

THIAGO FAGUNDES TORRES

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO:
estudo da concepção e implantação do modelo mineiro**

**Belo Horizonte
Novembro de 2008**

THIAGO FAGUNDES TORRES

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO:
estudo da concepção e implantação do modelo mineiro

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Professora Mestra Andréa D'Assunção Ferreira

Belo Horizonte
Novembro de 2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço a professora Andréa, pelos ensinamentos, disponibilidade e dedicação na realização deste trabalho.

Aos companheiros da SEPLAG pelo acolhimento e presteza dedicados à minha pessoa.

Aos meus amigos pelo apoio, em especial Pedro Palotti e Gerlainne pela instigação acadêmica.

À Elisa pelo companheirismo e cumplicidade.

À minha mãe e irmã pela paciência e incentivo constante.

E a todos, que de alguma maneira contribuíram na elaboração deste estudo.

*Uma pessoa inteligente aprende com os seus
erros, uma pessoa sábia aprende com os
erros dos outros.*

Augusto Cury

RESUMO

Esta monografia tem como objetivo estudar a concepção e implantação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) no Estado de Minas Gerais. Para tanto, este trabalho se estrutura segundo os processos ocorridos em âmbito federal que inspiraram a elaboração do modelo estadual de OSCIP. Primeiramente examinaremos as Organizações Sociais (OSs) instituída pelo Governo Federal como forma de flexibilização da atuação estatal em meio aos movimentos de Reforma do Estado. Em seguida examinaremos as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) federais, criadas devido à necessidade de expansão e reconhecimento das atividades das entidades privadas sem fins lucrativos que compõem o chamado Terceiro Setor. Por fim, nos deteremos sobre o modelo mineiro de OSCIP que mesclou elementos dos dois institutos federais e criou uma sistemática própria. Os três institutos constituem-se como títulos atribuído à entidades privadas sem fins lucrativos e têm como objetivo a pactuação de atividades entre parceiros públicos e privados. O instituto mineiro configura-se como um modelo bastante peculiar implicando uma série de desafios e oportunidades aos administradores públicos estaduais.

Palavras-chave: Organização Social – OS – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – Reforma Administrativa – Termo de Parceria – Contrato de Gestão – Choque de Gestão – Terceiro Setor – Organização Não Governamental – ONG

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AUGE – Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

EC – Emenda Constitucional

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OS – Organização Social

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MJ - Ministério da Justiça

MP - Ministério Público

ONG – Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

STF - Supremo Tribunal Federal

TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

TP – Termo de Parceria

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....	11
2.1. A Reforma do Estado Brasileiro	11
2.1.1. Antecedentes.....	11
2.1.2. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	15
2.1.3. A Emenda da Reforma Administrativa.....	18
2.2. A Lei das Organizações Sociais	22
2.2.1. A configuração do modelo de OSs	22
2.2.2. A consolidação do modelo de OSs	27
2.2.3. Entendimentos do TCU sobre as OSs.....	30
2.2.4. Análise e críticas ao modelo	31
3. UM NOVO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR	36
3.1. A necessidade de uma nova regulamentação para o Terceiro Setor	37
3.1.1. Definição do Terceiro Setor.....	37
3.1.2. As relações tradicionais entre o Estado e o Terceiro Setor no Brasil	39
3.1.3. O terceiro setor sob o paradigma do Estado Democrático de Direito	43
3.2. A Lei de OSCIPs	45
3.2.1. Fundamentos do novo marco legal do Terceiro Setor	46
3.2.2. Características do título de OSCIP e dos Termos de Parceria.....	47
3.2.3. Consolidação das OSCIPs	52
3.2.3. Principais diferenças entre as OSs e as OSCIPs	53
3.2.4 Entendimentos do TCU sobre as OSCIPs	55
3.2.5. Análise do modelo	56

4. A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	60
4.1. A Administração Pública Gerencial no Estado de Minas Gerais	60
4.1.1. Antecedentes	61
4.1.2. O Choque de Gestão	63
4.2. O modelo estadual de OSCIP	65
4.2.1. Configuração e inovações do modelo mineiro	67
4.2.2. Panorama geral das qualificações e dos Termos de Parcerias assinados pelo Estado de Minas Gerais, até o ano de 2008	74
4.2.3. Alguns resultados gerados pelo modelo	80
4.3. Entendimentos do TCE-MG sobre o modelo estadual de OSCIPs.....	82
4.4. Análise do modelo mineiro.....	84
4.4.1. Análise da regulamentação e gestão do modelo	85
4.4.2. Desafios, oportunidades e perspectivas das OSCIPs mineiras	93
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
6. REFERÊNCIAS	102
ANEXOS	
ANEXO A - Lei nº 9.637, de 15 de Maio de 1998.....	108
ANEXO B – Lei no 9.790, de 23 de Março de 1999	116
ANEXO C – Lei Estadual no 14.870 de 16 de Dezembro de 2003	123

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca, por meio de um estudo analítico-descritivo, examinar o modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) implantado no Estado de Minas Gerais, a partir da Lei estadual nº. 14.870 de 16 de dezembro de 2003. O modelo de OSCIP instituído em Minas Gerais constitui uma qualificação especial concedida pelo poder público estadual às entidades privadas (pessoas jurídicas de direito privado) sem fins lucrativos, que exercem atividades reconhecidas por sua relevância pública ou interesse social. O Estado pode firmar vínculos de cooperação denominados *termos de parcerias* com as OSCIPs nos quais passa a fomentar o funcionamento de tais organizações, por meio de repasse de recursos, enquanto os parceiros privados executam cronogramas de atividades sob a tutela estatal.

A relação entre o Estado e as OSCIPs suscita controvérsias, muitas de ordem ideológica, pois refere-se à atuação estatal na prestação de serviços públicos e à participação da sociedade civil na execução de políticas públicas. As discussões ganham ares ainda mais polêmicos quando tratam dos volumosos repasses de recursos públicos para organizações não submetidas aos tradicionais e rígidos controles burocráticos. Nesse sentido, esta monografia se justifica por colaborar com discussões acadêmicas, ainda escassas devido à novidade do tema, especialmente quando abordada a experiência mineira. Em âmbito estadual, essa matéria tem ganhado notória relevância na agenda do atual governo e vem recebendo um aporte cada vez maior de recursos públicos, mas, mínguas informações e discussões fora da própria estrutura governamental.

Para compreendermos a inserção das OSCIPs no Estado de Minas Gerais é preciso partirmos das origens de tal instituto. O modelo mineiro inspirou-se em duas propostas do Governo Federal, as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público federais. As primeiras foram desenvolvidas no contexto da Reforma do Aparelho do Estado, enquanto as segundas advêm da necessidade de reconhecimento institucional das entidades privadas sem fins lucrativos que se dedicam a fins públicos. Essa distinção será fundamental para a estruturação desta monografia que tem como objetivo geral analisar a concepção e as dificuldades na implantação do modelo de OSCIP mineiro.

Para alcançarmos o objetivo geral traçamos quatro objetivos específicos quais sejam: diferenciar o modelo mineiro de OSCIP daqueles instituídos em âmbito federal, apontar os avanços e retrocessos do modelo mineiro frente os institutos federais na gestão de recursos públicos; traçar um breve panorama acerca das entidades qualificadas e dos termos de parceria firmados no Estado de Minas Gerais até o ano de 2008; levantar entendimentos e questões propostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG).

Sendo assim, os primeiros capítulos abordarão os processos históricos que originaram as OSs, OSCIPs federais, para que, posteriormente, as OSCIPs mineiras. Tentaremos por meio deste estudo, responder às seguintes questões: O modelo mineiro de OSCIP apresenta aprimoramentos, no trato do patrimônio público, quando comparado aos modelos federais de OS e OSCIP? Quais desafios e oportunidades emergem desse instituto para a Administração Pública estadual na sua implantação? Para tanto, seccionamos este trabalho acadêmico em cinco partes, sendo esta introdução sucedida pelos seguintes capítulos:

O capítulo 2 possui dois objetivos: explicitar o processo histórico que levou à criação do modelo de Organização Social (OS) e analisar a forma com que esse instituto entrou na Administração Pública brasileira. Para tanto, partimos das circunstâncias que levaram à constatação da existência de uma crise do Estado em âmbito mundial. Tal fato germinou movimentos reformistas em diversos países, dentre eles o Brasil. Em seguida, voltamos o nosso foco sobre a experiência reformista do Governo Federal brasileiro apresentando o diagnóstico pessimista em relação à atuação do Estado e as propostas de novos mecanismos de prestação de serviços públicos. Nesse processo nos deteremos sobre três institutos: o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), a emenda da reforma administrativa (Emenda Constitucional n.º. 19 de 1998) e a Lei das organizações sociais (Lei n.º. 9.637 de 1998). O primeiro traz consigo as principais proposições reformistas, o segundo representa a consolidação jurídico-legal dos princípios da nova Administração Pública e o terceiro constitui a institucionalização definitiva das organizações sociais. Essas últimas, como já foi dito, configuram-se como o objeto principal do capítulo sendo por esse motivo, alvo de uma análise mais detalhada. Tal apreciação esmiuçada tratará da previsão legal das OSs, do modo com que o modelo se consolidou, dos entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e das diversas críticas e análises feitas sobre tal instituto.

No capítulo 3 tratamos das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) instituídas em âmbito federal no ano de 1999. Embora as OSCIPs apresentem muitas semelhanças com as OSs buscaremos evidenciar as distinções entre os modelos, principalmente, no que se refere ao processo de desenvolvimento do instituto e aos objetivos a que se propõem. Dessa maneira, priorizaremos, no capítulo, não as necessidades de reformulação do Estado, mas, o fortalecimento da atuação da sociedade civil sob a roupagem das entidades do Terceiro Setor; analisaremos a necessidade de criação de uma nova regulamentação legal para as entidades privadas que se dedicam a atividades públicas sem mirar-se nos lucros, a partir da definição de um conceito de Terceiro Setor, por entendermos que trata-se de uma expressão recente e passível de interpretações equivocadas. Em seguida, analisaremos as tradicionais formas de parceria entre as entidades do Terceiro Setor e o Estado e avaliaremos sua adequação frente ao novo paradigma do Estado Democrático de Direito. Posto isso, analisaremos o modelo de organizações da sociedade civil de interesse público instituídas em âmbito federal, explicitando seus fundamentos e suas disposições.

No capítulo 4 examinaremos a experiência do Estado de Minas Gerais com seu próprio modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público criado pela Lei Estadual 14.870 de 2003. Após o aprendizado do Governo Federal com as OSs e OSCIPs, diversos Estados-membros da federação implementaram seus próprios sistemas de gestão pública por meio de institutos semelhantes. Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais instituiu um modelo distinto de OSCIP dentro do chamado “Choque de Gestão” que objetivou a modernização da máquina pública estadual. Essa modelagem baseou-se fundamentalmente no instituto de mesmo nome do governo federal, entretanto, englobou também diversas disposições características das OSs. Sendo assim, abordaremos no capítulo os processos de desenvolvimento, bem como os aspectos legais e operacionais do modelo estadual de OSCIP. Concluiremos o capítulo com uma análise do modelo apresentando seus pontos fortes e fracos quando comparado aos seus antecessores instituídos na esfera federal.

Por fim, no capítulo 5, teceremos nossas considerações finais, avaliando os desafios encontrados pelos administradores públicos estaduais para a consolidação do modelo e as possíveis repercussões do modelo na prestação de serviços pelo Estado. Como anexos deste trabalho encontram-se os principais diplomas legais estudados, a Lei federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, a Lei federal nº. 9.790, de 23 de março de 1999, e a Lei Estadual nº. 14.870, de 16 de dezembro de 2003.

2. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Este capítulo, dividido em duas seções, tem por objetivo apresentar e analisar as Organizações Sociais instituídas pelo Governo Federal a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Na primeira seção voltamos nosso foco para o movimento reformista que implantou as bases da Nova Gestão Pública no Brasil, descreveremos, inicialmente, o diagnóstico feito pelos teóricos dessa nova corrente da Administração Pública brasileira. Posteriormente, apresentaremos algumas das propostas feitas pelo Governo reformista da época representadas por dois institutos emblemáticos, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a Emenda Constitucional n.º. 19, de 04 de junho de 1998.

Na segunda seção examinaremos mais a fundo as Organizações Sociais, a partir do processo que consolidou esse instituto e o Programa Nacional de Publicização. Em seqüência mostraremos as inovações trazidas por tal instrumento na prestação de serviços públicos e buscaremos entender como a modelagem foi implantada concretamente construindo um breve quadro geral sobre todas as entidades qualificadas. Após essa etapa expositiva levantamos alguns entendimentos sobre o modelo captados nos julgados do Tribunal de Contas da União e encerramos o capítulo com uma breve análise assentada nas diversas críticas direcionadas ao modelo.

2.1. A Reforma do Estado Brasileiro

2.1.1. Antecedentes

O ideário da Reforma do Estado surge em âmbito mundial, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, como resposta às dificuldades pelas quais vinha passando o Estado de Bem-estar Social em “atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social” (MARE, 1995, p.10). Esse movimento buscou o redimensionamento do Estado, propondo mudanças institucionais que agregariam mecanismos do Mercado ao setor público. Tal concepção pressupunha que as inovações resultariam na melhora dos serviços prestados aos cidadãos.

Abrúcio (2006, p.175) aponta as três dimensões do Estado que começaram a desmoronar a partir dos anos 70. a) No aspecto econômico ruía o modelo keynesianista, marcado pelo intensivo intervencionismo estatal na economia, tendo em vista a garantia do pleno emprego e a atuação em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, tais como petróleo e telecomunicações. b) Na esfera social se desmontava o Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, adotado em maior ou menor medida por diversos países promovia políticas públicas na área social para atender as necessidades básicas dos cidadãos. c) Na dimensão relativa ao próprio funcionamento do Estado o modelo burocrático weberiano marcado pela impessoalidade, neutralidade e racionalidade passou a apresentar-se como um obstáculo para a prestação adequada de serviços públicos.

Um dos paradigmas a ser reformado consistia no Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. Tal forma de organização política e econômica surgiu no pós II Guerra Mundial para combater a grave crise pela qual passava o Estado Liberal não intervencionista, explicitada pela Grande Depressão em 1929. Esse Estado Providência tornou-se o principal agente na promoção do desenvolvimento sócio-econômico, apresentando um “papel estratégico na coordenação da economia capitalista, promovendo poupança forçada, alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária”. (MARE, 1995, p.10)

Nogueira (2005, p.41) explica que os trabalhos norteadores do pensamento reformista partiram sempre da constatação de que os novos processos de globalização capitalista impunham mudanças categóricas aos diversos países. Nesse contexto, o Estado estaria em crise, não tendo como manter sua grande estrutura e seus diversos encargos e atribuições. A dinâmica dos novos processos sócio-econômicos forçavam o Estado a agir num ambiente desterritorializado, altamente dinâmico e competitivo, repleto de riscos e turbulências pouco previsíveis. O Estado teria como única opção converter a si próprio para ter condições de auxiliar o desenvolvimento econômico e proteger os cidadãos das desigualdades sociais.

De acordo com Abrúcio (2006, p.175-176) quatro fatores sócio-econômicos determinaram o colapso do modelo de Estado instituído no pós-guerra colocando em xeque “o amplo consenso social a respeito do papel do Estado”. a) A crise econômica iniciada pelo

Choque do Petróleo em 1973 e agravada ao longo da década de 80 minou um período de prosperidade que se estendeu desde o fim da II Guerra Mundial. Após o Choque houve uma expressiva restrição da oferta de crédito na economia mundial, essa escassez atingiu diretamente os Estados nacionais que não dispunham de recursos para financiar seus déficits acarretando uma crise fiscal. b) Essa crise fiscal implicou uma perda progressiva de legitimidade do Poder Público, uma vez que os contribuintes passavam a considerar o Estado perdulário por não enxergarem uma correspondência entre o acréscimo das receitas governamentais e a melhoria na prestação de serviços públicos. c) A sobrecarga de atividades acumuladas pelo Estado no pós-guerra fez com que os diversos grupos de interesse aumentassem as pressões exercidas sobre o Poder Público gerando uma situação de ingovernabilidade da qual os governos não conseguiam se libertar. d) A globalização e as inovações tecnológicas enfraqueceram a capacidade do Estado ditar políticas macroeconômicas, uma vez que dificultaram o controle dos fluxos financeiros e comerciais e aumentaram a influência das grandes empresas multinacionais.

Nesse contexto diversos países adotaram medidas para adequar seu aparato público. Abrúcio (2006, p.174) apresenta o pioneiro modelo do Reino Unido, iniciado em 1979 na gestão de Margareth Thatcher, como a principal referência do tema. A experiência inglesa foi bem sucedida devido às condições políticas favoráveis e à grande flexibilidade do modelo que incorporava críticas à sua prática modificando assim seu arcabouço, conforme explica Abrúcio (2006, p.181). A título meramente ilustrativo citamos ainda duas experiências reformistas emblemáticas apresentadas por Rocha (2003, p. 20). Aquela ocorrida na Nova Zelândia, entre 1984 e 1994, caracterizada pelo uso intensivo de mecanismos de mercado no serviço público e o caso norte-americano marcado pela contenção dos gastos públicos e equilíbrio orçamentário. A concepção da experiência reformista brasileira foi fortemente influenciada pelo caso inglês e pela experiência dos Estados Unidos.

No Brasil, o diagnóstico de ineficiência do Estado não foi diferente, somou-se a uma grave crise fiscal, marcada por “um período de estagnação de renda *per capita* e de alta inflação sem precedentes” (BRESSER PEREIRA, 2006. p.239), deflagrada após o segundo choque do petróleo em 1979 e somente estabilizada em 1994 por meio do Plano Real. A

Constituição de 1988 foi vista como um retrocesso burocrático que sabotou vários avanços de flexibilidade instituídos pela reforma de 1967 operada pelo Decreto-Lei 200¹.

Sobre o formato organizacional do Estado cumpre destacar uma breve distinção entre os três formatos de Administração Pública que se sucederam no tempo, sem que qualquer deles tenha sido completamente superado. Especialmente no Brasil essa sobreposição se faz presente, pois no país nenhuma reforma administrativa se consolidou completamente.

Os Estados pré-capitalistas e pré-democráticos se organizavam a partir da Administração Pública Patrimonialista, em que não há uma clara distinção entre o patrimônio público e os bens privados de um monarca soberano. No patrimonialismo “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano (...) cargos são considerados prebendas (...) corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração” (MARE, 1995, p.15). A Administração Pública Burocrática, veementemente defendida por Max Weber, surge em meados do século XIX com o objetivo de combater o nepotismo e a corrupção a partir da instituição de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. (BRESSER PEREIRA, 2006. p. 26)

A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade. (MARE, 1995, p.15)

Com a eclosão da crise do Estado o padrão burocrático weberiano de organização e de gestão passou a ser visto como o responsável maior pelos altos custos das operações estatais e pela baixa qualidade dos serviços públicos, assim como afirma Nogueira (2005, p.41). As vicissitudes do modelo foram expostas gerando uma busca por novas soluções, resultando na criação da Administração Pública Gerencial. Essa proposta tem como foco a necessidade de redução dos gastos com o próprio Estado e o aumento da qualidade dos serviços ofertados aos cidadãos.

¹ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

O objetivo fundamental da Administração Pública Gerencial seria, segundo Nogueira (2005, p.41), proporcionar “condições para um incremento expressivo tanto da governança (capacidade de implementar políticas públicas) quanto da governabilidade (condições institucionais de legitimação)”. Para alcançar tal objetivo foram concebidas formas inovadoras de gestão destinadas a romper as “amarras do modelo burocrático”, descentralizando controles gerenciais, flexibilizando normas, estruturas e procedimentos. Foram feitos esforços em “prol de uma redução, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (NOGUEIRA, 2005, p.41).

Abordaremos a seguir como a Administração Pública Gerencial se inseriu na agenda pública brasileira ao estudarmos duas instituições icônicas da reforma do Estado no país, o PDRAE e a EC 19/98.

2.1.2. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

No Brasil os objetivos da reforma do Estado foram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado², em 21 de setembro de 1995.

Inicialmente, o Plano faz uma distinção entre aparelho do Estado, “a estrutura organizacional do Estado”, do próprio Estado, que “compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território” (MARE, 1995, p12). Tal diferenciação inicial busca delimitar até onde vai o escopo da reforma do aparelho do Estado apresentada pelo próprio plano.

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. (MARE, 1995, p. 12)

De acordo com o PDRAE a reforma do Estado brasileiro englobaria cinco medidas inadiáveis para a solução dos problemas enfrentados:

² A Câmara da Reforma do Estado era presidida pelo ministro chefe da Casa Civil e composta pelos ministros da Administração e Reforma do Estado, Trabalho, Fazenda, Planejamento e Orçamento e ministro chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (MARE, 1995, p. 11)

Sano e Abrúcio (2008, p.66) explicam que o Plano proposto apontou para um Estado regulador e promotor de processos de descentralização, desburocratização e aumento da autonomia de gestão. Para tanto, o aparelho estatal deveria fortalecer o corpo administrativo ao mesmo tempo em que se criaria uma modelagem de gestão orientada por resultados e “baseada em mecanismos de contratualidade da gestão, com metas, indicadores e formas de cobrar os gestores, e apoiada na transparência das ações governamentais, possibilitando o controle maior dos cidadãos e o uso de outros instrumentos de *accountability*” (SANO e ABRÚCIO, 2008, p.66). Os instrumentos de contratação não se restringiriam aos órgãos internos ao aparelho estatal, se estenderiam aos entes públicos não estatais, denominados de Organizações Sociais (OS), objeto desse capítulo.

Esse modelo de OSs, posteriormente implantado pela Lei n.º 9.637/98, teve como inspiração a Associação das Pioneiras Sociais (APS), entidade de direito privado sem fins lucrativos criada pela Lei n.º 8.246/91³, para gerir a Rede SARAHA de Hospitais de Reabilitação. A Rede SARAHA, presente em sete estados e no Distrito Federal, presta assistência médica e desenvolve atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público. Segundo Torres (2007, p.19), a Lei de criação da Rede SARAHA representou uma experiência pioneira de contratualização de resultados, antecipando diversos aspectos da Lei de OSs, em especial no que se refere à flexibilidade administrativa.

O Plano Diretor atribuiu uma importância estratégica às Organizações Sociais, representada pela seguinte passagem que explicita alguns dos objetivos do chamado processo de “publicização”:

permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do

³ Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências.

pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem executados pelo setor público não-estatal.

(...)

Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seu conselho de administração recrutado ao nível da comunidade à qual a organização serve. Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados. (MARE, 1995, p. 60)

A proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é resumidamente descrita na figura a seguir. As Organizações Sociais se enquadram no setor de *Serviços Não-Exclusivos*, dentro do chamado processo de publicização.

FIGURA I

Proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	→ Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→ Privatização →		○		○

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado.

O processo de publicização e as OSs serão tratados de maneira aprofundada na seção seguinte, a partir da lei que efetivamente implantou tais institutos na Administração Pública federal. Antes faremos algumas considerações sobre a EC n.º 19/98 que inseriu no ordenamento constitucional brasileiro fundamentos da Administração Pública Gerencial.

2.1.3. A Emenda da Reforma Administrativa

A Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, representou o principal instrumento legal da reforma administrativa, sendo apresentada como o “marco da transformação da administração pública burocrática para a gerencial” (NETO, 1998. p. 43). Além de evidenciar a boa vontade política da época em relação às propostas do MARE a Emenda trouxe novidades, sendo a maior delas a adoção expressa do princípio da eficiência. Em face desse novo princípio a EC19/98 instituiu o Contrato de Gestão e ampliou os mecanismos de controle e participação do usuário na prestação de serviços públicos.

Para analisarmos a importância da inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal é importante fazermos uma breve incursão sobre o tema dos princípios administrativos. A Administração Pública encontra-se balizada por diversos princípios, em especial por aqueles expressos no artigo 37 do texto constitucional como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, essa última inserida pela EC19.

A *legalidade* constitui um dos princípios centrais do Estado Democrático de Direito e do regime jurídico-administrativo. Sua importância advém não apenas do art. 37 da Constituição, mas insere-se principalmente entre os direitos e garantias individuais previstos no art. 5º, II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Di Pietro explica as implicações do princípio da legalidade:

E aqui que melhor se enquadra àquela idéia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei. Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite; no âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. (DI PIETRO, 2006. p. 36-37)

O princípio da *impessoalidade*, segundo Di Pietro (2006, p.39-40) apresenta dois sentidos distintos. O primeiro refere-se ao modo de atuação da Administração Pública que deve mirar-se no interesse público não prejudicando ou beneficiando indivíduos determinados, enquanto o segundo decorre do fato do agente público manifestar formalmente a vontade estatal, não sendo os atos administrativos a ele imputáveis, mas ao órgão ou entidade administrativa que representa.

A *moralidade* administrativa diferencia licitude de honestidade, buscando coibir desvios de poder considerados não como atos ilegais, mas imorais. Esse princípio deve ser entendido à todas as relações da Administração Pública, não se restringindo apenas ao seu âmbito interno assim como explica Maria Sylvia:

Além disso, o princípio da moralidade deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública. (...). Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO, 2006. p. 43-44)

A *publicidade* impõe a necessidade de ampla divulgação e transparência dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas hipóteses específicas de sigilo previstas em lei.

O princípio da *eficiência* administrativa se inseriu expressamente no artigo 37 da Constituição, uma vez que a função administrativa, nos dizeres de Helly Lopes, "já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros" (MEIRELLES, 2006, p.96). Esse verdadeiro dever de eficiência exige que "a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional" (MEIRELLES, 2006.p.96).

Maria Sylvia Di Pietro (2005. p. 84) ensina ainda que o princípio da eficiência apresenta duas facetas, a primeira refere-se ao "modo de atuação do agente público", do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados, por sua vez, a segunda refere-se ao "modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública", também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Alexandre de Moraes explica que o princípio da eficiência deve ser considerado segundo o "direcionamento das atividades e dos serviços públicos à efetividades do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos

serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade”(2007, p.312).

José Afonso da Silva complementa o conceito ao afirmar que diferentemente da economia em que a eficiência afere-se na “alocação de recursos de maneira a aumentar o bem-estar de pelo menos um consumidor sem diminuir, simultaneamente, o de outros” (SILVA 2006, p. 671), a eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e dos meios para melhor satisfazer as necessidades coletivas num regime de igualdade de usuários.

Barbosa e Silva (20006, p.12) apresenta uma visão menos positiva ao concluir que o acréscimo do princípio da eficiência através da EC 19/98 não pretende apenas reforçar os compromissos do Estado com o bem comum, muito antes, a eficiência é sinônimo de máquina enxuta, pouco onerosa, rápida, descentralizada, desburocratizada, flexível, tal como exigem os padrões de eficiência de uma empresa privada. Sendo assim a EC 19/98 serviria mais para ratificar uma lógica privatista no setor público e assinalar a vitória do MARE ao semear a concepção da Nova Administração Pública na promoção de políticas públicas. (BARBOSA e SILVA, 20006, p.12)

Paulo Modesto analisa a imprecisão da afirmativa de que o princípio da eficiência somente tenha se inserido na ordem constitucional brasileira a partir da EC19/98.

Em primeiro lugar, admite uma desconfirmação formal, literal, no nível do texto constitucional, pois a própria redação original da lei fundamental de 1988 contemplava de forma expressa a exigência de eficiência na administração pública em diferentes disposições. Em outro plano, menos superficial, no plano estruturante dos princípios constitucionais, a afirmação também merece reparos. (MODESTO, 2000, p. 108)

O autor afirma que mesmo antes da Emenda em nenhum momento a administração pública foi livre para escolher ser ineficiente. A ineficiência na prestação de serviços públicos sempre importaria na violação dos direitos dos cidadãos, em uma afronta direta aos preceitos constitucionais estabelecidos já em 1988.

Porém, o princípio da eficiência, além disso, pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao

público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente. (MODESTO, 2000, p. 109)

Sendo assim, a EC19/98 inovou não ao incorporar expressamente o princípio da eficiência ao art. 37 da CRFB, mas ao trazer consigo novos instrumentos que servem à busca por ele, tais como os contratos de gestão.

Os contratos de gestão apresentam-se como uma forma de expandir a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta por meio da pactuação de resultados expressos por meio de metas. Os contratos de gestão são usados também como forma de contratação de resultados entre o Estado e as Organizações Sociais, entidades que não integram a Administração Pública. Tal modalidade específica será discutida com maiores detalhes na seção seguinte.

A EC19/98 inseriu o seguinte parágrafo no art. 37 da Constituição Federal:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

A partir da redação constitucional Di Pietro (2005, p.263) apresenta como estrutura mínima de um Contrato de Gestão: a) a delimitação da forma com que a autonomia será exercida; b) a especificação das metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido pelo contrato; c) a maneira com que será feito o controle dos resultados.

Ainda em decorrência do princípio da eficiência, a EC 19/98 traz consigo dispositivos que aumentam os espaços de controle social dos serviços prestados. Diz o §3º enxertado no art. 37 da CRFB: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”. Essa garantia rompe com a concepção de uma sociedade inerte e passiva se inserindo adequadamente no paradigma do Estado Democrático de Direito. A partir desse dispositivo tem-se tanto a expansão do controle do usuário de serviços públicos quanto a possibilidade de participação do cidadão na execução de políticas

públicas marcando o “novo papel reservado à sociedade no controle das atividades administrativas públicas” (NETO, 1998. p. 44).

Na próxima seção estudaremos com mais detalhes um desses institutos trazidos pela nova gestão pública que visam a eficiência administrativa, as organizações sociais e os contratos de gestão com elas celebrados, conforme afirmamos anteriormente.

2.2. A Lei das Organizações Sociais

Após serem apresentadas no PDRAE as organizações sociais foram inseridas na Administração Pública brasileira pelo Decreto n.º. 2.172 de 05 de março de 1997, que estabelece a possibilidade de celebração de convênios, contratos ou acordos entre o INSS e organizações sociais sem ater-se a um maior detalhamento do modelo.

Depois dessa breve incursão, a Medida Provisória (MP) n.º. 1.591, de 9 de outubro de 1997 veio para regular de maneira mais apropriada a matéria. Após diversas reedições a MP n.º. 1.648-7, de 23 de abril de 1998 foi convertida na Lei n.º. 9.637, de 15 de Maio de 1998 mantendo uma redação bastante parecida com a da MP original. No processo de aprovação da Lei, partindo-se desde a previsão no PDRAE, percebe-se que o projeto moldou-se cada vez mais como um ato discricionário do poder Executivo.

Dessa maneira, em 1998 as OSs e o Programa Nacional de Publicização entraram definitivamente na Administração Pública brasileira, como “um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica.” (MARE, 1998. p. 13)

2.2.1. A configuração do modelo de OSs

Neste tópico apresentaremos os aspectos principais que as OSs federais, em especial alguns dos dispositivos da Lei 9.637/98, o principal marco legal do modelo. Essa lei, também chamada de Lei das OSs, trata da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações sociais e cria o Programa Nacional de Publicização.

O Caderno 2 do MARE traz uma definição completa sobre o que são as organizações sociais e como elas se inserem na política de reforma do Estado brasileiro:

Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O Contrato de Gestão é o instrumento que regulará as ações das OS. (MARE, 1998. p.13)

Posteriormente veremos que o programa de OSs implantado na Administração Pública federal teve uma adesão bastante limitada, colocando em xeque a própria caracterização do modelo como uma parceria entre Estado e sociedade.

Marcelo Torres (2007, p.62) afirma que o modelo de OSs é marcado pelas seguintes características:

- uma aposta radical no controle social;
- flexibilização das regras administrativas, especialmente quanto à liberdade de contratação e demissão pelo regime da CLT e não-vinculação à lei geral de compras governamentais;
- introdução de instrumentos de aferição de desempenho por resultados;
- estabelecimento de um mecanismo de busca competitiva por recursos públicos, uma vez que o repasse de verbas para as OSs não é garantido por nenhum regramento legal.(TORRES, 2007, p.62)

Conforme estabelecido nos primeiros artigos da Lei 9.637, a concessão do título de OSs configura-se como um ato discricionário do Poder Executivo. A qualificação da entidade necessita da aprovação, quanto à conveniência e oportunidade, do Ministro ou titular de órgão supervisor da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro do MARE⁴. Somente as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde podem pleitear tal qualificação.

⁴ Após a extinção do MARE essa responsabilidade cabe ao Ministro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quanto à sua constituição, as OSs são obrigadas a manter um conselho de administração com a seguinte composição: a) 20 a 40% de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade; b) 20 a 30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto; c) até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados; d) 10 a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e) até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto. A presença de membros representantes do Poder Público nesse conselho é um fato controverso ao qual retornaremos no tópico de análise e crítica ao modelo. Cabe ao conselho de administração tomar algumas das decisões mais importantes das OSs, assim arrolados no artigo 4º da Lei 9.637:

- I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;
- II - aprovar a proposta de Contrato de Gestão da entidade;
- III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;
- IV - designar e dispensar os membros da diretoria;
- V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;
- VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;
- VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;
- VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do Contrato de Gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;
- X - 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.

Retornando à figura do Contrato de Gestão, antes estudada no contexto interno à própria Administração Pública, instituído pela EC19/98, o art. 5º da Lei de OSs apresenta uma modalidade distinta à qual já nos referimos. Diz a referida lei que o Contrato de Gestão é o “instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades”. Esse instrumento deve ser elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a Organização Social, discriminando as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da Organização Social. O Contrato de Gestão deve estar em consonância com os princípios gerais da administração pública, especificamente, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade.

O Contrato de Gestão deve conter a especificação do programa de trabalho proposto, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos, bem como previsão de critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade, além da estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das OSs, no exercício de suas funções.

Faz-se importante perceber que apesar de serem denominados como contratos de gestão, não se caracterizam como verdadeiros contratos, aproximam-se mais da figura de convênios (SZAZI, 2000.p.50). Barbosa (2005, p.9-10) tratando sobre essa problemática traça pontos de distinção entre os contratos e os convênios normalmente aceitos pela doutrina. Segundo a autora, os contratos celebrados entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos, além de geralmente serem precedidos de licitação, apresentam interesses opostos e contraditórios. Por sua vez, os convênios foram concebidos originariamente como instrumentos de formalização de acordos internos⁵ ao setor público, pressupondo cooperação mútua e interesse recíproco sem a obrigatoriedade de processo licitatório. A autora traz uma última distinção ao afirmar que no contrato, o valor é pago a título de remuneração passando a integrar o patrimônio de quem o recebeu, sendo, portanto irrelevante para o repassador a forma com que será utilizado, enquanto no convênio, o valor recebido está vinculado aos fins previstos no instrumento.

Deixando de lado a conceituação do Contrato de Gestão temos que a partir de tal instituto a Organização Social torna-se apta para o recebimento de recursos orçamentários, sujeitos a contingenciamento, e bens públicos necessários ao cumprimento das atividades propostas. Além dessas vantagens, o Poder Executivo pode ceder servidores para as organizações sociais, mecanismo bastante contestado pelos críticos do modelo.

Quanto à fiscalização das atividades previstas no Contrato de Gestão, a Lei de OSs determina a competência do órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Na prática a observância estrita dessa disposição variou conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União apresentado no tópico

⁵ Art. 116 da Lei nº 8.666/93.

específico. O descumprimento das disposições contidas no Contrato de Gestão enseja na possibilidade de desqualificação da entidade pelo Poder Público, uma vez que ao processo de desqualificação da entidade foi atribuído o mesmo caráter discricionário concebido à qualificação.

No que se refere aos contratos e aquisições das OSs a Lei nº 9.648, de 1998 tratou do assunto ao inserir no art. 24 da lei de licitações (Lei n.º 8. 666/93⁶) o seguinte caso de dispensa de licitação: “XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no Contrato de Gestão”. Dispensadas do processo licitatório, as OSs deveriam seguir um regulamento de compras próprio, aprovado pelo Poder Público e que apresentaria processos mais céleres que aqueles presentes na Lei 8.666/93, mas que estejam submetidos aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade

A despeito dessa dispensa de licitação para as OSs, no ano de 2005 o Decreto nº 5.504/05⁷, regulado pela portaria interministerial 217/06⁸, alterou substancialmente o panorama anterior, vinculando tais entidades aos processos de licitação pública, em especial ao pregão e preferencialmente na forma eletrônica. Essa exigência é feita relativamente aos recursos administrados pelas OSs oriundos de repasses da União, em face dos respectivos contratos de gestão, sendo os licitação dispensada exclusivamente aqueles previstos na Lei 8666/93.

O Decreto nº 5.504 vinculou não apenas as OS, mas também as OSCIPs aos processos licitatórios. Tal fato recebeu muitas críticas, principalmente das entidades não governamentais a quem se destina, que o consideraram como um aumento injustificado do atoleiro burocrático que dificulta e por vezes até inviabiliza as atividades de tais organizações (ABONG, 2007). As ONGs, em especial aquelas qualificadas como OSCIPs, se posicionaram em defesa da não submissão de seus contratos ao regime da Lei de Licitações, mas aos princípios regentes das atividades administrativas. Devido à sensibilização feita junto

⁶ Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

⁷ *Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.*

⁸ *Dispõe sobre limites, prazos e condições para a execução do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005.*

ao governo em maio de 2007 foi expedida a portaria interministerial 150/07⁹ suspendendo a eficácia do decreto e da portaria anterior até 31 de março de 2008, posteriormente a portaria interministerial 75/08¹⁰ prorrogou a suspensão para 30 de junho de 2008. Essa suspensão temporária do decreto e sua prorrogação mostram quão controverso é o tema da subordinação das OSs aos processos licitatórios.

O art. 20 da Lei 9.637 prevê a criação, mediante decreto do Poder Executivo, do Programa Nacional de Publicização (PNP), com o objetivo estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União. Tal decreto nunca foi editado, entretanto a adesão do modelo de OSs federais se deu exclusivamente de acordo o disposto no artigo em análise, segundo poderemos comprovar no tópico seguinte.

2.2.2. A consolidação do modelo de OSs

A forma com que o modelo foi trazido à Administração Pública brasileira fez com que as OSs federais apresentassem um caráter político muito forte. Isso, aliado aos diversos questionamentos sobre a legalidade e constitucionalidade do modelo, analisados no próximo tópico, fez com que a experiência do Governo Federal fosse bastante restrita. Apenas sete entidades se qualificaram, das quais cinco firmaram Contratos de Gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Marcelo Torres apresenta dois motivos para a maior vinculação do modelo ao MCT:

- as instituições de pesquisa constituem um dos alvos principais do programa de contratualização de desempenho, observando que todas as OSs criadas no MCT eram centros de pesquisa;
- a própria trajetória pessoal do ministro Bresser-Pereira, que idealizou o projeto no Mare e, com a sua extinção, tornou-se ministro do MCT, naturalmente contribuindo para impulsionar a experiência da criação de OSs nesse ministério. (TORRES, 2007. p.70)

A tabela I, a seguir, apresenta um panorama sobre todas as entidades qualificadas pelo governo federal como organizações sociais. São descritos o nome das organizações, o órgão supervisor correspondente, o objeto do Contrato de Gestão e os instrumentos que criaram tais entidades.

⁹ Altera o disposto pela Portaria MP/MF nº- 217, de 31 de julho de 2006.

¹⁰ Altera o disposto pela Portaria MP/MF nº217, de 31 de julho de 2006.

TABELA I
Organizações Sociais do Governo Federal

(Continua)

Organização Social	Órgão Supervisor	Objeto do Contrato de Gestão	Criação
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron - ABTLuS	Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT	Fomento e execução de atividades de pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia na área de aceleradores de elétrons para produção de luz síncrotron e outras fontes de radiação eletromagnéticas, para aplicação no campo da pesquisa em saúde e em geologia.	Autorizada pela Lei nº 9.637. Decreto nº 2.405, de 26 de novembro de 1997.
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada - IMPA		Fomento e execução de atividades de pesquisa, difusão do conhecimento, capacitação científica, desenvolvimento tecnológico e melhoria do ensino na área da matemática com a promoção da formação de mestres e doutores na área e produção de softwares inovadores a partir de modelos matemáticos.	Decreto nº 3.605, de 20 de setembro de 2000.
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá - IDSM		Fomento e execução de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico e extensão nas áreas ambiental com manejo sustentável da madeira e promoção da cidadania.	Decreto Presidencial, de 4 junho de 1999.
Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP		Fomento de atividades de pesquisas tecnológicas em redes e de desenvolvimento e operação de meios e serviços de redes avançadas de computadores e tecnologias para transmissão de dados, imagens e voz (EAD, TV digital, Vídeo-conferências, etc.), com o desenvolvimento de novos protocolos, serviços e aplicação de redes IP (protocolo Internet).	Decreto nº 4.077, de 9 de janeiro de 2002.
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE		Realizar estudos e pesquisas com vistas ao apoio na gestão de programas e de projetos estratégicos em ciência, tecnologia e inovação e promover a realização de eventos e de foros de discussão de interesse do Governo Federal.	Decreto nº 4.078, de 9 de janeiro de 2002.
Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	Fomento e execução de atividades nas áreas de produção e veiculação de radiodifusão educativa e cultural.	Autorizada pela Lei nº 9.637. Decreto nº 2.442, de 23 de dezembro de 1997.

			(Conclusão)
Organização Social	Órgão Supervisor	Objeto do Contrato de Gestão	Criação
Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – BIOAMAZÔNIA*	Ministério do Meio Ambiente - MMA	Colaborar com a implementação do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Amazônia – PROBEM/Amazônia, mediante celebração de Contrato de Gestão a ser firmado com o Ministério do Meio Ambiente.	Decreto Presidencial, de 18 de março de 1999.

Fonte: Ministério do Planejamento

A Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA) foi desqualificada devido ao não cumprimento do Contrato de Gestão, caso que ensejará uma discussão mais detalhada no tópico de análise do modelo.

A partir dos dados da tabela podemos perceber que a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS) e Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) se qualificaram como OSs quando o programa ainda estava regulado por medidas provisórias. Um ponto de destaque é o fato de que a instituição de OSs tenha ficado restrita ao período de 1997 a 2002, não tendo conseguido se manter após a mudança do governo federal. Torres (2007, p. 75) afirma que o processo de contratualização representado pela qualificação de OSs perdeu forças já no segundo mandato de Fernando Henrique. Segundo o autor, tal enfraquecimento se deu em três pontos, a) com a extinção do MARE em 1999, o principal patrocinador do modelo; b) a necessidade de um esforço muito maior por parte do governo para o sucesso do modelo, dada a sua natureza inovadora; c) a centralização do apoio político, gerencial e administrativo do governo FHC na consolidação do ajuste fiscal e das reformas macroeconômicas. Acrescenta-se a esses pontos a vitória de Lula para o governo federal, uma vez que o PT (Partido dos Trabalhadores) foi veemente em suas críticas ao modelo, chegando, inclusive, a entrar com uma ADIN (ação direta de inconstitucionalidade) no STF (Supremo Tribunal Federal). Associado a tudo isso, soma-se as muitas críticas feitas ao modelo que tornaram a qualificação como OS uma atividade bastante incerta e a edição da Lei de OSCIPs que apresentou uma alternativa mais segura às diversas entidades do Terceiro Setor.

Antes de nos determos sobre a análise e as críticas recebidas pelo modelo, se faz imprescindível traçarmos um breve panorama sobre os entendimentos do TCU sobre o assunto. As decisões tomadas pelo TCU impactam diretamente na gestão das OSs, pois

determinam procedimentos para alcance das metas pactuadas nos contratos de gestão, conforme os princípios constitucionais.

2.2.3. Entendimentos do TCU sobre as OSs

O Tribunal de Contas da União, em sua função de órgão de controle externo profere decisões relativas aos Contratos de Gestão celebrados entre o Poder Público e as Organizações Sociais. Nesse sentido, o TCU entende que o controle exercido sobre essas entidades deve ser essencialmente finalístico, voltando-se para o alcance das metas acordadas e para a efetiva prestação dos serviços públicos. Tal percepção converge com os objetivos da Administração Pública Gerencial, uma vez que prioriza a obtenção de resultados, permitindo um maior dinamismo nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade. Segundo Ferraz¹¹ o controle de resultados adotado pelo TCU “abrange a totalidade dos frutos finais e definitivos da execução administrativa, já caracterizada e encerrada”.

Até recentemente as Organizações Sociais prestavam contas diretamente ao TCU como determinado na decisão n.º 592 de 1998. Todavia, tal entendimento foi alterado em 2007 pelo Acórdão 1952/2007, que estabeleceu a prestação de contas das OSs aos respectivos Órgãos Supervisores. A decisão de apresenta o reconhecimento do TCU de que o controle previsto no art. 8º da Lei 9.637 é suficiente:

Art. 8º A execução do Contrato de Gestão celebrado por Organização Social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

Com relação ao controverso tema da aplicação de normas do regime publicista às OSs, os Acórdãos 601/2007 e 1111/2008 firmam o entendimento do TCU sobre o assunto. Segundo tais decisões as Organizações Sociais “sujeitam-se à observância e aplicação dos princípios que regem a Administração, estatuídos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988” (TCU Acórdão 1.111, 2008), em processos de seleção e contratação de pessoal, pelo tempo em que vigerem os respectivos contratos de gestão. Dessa maneira, apesar da natureza privada das OSs, a partir do momento em que passam a receber recursos públicos oriundos do

¹¹ FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da Administração Pública: Elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. *apud.* . NETO, Jayme Baleeiro. *As organizações sociais e o controle dos Tribunais de Contas*. Dissertação (Curso de Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. p. 75.

Orçamento da União, tais entidades têm parte de seu regime jurídico privatista parcialmente derogado por normas publicistas. A seguinte passagem do Acórdão 1111/2008 ilustra bem tal entendimento:

Note-se que a entidade privada não está obrigada a firmar Termo de Parceria com a Administração Pública, mas ao fazê-lo deve ter ciência de que está administrando recursos públicos em sentido estrito, isto é, verbas incluídas em lei orçamentária. Dessa forma, deve observar rigorosamente, como todo administrador público, os princípios que informam a gestão da coisa pública, em especial o da legalidade, sob o ponto de vista formal e material. Não pode, por isso mesmo, dar aos recursos destinação diversa daquela fixada na lei orçamentária, sob pena de ser condenado à devolução das importâncias recebidas por desvio de finalidade; não pode, ademais, deixar de prestar contas dos recursos recebidos, por expressa determinação constitucional; como também não pode descumprir as Leis n^os 8.666/93 e 10.520/2002¹². (TCU, Acórdão 1111, 2008. p.76)

Essa natureza ambígua do modelo das organizações sociais é o principal foco das críticas e ataques que veremos no tópico seguinte. A esse respeito Juarez Freitas faz as seguintes considerações:

as organizações sociais ocupam zona mesclada, intermediária entre o público e o privado, integrantes do terceiro setor, mas fadadas ao fracasso (que, de fato, ocorreu em termos de adesão concreta), porque indecisas e nebulosas em matéria de regime. (FREITAS, 2004. p. 282-283)

2.2.4. Análise e críticas ao modelo

O modelo de organizações sociais trazido pela Lei 9.637 foi, em geral, bastante criticado por juristas e pela literatura. Entretanto, alguns pontos positivos podem ser destacados. Segundo Afonso, as organizações sociais apresentaram notáveis benefícios em termos de:

- **Autonomia:** é inegável a autonomia de uma OS em comparação às “amarras” a que estão submetidos os órgãos e entidades da administração pública, especialmente no que diz respeito ao processo de contratação de serviços, compras e contratação de pessoal. As OS têm obtido ganhos de economia da ordem de até 30%, em média, mediante a utilização de regulamentos próprios.

¹² Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

- Eficiência e Qualidade: é notável o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados pela OS em comparação ao tempo em que tais atividades estavam a cargo do Estado. O aumento de eficiência está relacionado a um melhor aproveitamento de recursos internos, uma vez que a redução de custos em compras, serviços, etc. permite que o dinheiro excedente seja realocado para investimento na própria entidade. A contratação de novos quadros, em regime celetista, também propicia a renovação e melhoria de desempenho das OS. Quanto à qualidade dos serviços, o indicador mais imediato é o crescimento, ano a ano, do número de pessoas que têm procurado as OS para prestação de serviços. (AFONSO, 2002, p.70)

Barreto defende que o modelo proposto, pois, segundo a autora, constitui-se como uma “possibilidade concreta de superação da atual situação de imobilidade e impotência administrativa por que passa o setor público estatal, especialmente nas áreas sociais”¹³.

Dentre os críticos das OSs, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006. p. 269) acredita que o modelo proposto visa meramente instituir um mecanismo de fuga dos controles do regime jurídico de direito público ao qual se submete toda a Administração Pública. A autora é bastante enfática neste ponto, afirmando que:

O fato de a Organização Social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resultou extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. É a mesma atividade que vai ser exercida pelos mesmos servidores públicos e com a utilização do mesmo patrimônio. Por outras palavras, a idéia é que os próprios servidores da entidade a ser extinta constituam uma mesma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e se habilitem como organizações sociais, para exercer a mesma atividade que antes exerciam e utilizem o mesmo patrimônio, porém sem a submissão àquilo que se costuma denominar de “amarras” da Administração Pública. (DI PIETRO, 2006. p. 269)

Juarez Freitas assevera que “a Lei n.º 9.637/1998 apresentou, com rara infelicidade, os aspectos conducentes à conceituação das organizações sociais.” (2004, p. 282), ainda “o regime das organizações sociais desponta como inoportuno e com uma espécie de referencial negativo” (FREITAS, 2004, p. 283). Tal característica decorre de uma “dominância de burocratismo coexistindo com a escassa garantia de preponderância do Direito Público” (FREITAS, 2004, p.286).

¹³ BARRETO, Maria Inês. *As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro*. apud. SILVA, Felipe Antônio Rocha. *Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: possibilidades e limites na construção de uma melhor gestão pública*. Belo Horizonte, 2003. p. 83.

O fato da qualificação como OS ser um ato discricionário é considerado como uma “censurável abertura excessiva à discricção”, assim como o processo de desqualificação, “mostra-se incontornável dever – nunca uma mera faculdade” (FREITAS, 2004, p. 283). Essa discricionariedade revelaria o equívoco do legislador, ao demonstrar a politização exacerbada a que se submete o regime de tais organizações.

Quanto à composição do conselho de administração Freitas (2004, p. 284-285) aponta a contradição da necessidade de representantes do Poder Público, uma vez que cabe ao referido conselho aprovar o Contrato de Gestão, pactuado entre o Poder Público e a entidade qualificada. Ou seja, os membros do mesmo órgão público estipulariam as metas e as aprovariam, dando ensejo a uma relação pouco isenta entre as partes.

Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta-se como um dos maiores críticos do modelo apontando diversas inconstitucionalidades expressas na Lei 9.637. O autor dá ênfase à afronta ao princípio da licitação (CRFB, art. 37, XXI), e conseqüentemente ataca o princípio da isonomia (CRFB, art. 5º), do qual a licitação decorre.

para alguém qualificar-se a receber bens públicos, móveis e imóveis, recursos orçamentários e até servidores públicos a serem custeados pelo Estado, *não necessita demonstrar habilitação técnica ou econômico-financeira de qualquer espécie. Basta a concordância do Ministro da área* (ou mesmo do titular do órgão que a supervisione) *e do Ministro de Administração* (BANDEIRA DE MELLO, 2007. p.237.)

Bandeira de Mello (2007, p.238-239) afirma ainda que apesar de o art. 37, XXI, mencionar a obrigatoriedade de licitação, salvo nos casos previstos em lei, o legislador não é livre para observar tal dever sempre que lhe for conveniente. Isso, porque o princípio tem natureza constitucional, devendo o legislador sempre obedecê-lo, sendo a ausência de licitação uma exceção admitida apenas em circunstâncias indiscutíveis, sob pena de afronta ao princípio constitucional da isonomia. Por esse motivo, sob a ótica do autor a disposição do artigo 24, XXIV, da Lei de Licitações é claramente inconstitucional ao liberar de licitação os contratos entre o Estado e as Organizações Sociais, pois tal contrato é o que proporciona tal qualificativo às entidades privadas, com suas correlatas vantagens; inclusive a de receber bens públicos em permissão de uso sem prévia licitação.

Por fim, Celso Antônio apresenta críticas ainda mais inflamadas ao apontar os riscos que o modelo apresentam aos administradores públicos:

Isto posto, não é difícil perceber-se que as qualificações como Organização Social que hajam sido ou que venham a ser feitas nas condições da Lei 9.637, de 15.5.98, são inválidas, pela flagrante inconstitucionalidade de que padece tal diploma. Assim, expõem-se abertamente a serem fulminadas em ações populares (Lei 4.717, de 29.6.65) e a que responsáveis por tais atos de benemerência com recursos públicos, tanto quanto os beneficiários deles, respondam patrimonialmente pelo indevido uso de bens e receitas públicas (art. 11 da citada lei). (BANDEIRA DE MELLO, 2007. p.240.)

Dada a natureza de afronta ao regime publicista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006. p. 270) aponta algumas medidas para a adequação das Organizações Sociais aos princípios constitucionais que regem a gestão do patrimônio público, dentre elas: a) obrigatoriedade de processos licitatórios para escolha da entidade a ser qualificada como OS; b) comprovação da existência prévia da entidade; c) demonstração de qualificação técnica e idoneidade financeira; d) submissão ao princípio da licitação; e) imposição de limitações salariais quando dependam de recursos advindos do Contrato de Gestão; f) prestação de garantias, tal como exigida nos contratos administrativos em geral, pelo fato da OS administrar patrimônio público.

SZAZI (2000.p.50) constata que as organizações sociais são originárias da transformação de entidades públicas, representando um meio de flexibilizar o fluxo de recursos dentro do Estado, não sendo acessível às organizações do terceiro setor. Freitas corrobora com essa idéia, criticando a facilidade com que as organizações sociais passaram a poder absorver atividades “desenvolvidas por entidades públicas extintas, desfigurando a precípua natureza complementar e não-substitutiva do terceiro setor, algo que, em vez de fortalecê-lo, suscita resistências significativas e naturais” (FREITAS, 2004. p.287). Ou seja, constatou-se que o desenvolvimento do modelo de OS não buscou efetivamente o fortalecimento de uma complementaridade entre o Estado e a sociedade, restringiu seu escopo apenas às necessidades de redução da própria máquina pública.

A Lei n.º 9.637/1998 foi questionada judicialmente, em especial no que se refere à constitucionalidade de seus dispositivos por duas ações diretas de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) ajuizadas no final de 1998. A

ADIN 1923-6 elaborada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) e a ADIN 1943-1 ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil atacaram a totalidade dos dispositivos da Lei de OSs. Tais ações ainda não foram julgadas, dada a controvérsia do tema. Em agosto de 2007, foi indeferida a medida cautelar da ADIN 1923-6 que pedia a suspensão temporária dos artigos da lei questionada, sob o argumento de que não há um efetivo perigo de dano para a Administração Pública, pois aos atos normativos impugnados datam de 1998. Observa-se pelos votos dos Ministros, que mesmo dentro do STF os entendimentos quanto ao tema não são unânimes, variando enormemente segundo as concepções individuais de cada julgador. Sendo assim, a decisão quanto ao tema foi meramente prorrogada.

Ainda no que se refere à análise das OSs, tem-se o caso da Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA), desqualificada devido ao não cumprimento do Contrato de Gestão, como um exemplo a não ser seguido. O Governo Federal julgou interessante executar o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (PROBEM) por meio de uma OS. Os objetivos e metas do programa eram bastante complexos pois exigiam o desenvolvimento de interfaces com laboratórios e empresas do setor privado nacional e internacional para celebração de acordos. Entretanto, o que se viu foi uma série de dificuldades, assim listadas por Rosa (2004):

1) *BIOAMAZÔNIA foi criada especialmente para executar o PROBEM;* mesmo sem contar com uma estrutura compatível e consolidada, foi apresentada ao governo como uma alternativa para alavancar um projeto de grande importância estratégica. A OS passou assim, a depender integralmente dos recursos do Contrato de Gestão para sua estruturação e manutenção; 2) *Distorções no dimensionamento de prazos e orçamentos frente as metas pactuadas;* houve uma drástica redução entre o valor previsto para a execução do programa e o valor efetivamente transferido para a OS, entretanto as metas iniciais foram mantidas; 3) *Atraso no repasse de recursos financeiros;* o cronograma de desembolso financeiro foi totalmente desconsiderado, havendo forte contingenciamento de recursos; 4) *Conflito institucional entre a Bioamazonia e o MMA;* houve a quebra do grau ideal de confiança no relacionamento entre a entidade supervisora da execução do programa e a contratada, agravando dificuldades na medida em que reduziu o fluxo de comunicação entre as partes; 5) *Ausência de critérios para avaliação das ações do Contrato de Gestão;* não

existia uma definição clara de parâmetros quantitativos destinados à avaliação do cumprimento de metas, impedindo o órgão supervisor de afirmar de modo inequívoco a insuficiência de alguns produtos apresentados pela OS. Tais dificuldades permaneceram mesmo após a pactuação do segundo Contrato de Gestão firmado entre a BIOAMAZÔNIA e o MMA, fato que ocasionou a rescisão do contrato e a desqualificação da entidade.

No capítulo seguinte examinaremos outro modelo de contratualização de resultados com entes externos ao poder público, as organizações da sociedade civil de interesse público instituídas em âmbito federal a partir de 1999. Como veremos adiante, as OSs e as OSCIPs constituem institutos bastante semelhantes, divergem, entretanto, pela maneira como que se originaram e que foram recepcionadas.

3. UM NOVO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR

Este capítulo, também dividido em duas seções, busca descrever o processo que levou ao desenvolvimento do modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) instituído em âmbito federal pela Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Objetiva ainda, analisar brevemente o instituto, bem como do modo com que ocorreu sua inserção na Administração Pública federal.

Na seção 3.1 descreveremos os processos que levaram à construção da necessidade de uma nova regulamentação normativa para as entidades privadas que exercem atividades públicas. Para tanto, estudaremos o conceito de Terceiro Setor, e delimitaremos suas características. Em seguida apresentaremos um breve relato sobre os tradicionais meios de relação entre o Estado e o Terceiro Setor, tais como: os convênios e o título de utilidade pública. Por fim, abordaremos a mudança de paradigma pela qual passou o terceiro setor após a instituição do Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988.

Feita essa introdução, na seção 3.2 nos debruçaremos com mais rigor sobre o modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público criado pela Lei n.º 9.790/99. Partiremos dos fundamentos que embasaram a elaboração do novo “marco legal do terceiro setor” e que objetivaram, em suma, uma ampla adesão das entidades privadas que prestam atividades públicas. Posteriormente, exporemos as características do instituto proposto e analisaremos como se deu a adesão das entidades as quais se dirigia. Por fim, captaremos

alguns dos entendimentos do Tribunal de Contas sobre esse assunto, bem como, faremos uma análise das implicações do modelo.

3.1. A necessidade de uma nova regulamentação para o Terceiro Setor

Nesta seção, descreveremos como o Terceiro Setor gradualmente se institucionalizou tornando-se um dos principais agentes na sociedade contemporânea, com notável destaque no atual processo de flexibilização das atividades tradicionais de Estado. Iniciaremos nosso estudo delimitando o objeto de análise dessa seção, as entidades privadas sem fins lucrativos integrantes do Terceiro Setor. Na seqüência, estudaremos as formas tradicionais de relacionamento entre o Estado e tais instituições, e, finalmente, detalharemos como a emersão do Estado Democrático de Direito alterou o paradigma Estado-Sociedade.

3.1.1. Definição do Terceiro Setor

O termo Terceiro Setor tornou-se uma expressão comum no Brasil, a partir do final dos anos 80, para designar o conjunto de entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que perseguem objetivos públicos ou, como se convencionou dizer, organizações não-governamentais (ONGs). Advindo da tradição dos países anglo-saxônicos onde também é denominado como *non profit sector*, *independent sector* ou *voluntary sector*, o Terceiro Setor (*third sector*) difere-se do Primeiro Setor (o Estado) por sua natureza privada e do Segundo Setor (o Mercado) por perseguir objetivos sociais ou públicos sem mirar-se nos lucros. Embora constituam um conjunto existente no Brasil há muito tempo (a exemplo das Santas Casas de Misericórdia e entidades de utilidade pública) e que tem adquirido uma relevância cada vez maior na sociedade, tais organizações ainda padecem de um reconhecimento jurídico-legal adequado. A natureza plural e heterogênea de tais organizações explica, em grande parte, o embaraço quando da tentativa de estabelecimento de uma normatização que as unifique.

Tendo em vista a obscuridade com que o tema ainda é tratado, não apenas no Brasil mas em diversos países, a Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas

em colaboração com a Universidade Johns Hopkins desenvolveu um manual¹⁴ que definiu cinco elementos estruturais das entidades do Terceiro Setor. São eles:

- Devem estar organizadas formalmente, ou seja, com estrutura interna, com estabilidade relativa de objetivos formais, distinguindo sócios de não sócios.
- São privadas, ou seja, separadas institucionalmente do governo.
- São auto-administradas ou capazes de administrar as próprias atividades.
- Não distribuem lucros a seus proprietários ou administradores.
- Têm alto grau de participação cidadã ou do voluntariado, isto é, podem ser livremente constituídas por qualquer grupo de pessoas, sendo a atividade da entidade livremente decidida por seus membros. (ALBUQUERQUE, 2006. p. 19-20)

O foco deste estudo incidirá sobre aquelas entidades que podem qualificar-se com o objetivo de estabelecer parcerias e receber repasses de recursos do poder público. Desse modo, faz-se necessário subdividir as organizações não-governamentais entre aquelas de *fins públicos ou comunitários* e as que objetivam um *benefício mútuo*. Maria Nazaré (BARBOSA, 2005), remetendo ao estudo *Construindo um Marco Regulatório para a Consolidação do Setor Privado não Lucrativo e de Fins Públicos no Brasil*¹⁵, distingue as organizações de *benefício mútuo* como aquelas que “têm como objetivo a defesa ou promoção de interesse de seus membros ou instituidores”, enquanto as organizações de *fins públicos* “beneficiam populações-meta que estão além da própria instituição, perseguindo fins públicos ou interesses sociais difusos”. O Relatório da CPI das ONGs traz essa discussão ao afirmar que “o senso comum rejeita a idéia de que um sindicato, um partido político, um clube ou uma igreja sejam típica e pacificamente uma ONG” (CONGRESSO, 2003), essa constatação decorre da clara finalidade de *benefício mútuo* presente em tais entidades. Sendo assim, pode-se dizer que as instituições típicas do Terceiro Setor são aquelas com fins eminentemente públicos e sem fins lucrativos que se estruturam conforme associações, formadas a partir de pessoas que se reúnem, conjugando esforços e recursos em torno de um propósito e fundações privadas, patrimônio a que se atribui personalidade e se destina a realização de uma causa pública.

No Brasil, tais entidades são caracterizadas unicamente segundo a sua natureza jurídica, todas são pessoas jurídicas de direito privado estruturadas conforme disciplina o

¹⁴ O *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* foi editado pela ONU em 2003 com o objetivo de “improve and make available data on a sector that is growing in importance and that is often ignored or little developed as part of the economy-wide compilation of data on national accounts”.

¹⁵ Oliveira, Anna Cynthia. “Construindo um Marco Regulatório para a Consolidação do Setor Privado não Lucrativo e de Fins Públicos no Brasil” - Estudo para o Conselho Comunidade Solidária, novembro de 1996.

Código Civil¹⁶ como associações, fundações privadas, organizações religiosas e partidos políticos. Obviamente tal definição não abrange o amplo leque de atividades aos quais se dedicam os diversos componentes do Terceiro Setor, dentre elas a promoção da assistência social, da cultura, da defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, e da conservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, do voluntariado e do combate à pobreza, implementação não-lucrativa de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito (microcrédito), etc. (CONGRESSO, 2003)

3.1.2. As relações tradicionais entre o Estado e o Terceiro Setor no Brasil

O Estado brasileiro há muito se relaciona com as entidades do Terceiro Setor, prestando-lhes financiamento, reconhecimento, vantagens fiscais e garantindo a participação em arenas deliberativas, tais como fóruns e conselhos. Para tanto, ao longo de décadas foram criados diversos instrumentos para a formalização de tais vínculos que permanecem até hoje. Descreveremos a seguir alguns desses mecanismos.

O *Título De Utilidade Pública Federal*, previsto pelo Código Civil de 1916, e disciplinado pela Lei n.º. 91 de 1935 e pelo Decreto n.º. 50.517 de 1961, representa a regulamentação precursora do relacionamento entre o Estado e as entidades do terceiro setor. Esse título destina-se, nos termos da lei às “sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á coletividade”. Dentre os dispositivos legais que representam entraves para o desenvolvimento de uma administração profissional das entidades do Terceiro Setor desponta a exigência de que os cargos de diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não possam ser remunerados. Ferrarezi (2001, p.3) constata que ao longo de décadas o fornecimento de tal qualificação constituiu uma moeda de troca política, dando ensejo a clientelismo e favoritismo. A autora afirma ainda que esse título representa a persistência até a atualidade de um padrão paternalista e assistencialista do Estado frente às organizações do Terceiro Setor instituído na década de 1930.

¹⁶ Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

O *Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social* (antes denominado *Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos*) destina-se às Entidades sem fins lucrativos que promovam: a) a proteção à família, à infância, à maternidade, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes; c) ações de prevenção, habilitação, reabilitação e integração à vida comunitária de pessoas portadoras de deficiência; d) a integração ao mercado de trabalho; e) a assistência educacional ou de saúde; f) o desenvolvimento da cultura; g) o atendimento e assessoramento aos beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social e a defesa e garantia de seus direitos. Ferrarezi (2001, p. 4-5) afirma que o surgimento do *Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos* em 1959¹⁷ se deu para garantir a isenção de contribuição patronal à previdência. O Certificado tem validade de três anos, sendo exigido para a solicitação das seguintes isenções de contribuições sociais: a) Contribuições patronais do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS); b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); c) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); d) Contribuição PIS/PASEP; e) CPMF. Além disso, o certificado é requisito para a concessão de outros benefícios, tais como o parcelamento de dívidas com o Governo Federal¹⁸ e o requerimento de manifestação sobre isenção de imposto de importação no Ministério da Educação e no Ministério da Saúde.

Ferrarezi, (2001, p.3) critica a desenho das duas qualificações, *Declaração de Utilidade Pública Federal e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social* ao constar que grande parte das entidades do Terceiro Setor não consegue transpor as exigências vinculadas de registros e títulos em várias instâncias governamentais. A autora afirma que apesar de terem sido feitas mudanças na concessão desses títulos tornando-os mais seletivos, ainda persistiriam três distorções antigas.

A primeira é a crença de que as sucessivas barreiras burocráticas dificultariam a ocorrência de favoritismo, quando se sabe que quanto mais dificuldades burocráticas são acrescidas, mais riscos de tráfico de influências. Aqui parece que as orientações para a ação política descritas por Weber (1993:56)¹⁹ - a capacidade dos dirigentes e políticos no exercício da decisão responsável com a assunção das conseqüências, e o poder de firmar compromissos - deu lugar à dominação burocrática, deslocando o

¹⁷ Lei nº. 3.577 de 4 de julho de 1959. *Isenta da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebam remuneração.*

¹⁸ Lei nº. 11.345, de 14 de setembro de 2006. (Lei Timemania)

¹⁹ WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Ed. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 1993.

poder político para a gestão, revelando incapacidade de direção e de controle político da burocracia e da política pública.

A segunda trata do emaranhado de leis, decretos e resoluções internas que foram sendo criados e recriados, com vínculos entre as várias exigências – que se baseiam mais em “tradição” do que numa referência racional e justa para alocação de recursos públicos. Como diz Weber (1993:52), onde a burocracia se instala, o seu poder torna-se indestrutível porque toda a organização é condicionada à sua forma de trabalho.

Terceiro: chama a atenção o anacronismo dessa legislação, com suas exigências vinculadas para as isenções face ao impacto efetivo sobre a sociedade vis a vis o custo de gerir e analisar processos com inúmeros documentos contábeis, os recursos em caso de indeferimentos, a atualização dos títulos vinculados, repetição de requisitos administrativos em diferentes órgãos públicos etc. Não há justificativa racional para essa organização de trabalho – sobrepосто e de eficácia duvidosa. Nessa concepção de domínio burocrático, a efetividade, o valor que aporta para a sociedade, e os resultados não importam, o que importa é justificar os meios pelos quais a burocracia reproduz seu próprio domínio. Os órgãos responsáveis pela emissão desses títulos se tornaram analistas de documentos formais em detrimento da análise da relevância pública das ações dessas associações. (FERRARENZI, 2001, p.5)

Além dessas qualificações, existem formas diversas de repasse de recursos públicos às entidades natureza privada sem finalidade lucrativa tais como os *auxílios*, *contribuições* e *subvenções sociais*. Os *auxílios* derivam diretamente da Lei orçamentária, enquanto as *contribuições* são concedidas em virtude de lei especial e se destinam a atender a ônus ou encargos assumidos pela União. Os recursos recebidos por meio desses dois instrumentos não exigem a contraprestação direta de bens ou serviços. Por sua vez, as *subvenções sociais* são transferências destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa. O montante da subvenção, quando possível, é calculado com base em unidade de serviço efetivamente prestado ou posto à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados na lei. Szazi (2000, p. 105), considera que as subvenções possuem uma natureza mais restrita que os *auxílios e contribuições*, uma vez que a aplicação dos recursos é limitada pela legislação, não podendo a entidade beneficiária dispor amplamente de seu uso.

Pode haver ainda, a formação de um vínculo contratual entre as entidades do Terceiro Setor e o Estado. Nesse aspecto, os *Contratos* não são privativos das entidades sem fins lucrativos, pois pressupõe a venda de bens ou prestação de serviços ao poder público. O *contrato* configura-se pela existência de dois interesses diametralmente contrapostos, de um lado, o interesse do Estado na aquisição do bem ou serviço, de outro, o recebimento de uma contraprestação financeira correspondente pela entidade. Esse instrumento submete-se completamente às regras das licitações.

Por fim, os *Convênios, acordos ou ajustes* são possivelmente os instrumentos mais utilizados para a formalização de vínculos entre o poder públicos e as ONGs. De acordo com Barbosa (2005 p. 9-10) o convênio foi inicialmente instituído pelo artigo 116 da Lei nº. 8.666 como meio de formalização de acordos internos à própria administração pública, mas tiveram uma ampla utilização para designar acordos entre entidades sem fins lucrativos e o Estado. A Instrução Normativa nº1 de 15 de janeiro de 1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, define convênio como:

instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (IN 01/97 – STN, Art. 1º, §1º.)

Essa definição abrange os dois elementos primordiais dos convênios segundo a literatura, o regime de mútua cooperação e o interesse recíproco. Szazi (200. p. 105) explica que a mútua cooperação implica aportes de recursos pelas duas partes conveniadas, mesmo que haja notória preponderância de uma delas. Habitualmente não se exige do parceiro privado uma contrapartida financeira, entretanto a entidade deve aportar recursos economicamente mensuráveis, tais como bens, serviços e tecnologia, de outro plano o instituto se configuraria tal qual um auxílio ou subvenção social. Barbosa (2005 p. 10) aponta como elementos distintivos dos convênios a necessária vinculação dos recursos repassados aos objetivos previamente pactuados e a automática submissão da prestação de contas da entidade privada conveniente ao órgão repassador e ao Tribunal de Contas. Segundo a autora, os valores repassados por meio de convênios não perdem sua natureza pública.

A prestação de contas de tais instrumentos, especialmente a dos convênios é encarada como obscura e inadequada. A esse respeito o Acórdão 549/2003 do Tribunal de Contas da União faz uma avaliação dos procedimentos e critérios utilizados para a celebração de convênios pelo Ministério do Meio Ambiente, chegando às seguintes conclusões:

- Os processos são marcados pela inobservância da legislação vigente;
- há uma falta de clareza no trâmite dos processos de convênios;
- inexistência de critérios definidos para a seleção dos convênios a serem fiscalizados pelo Ministério;

- falta de acompanhamento “*in loco*” dos convênios celebrados.
- irregularidades tanto na formalização, quanto na prestação de contas.

Ainda nessa linha de pensamento o Relatório da CPI das ONGs de 2002 traça um quadro pessimista em relação aos convênios e às entidades que preferem manter esse tipo de vínculo em detrimento de qualificações mais recentes, tais como o título de OSCIP analisado na seção seguinte:

Hoje o que se vê é intolerável. Tudo leva a crer que a maioria esmagadora das ONGs evita qualificar-se como OSCIP para poder continuar a beneficiar-se do inaceitável mecanismo, que hoje prevalece, pelo qual o Poder Público distribui recursos a essas organizações por meio de convênios, sem recorrer a edital público para selecionar os melhores projetos. Em função de uma duvidosa concepção doutrinária do Direito Brasileiro, dá-se uma espécie de “ação entre amigos”. (CONGRESSO, 2003)

Essa histórica relação, marcada por muitos pontos obscuros e de excessiva discricionariedade do Poder Público começou a mudar lenta e gradativamente a partir da promulgação da Constituição de 1988, conforme veremos a seguir.

3.1.3. O terceiro setor sob o paradigma do Estado Democrático de Direito

A Constituição de 1988 instituiu um novo paradigma para a Administração Pública brasileira, em especial no que se refere à participação da sociedade civil nas decisões do Estado. Ao Estado Social de Direito garantidor de direitos sociais e individuais somou-se a concepção de um Estado Democrático que deseja a presença constante da população em suas decisões.

A esse respeito convêm fazermos um breve histórico sobre o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Inicialmente se instituiu o *Estado de Direito*, um arranjo tipicamente liberal sendo abalizado, segundo Silva (2006, p.112-113), por três características básicas: a) submissão ao império da lei; b) divisão de poderes; c) enunciado e garantias dos direitos individuais. Essa configuração de Estado marcou-se pelo individualismo e abstencionismo estatal, provocando grandes injustiças sociais que fizeram eclodir diversos movimentos sociais ao longo do século XIX. Houve então um rearranjo do Poder Público que despiu-se de sua neutralidade e adotou como valor precípua a realização da justiça social. Foi então criado o *Estado Social de Direito* que veio a perseguir valores de bem-estar geral e

dignidade da pessoa humana. Essa concepção de Estado foi bastante ambígua, pois a ausência de valores democráticos aliada a uma interpretação dúbia dos valores sociais que defendia, transformaram o *Estado Social de Direito* em um dos pilares de diversos regimes totalitários. Paralelo a esse processo constituiu-se o *Estado Democrático* que se funda na soberania popular, impondo a participação efetiva da população em todas as decisões da esfera pública. Esse ideal democrático juntou-se ao *Estado Social de Direito* desenvolvendo uma estrutura que ultrapassa a mera junção dos dois, o *Estado Democrático de Direito*. José Afonso da Silva constata que a constituição desse Estado supera a soma de seus componentes “na medida que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.” (SILVA, 2006. p.119)

Di Pietro (2006. p. 32-33) defende que no *Estado Democrático de Direito* tanto o princípio democrático quanto o princípio do interesse público adquiriram uma nova roupagem. O primeiro passa a almejar “a participação popular no processo político, nas decisões do Governo, no controle da Administração Pública” (DI PIETRO, 2006. p. 32) enquanto o segundo passa por uma mudança profunda ao humanizar-se. O interesse público deixa de preocupar-se somente com os bens materiais almejados pela liberdade de iniciativa e passa a focar-se nos valores considerados essenciais à existência digna. Nesse sentido, Silva (2006, p.122) aponta para o fato de que no *Estado Democrático de Direito* os seguintes princípios adquirem importância fundamental: a) princípio da constitucionalidade; b) princípio democrático; c) sistema de direitos fundamentais; d) princípio da justiça social; e) princípio da igualdade; f) princípios da divisão dos poderes; g) princípio da legalidade; h) princípio da segurança jurídica. Todos esses princípios miram-se no objetivo fundamental do *Estado Democrático de Direito*, “superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (SILVA, 2006. p. 122)

Em decorrência da formulação do *Estado Democrático de Direito* o Terceiro Setor passa a adquirir um papel estratégico no “desenvolvimento social e a consolidação de valores democráticos, pluralistas, comprometidos com a solidariedade humana e o sentido de comunidade”. (PEREIRA, 2003. p. 278)

A idéia de Estado Democrático de Direito (...) está associada necessariamente, à existência de uma Sociedade Democrática de Direito, o que de uma certa forma resgata a tese de que o conteúdo do conteúdo de democracia aqui se assenta na soberania popular (poder emanado do povo) e na participação popular, tanto na sua

forma direta como indireta, configurando o que podemos chamar de princípio participativo, ou em outras palavras: *democratizar a democracia através da participação significa em termos gerais, intensificar a otimização das participações dos homens no processo de decisão* (LEAL, 2006. p.149)

O modelo de *Estado Democrático de Direito* traz um novo relacionamento entre Estado e Sociedade Civil. O Estado deve garantir a igualdade de oportunidades dos diversos atores sociais e possibilitar padrões mínimos de inclusão para tornar possível à cidadania ativa, criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos do governo e proteção da comunidade (LEAL, 2006. p.153). Há um claro esgotamento de concepções estanques e fracionadas de espaço público e privado, apontando para o caminho de complementaridade e não de divisão. Ambos os espaços passam a constituir espécies não excludentes, mas integradoras, de interlocução entre os diversos atores sociais.

Como vimos no capítulo anterior, a Reforma do Estado intensificou o processo visto neste tópico ao atribuir importância fundamental ao setor público não-estatal. Na seção seguinte analisaremos as OSCIPs, instituto criado à partir das demandas das entidades do Terceiro Setor e que veio ao encontro do regime de co-responsabilização entre o Estado e a Sociedade Civil implantado pelo *Estado Democrático de Direito*.

Houve, ao longo da década de 90, uma proliferação das organizações sem fins lucrativos, evidenciando essa nova perspectiva de atuação da sociedade civil. Tais entidades desenvolveram uma vasta atuação no campo social, sendo tais atividades financiadas, em grande parte, por parcerias onerosas com o Poder Público. Dessa maneira, impôs-se gradativamente a necessidade aperfeiçoamento das formas jurídico-associativas tradicionais, o que veio a se materializar na edição da Lei nº 9.790/99.

3.2. A Lei de OSCIPs

Nesta seção serão discutidos os principais aspectos relacionados ao modelo de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público instituído em âmbito federal pela Lei nº. 9.790/99. Preliminarmente, descreveremos o processo de elaboração do chamado “marco legal do Terceiro Setor”. Em seguida delinearemos as características fundamentais do modelo, tanto a previsão legal quanto a forma com que foi implementado na Administração Pública federal, e buscaremos diferenciá-lo das OSs analisadas no capítulo passado. Por fim,

encerraremos o capítulo apontando alguns entendimentos que norteiam a atuação do Tribunal de Contas da União sobre as OSCIPs e, desenvolveremos uma análise do instituto.

3.2.1. Fundamentos do novo marco legal do Terceiro Setor

Um processo bastante distinto daquele que originou as Organizações Sociais se desenvolveu no final da década de 1990 gerando as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Os anos de 1997 e 1998 foram marcados por intensas discussões nas Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária²⁰ sobre o Marco Legal do Terceiro Setor. Ferrarezi (2002) aponta para o fato de que durante essas rodadas foram consultados uma centena de interlocutores que debateram as inadequações na legislação vigente e propuseram soluções. Dentre os principais entraves encontrados para o fortalecimento do Terceiro Setor foram destacados os processos de qualificação extremamente onerosos, burocráticos e obscuros, além da grande restrição às áreas de atuação das entidades.

Como resultado das Rodadas de Interlocação Política, foi elaborado um projeto de lei e encaminhado ao Congresso Nacional, onde novamente foi alvo de debates e negociações, agora entre os partidos políticos. Por fim, um substitutivo a esse Projeto foi aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados e, em seguida, no Senado Federal. No dia 23 de março de 1999, a Lei 9.790 foi sancionada, consolidando os seguintes objetivos:

- i) Permitir o acesso à qualificação como OSCIP às associações que possuem fins públicos e não tinham acesso a nenhum benefício ou título. Esta nova qualificação inclui as formas recentes de atuação das organizações da sociedade civil e exclui aquelas que não são de interesse público, que se voltam para um círculo restrito de sócios ou que estão (ou deveriam estar) abrigadas em outra legislação;
- ii) Agilizar os procedimentos para a qualificação por meios de critérios objetivos e transparentes;
- iii) Incentivar e modernizar a realização de parceria entre as OSCIPs e órgãos governamentais, por meio de um novo instrumento jurídico – Termo de Parceria – com foco na avaliação de resultados;

²⁰ O Programa Comunidade Solidária foi instituído em 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Até dezembro de 2002, o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, sendo presidido até então pela primeira-dama, Ruth Cardoso. A partir de janeiro de 2003 teve suas atividades gradualmente absorvidas pelo Ministério da Segurança Alimentar e pela OSCIP Comunitas. O Conselho da Comunidade Solidária tinha como sua atribuição a promoção de parcerias entre o governo e as organizações da sociedade civil.

iv) Implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização das organizações e dirigentes com o objetivo de garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas OSCIPs sejam bem aplicados e destinados a fins públicos. (FERRAREZI, 2002. p.31)

Azevedo (2005, p.6) acredita que a Lei 9.790/99 surgiu como uma nova alternativa para o Terceiro Setor, na medida em que pretende dar transparência ao relacionamento entre tais entidades e o Estado. O autor afirma que a referida lei veio para preencher uma lacuna, pois até os anos noventa a disciplina legal do Terceiro Setor priorizava apenas as organizações caritativas e às de assistência social. Fato que não contemplava os interesses e as demandas de novos movimentos sociais que emergiam e não se enquadravam aos tradicionais conceitos de filantropia.

3.2.2. Características do título de OSCIP e dos Termos de Parceria

O título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é concedido, conforme disposto na Lei 9.790/99, às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos que efetivamente têm finalidade pública. A Lei de OSCIPs foi, poucos meses depois, regulamentada pelo Decreto n.º 3.100²¹, de 30 de junho de 1999, que pormenorizou aspectos referentes à qualificação e aos termos de parceria.

As entidades privadas obtêm a qualificação a partir de um requerimento destinado ao Ministério da Justiça. Para ter o pedido acolhido, tais organizações devem enquadrar seus objetivos sociais, sua normas estatutárias e apresentar uma documentação específica, conforme exigido em lei. Após esse processo tais entidades recebem o título de OSCIP e, a partir daí, podem estipular com o Poder Público vínculos denominados *termos de parceria*. Sendo assim, as entidades mantêm sua natureza privada e boa parte das características que apresentavam antes da qualificação, embora passem a receber recursos públicos. Para qualificar-se como OSCIP a entidade deve, antes mesmo de requerer o título, atender ao “interesse público”, conforme a própria denominação do instituto. Segundo Albuquerque, diante da dificuldade de definição da expressão, foram estabelecidos dois critérios que, combinados, caracterizam e dão sentido a esse termo:

²¹ *Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.*

- **Cr terios de finalidade:** sem finalidade lucrativa. A entidade deve desenvolver determinados tipos de atividade de interesse geral.
- **Ado o de um regime de funcionamento espec fico:** os estatutos devem conter preceitos da esfera p blica que possibilitem a transpar ncia e responsabiliza o pelos atos praticados. (ALBUQUERQUE, 2006. p. 46)

O t tulo de OSCIP n o substitui outras esp cies de qualifica o, tais como a *declara o de utilidade p blica federal* e o *certificado de entidade beneficente de assist ncia social*. Pois, a legisla o que rege essas qualifica es continua vigorando concomitantemente   Lei n  9.790/99. Entretanto, o legislador n o permite a cumula o de diversas qualifica es pela mesma entidade. Ao longo dos cinco anos posteriores   promulga o da lei, vigorou um “per odo de experi ncia” no qual as entidades qualificadas com base em outros diplomas legais tamb m poderiam se qualificar como OSCIP, sem perder os benef cios anteriores. Ap s 23 de mar o de 2004, as organiza es tiveram de optar por um dos dois regimes, como forma de uniformizar o enquadramento legal de tais entidades.

Tendo em vista que a configura o das OSCIPs pautou-se, justamente, no aumento do escopo das parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor, a Lei n 9.790 estabeleceu os seguintes campos de atua o para as OSCIPS: 1) promo o da assist ncia social; 2) promo o da cultura, defesa e conserva o do patrim nio hist rico e art stico; 3) promo o gratuita da educa o; 4) promo o gratuita da sa de; 5) promo o da seguran a alimentar e nutricional; 6) defesa, preserva o e conserva o do meio ambiente e promo o do desenvolvimento sustent vel; 7) promo o do voluntariado; 8) promo o do desenvolvimento econ mico e social e combate   pobreza; 9) experimenta o, n o lucrativa, de novos modelos s cio-produtivos e de sistemas alternativos de produ o, com rcio, emprego e cr dito; 10) promo o de direitos estabelecidos, constru o de novos direitos e assessoria jur dica gratuita de interesse suplementar; 11) promo o da  tica, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; 12) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produ o e divulga o de informa es e conhecimentos t cnicos e cient ficos.

A dedica o  s atividades, descritas acima, configura-se mediante a comprova o de execu o direta de projetos, programas e planos de a es correlatas, por meio da doa o de recursos f sicos, humanos e financeiros, ou ainda, pela presta o de servi os intermedi rios de apoio a outras organiza es sem fins lucrativos e a  rg os do setor p blico que atuem em  reas afins. Somada   demonstra o de tais atividades, pela requerente

ao título de OSCIP, a Lei nº 9.790/99 exige ainda que tais pessoas jurídicas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do Termo de Parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

O Termo de Parceria constitui-se como um instrumento que veio ao encontro das necessidades de entidades que desenvolvem projetos conjuntos com o Estado e que encontravam grandes dificuldades para ajustarem-se às formas tradicionais de relacionamento. O certo é que o Termo de Parceria se assemelha bastante com o Contrato de Gestão das organizações sociais, pois ambos apresentam características próximas às dos convênios. A esse respeito Maria Sylvia explica:

Quanto ao vínculo com a Administração Pública, é estabelecido, conforme visto, por meio de Termo de Parceria, em tudo semelhante ao Contrato de Gestão previsto na lei

de organizações sociais. Não tem, como este último natureza contratual, assemelhando-se muito mais aos convênios tradicionalmente celebrados entre o Poder Público e entidades privadas para formalizar o fomento. Da mesma forma que o Contrato de Gestão celebrado com Organização Social, o Termo de Parceria com as entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público restringe a autonomia da entidade que, por receber diferentes tipos de ajuda, fica sujeita a controle de resultado pelo Poder Público, além do controle pelo Tribunal de Contas, na medida em que se administre bens ou valores de natureza pública. (DI PIETRO, 2006. p.273)

É importante destacar que, ao contrário do que ocorre no modelo de OSs, a Lei 9.790/99 não enumera as possíveis formas de fomento do Estado às OSCIPs, apenas faz referência a bens e recursos de origem pública, deixando a cargo do Termo de Parceria estipular como isso será feito.

São cláusulas essenciais do Termo de Parceria: a) a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto; b) a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; c) a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de resultado; d) a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento; e) a que estabelece 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,; f) a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas, do extrato do Termo de Parceria e do demonstrativo da sua execução física e financeira contendo os dados principais da documentação obrigatória, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Conforme explica Rocha, “Cabe ao Estado a iniciativa para a celebração do Termo de Parceria, entretanto, é facultado às OSCIPs proporem Termos de Parceria, que, caso sejam convenientes para o poder Público, poderão ser celebrados” (SILVA, 2003, p. 80). Soma-se a isso, a regra geral de consulta prévia aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes.

Interessante e controverso apresenta-se o disposto no Decreto nº. 3.100/99 que estabelece a faculdade da Administração Pública escolher a OSCIP com a qual celebrará o Termo de Parceria, por meio de publicação de edital de concursos de projetos. Retornaremos com mais detalhes a essa questão nos tópicos seguintes.

Dessa forma, tendo em vista os tradicionais instrumentos de parceria entre o Estado e as ONGs, o Termo de Parceria apresenta algumas inovações, tais como: a) consulta ao Conselho de Política Pública das respectivas áreas de atuação da entidade, procedimento inexistente no regime dos convênios e contratos de gestão; b) possibilidade de o Termo de Parceria ser firmado por período superior ao exercício fiscal, o que o torna interessante para projetos prolongados; c) estipulação de metas e dos resultados a serem atingidos, com respectivos prazos e cronogramas; d) fixação de critérios objetivos de avaliação de desempenho mediante indicadores de resultados; e) elaboração de cronograma físico-financeiro de aplicação dos recursos; f) previsão de realização de auditoria independente, por pessoa física ou jurídica habilitada pelos Conselhos Regionais de Contabilidade, para recursos superiores a R\$ 600.00, (seiscentos mil reais); g) necessidade de apresentação de relatório com prestação de contas ao final de cada exercício; h) obrigatoriedade de publicação na imprensa oficial de um extrato simplificado do Termo de Parceria.

Quanto aos contratos e aquisições das OSCIPs, a subordinação ou não dos processos licitatórios previstos na Lei 8.666/93 configura-se ainda como um tema em aberto. O artigo 14 da Lei 9.790/99 estabelece a sujeição das OSCIPs a um regulamento de compras e contratações próprio, adstrito aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Esse regulamento deve ser publicado no prazo máximo de trinta dias, contados da assinatura do Termo de Parceria, o que se faz necessário sempre que haja o emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Apesar dessa dispensa legal, foi editado o Decreto n.º 5.504/2005, que como vimos no capítulo anterior, vinculou OSs e OSCIPs aos procedimentos licitatórios, em especial o pregão. Nesse sentido, alguns autores tais como Gustavo Henrique Justino de Oliveira e Maria Nazaré Lins Barbosa consideram a subordinação das OSCIPs às licitações, não apenas um retrocesso, mas advogam pela ilegalidade do próprio Decreto. Em que pese tais controvérsias, vimos que uma decisão definitiva vem sendo adiada na medida em que a eficácia do decreto vem sendo suspensa por meio de portarias interministeriais.

No que se refere aos instrumentos de controle e fiscalização das OSCIPs Maria Nazaré constata que “O modelo do Termo de Parceria introduz uma concepção de avaliação focada no alcance dos resultados das ações e não na forma de aplicação de recursos.”

(BARBOSA, 2005. p.24). Mesmo com esse foco nos resultados o modelo encontra-se submetido a diversas formas de controle, dentre elas, o acompanhamento e fiscalização feitos pelo órgão do Poder Público e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correlatas.

O principal órgão de controle dos termos de parceria é a comissão de avaliação composta por dois membros do parceiro público, um da OSCIP e um representante do Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, quando houver. Essa comissão avalia e monitora a execução do Termo de Parceria, emitindo relatórios e dando ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, quando da constatação de irregularidades ou ilegalidades na utilização de recursos ou bens de origem pública.

Soma-se a esses mecanismos de fiscalização, a auditoria externa obrigatória, nos casos em que o repasse de recursos públicos excederem o valor de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), a exigência de publicação do extrato do Termo de Parceria e as formas de controle social previstos na legislação. Dessa maneira, qualquer cidadão é parte legítima para requerer a desqualificação de uma OSCIP, judicial ou administrativamente, desde que respeitadas as prerrogativas do Ministério Público. Obviamente o processo de perda do título assegurará a ampla defesa e o contraditório da entidade questionada.

3.2.3. Consolidação das OSCIPs

Ao contrário do que ocorreu com o modelo federal de organizações sociais, as OSCIPs vem tendo uma ampla adesão das entidades do Terceiro Setor. Em outubro de 2008 o site do Ministério da Justiça apresentava 4.726 entidades qualificadas em todo o país, atuantes em todas as áreas previstas pela Lei 9790/99. Esse número, embora bem menor que as 12.141 entidades registradas com o *título de utilidade pública federal*, apresenta-se expressivo, uma vez que as OSCIPs se inseriram na Administração Pública federal há pouco mais de 9 anos. Soma-se a isso, a estimativa de aproximadamente cinco mil entidades possuidoras do *certificado de entidade beneficente de assistência social*. Ou seja, em âmbito federal o modelo de OSCIP avança a passos largos em termo de expansão do número de entidades qualificadas quando comparado aos tradicionais certificados.

Tendo em vista que a gestão dos termos de parceria é feita de forma descentralizada, por cada órgão e entidade do governo federal, ao contrário do que ocorre no

Estado de Minas Gerais, como veremos a seguir, inexistiu um banco de dados específico sobre os acordos estabelecidos. Existe apenas um banco de dados que agrega todos os repasses às organizações não-governamentais, convênios e instrumentos congêneres, dentre eles os *termos de parceria* e *contratos de gestão*. De acordo com dados do Tribunal de Contas da União²², o valor desses repasses, entre os anos de 2001 e 2006, foi de 12,6 bilhões de Reais, ou seja, mais de dois bilhões por ano, em média. Desse valor é difícil precisar exatamente qual o percentual relativo às OSCIPs. Regina Pacheco (2008), em palestra “Parceria Estado/Terceiro Setor no Brasil” apresentou um recente levantamento em que constam assinados pelo Governo Federal 266 termos de parceria entre os anos de 1999 e 2007.

Para fins didáticos e de sistematização, no próximo tópico faremos uma recapitulação dos modelos analisados, contrapondo-os, evidenciando os principais pontos de convergência entre as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.

3.2.3. Principais diferenças entre as OSs e as OSCIPs

Tendo em vista que os dois modelos, de um modo geral, apresentam características parecidas traçaremos, inicialmente, os principais pontos de convergência, para em seguida, focarmos sobre as disparidades.

Paulo Modesto (2001, p. 12) aponta nove semelhanças entre as OSs e as OSCIPs: 1) fundamentam-se na concessão de uma qualificação para pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos; 2) restringem expressamente a distribuição pela entidade de lucros ou resultados; 3) identificam determinadas áreas sociais para a atuação das entidades como requisito de qualificação; 4) exigem a existência de um conselho de fiscalização dos administradores da entidade; 5) detalham exigências estatutárias para que a entidade possa ser qualificada; 6) determinam a publicidade de vários documentos da entidade e a previsão de realização de auditorias externas independentes; 7) pautam-se em instrumentos específicos para a formação dos vínculos de cooperação, *contratos de gestão* e *termos de parceria*; 8) permitem a remuneração dos diretores executivos da entidade, observados os valores

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república*. Exercício de 2006. Brasília, 2007. apud. CARVALHO NETO, Antonio Alves de. *Transferências de recursos do Orçamento da União para Organizações Não-Governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle*. Brasília, 2007

praticados pelo mercado; 9) prevêm processos de desqualificação, de sanções e responsabilidades sobre os dirigentes da entidade em caso de fraude ou atuação ilícita.

Maria Sylvia Di Pietro (2006. p. 41) acredita que ambos os modelos de parceria servem a três objetivos primordiais da Administração Pública gerencial: **a) redução do aparelho do Estado** na medida em que são delegadas ao setor privado atividades antes executadas privativamente pelo Poder Público, ensejando a extinção ou diminuição de órgãos e entidades da administração indireta, bem como o enxugamento do quadro de servidores; **b) fomento à iniciativa privada** de modo a ajudá-la no desempenho das atividades de interesse público; **c) eficiência**, ao introduzir novos procedimentos que, ao menos teoricamente, seriam menos morosos e mais baratos, quando comparados aos procedimentos burocráticos tradicionais

Apesar dos muitos pontos similares, a Lei 9790/99 estabelece expressamente a impossibilidade de qualificação de quaisquer OSs como OSCIPs, ainda que se dediquem às atividades semelhantes. Ou seja, apesar de parecidos os modelos não se confundem. Segundo Di Pietro (2006, p. 272-273), o que marca a grande diferenciação é o objetivo ao qual se destina cada instituto. As Organizações Sociais, tal como se caracterizaram concretamente, nasceram com o intuito de assumir atividades antes desempenhadas por entidades da Administração Pública, resultando na extinção destas últimas.

Trata-se de entidades constituídas ad hoc, ou seja, com o objetivo único de se habilitarem como organizações sociais e continuarem a fazer o que faziam antes, porém com nova roupagem. São entidades fantasmas, porque não possuem patrimônio próprio, sede própria, vida própria. Elas viverão exclusivamente por conta de Contrato de Gestão com o poder público. (DI PIETRO, 2005. p. 230-231)

As OSCIPs, por sua vez, não se desenvolveram por esse motivo, pois a qualificação da entidade não afeta em nada a existência e as atribuições de entidades ou órgãos integrantes do Poder Público. O Estado exerceria verdadeira atividade de fomento, incentivando a iniciativa privada de interesse público. Além disso, para que uma entidade privada se qualifique, ela deve comprovar sua existência legal anterior. Entre os documentos exigidos por lei, estão o balanço patrimonial, o demonstrativo de resultados do exercício e a declaração de isenção do imposto de renda. Segundo a autora, essa documentação comprovaria a existência prévia do requerente evitando assim, que “entidades fantasmas”, sem qualquer patrimônio e sem existência real, venham pleitear o título.

3.2.4 Entendimentos do TCU sobre as OSCIPs

O Tribunal de Contas da União tece diversas considerações sobre a aplicação da Lei 9.790/99 e o gerenciamento do modelo de OSCIPs tendo em vista sua competência constitucional de “guardião das contas públicas”. Uma vez que receber valores públicos, as OSCIPs se submetem ao teor do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal que diz:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária

Dessa maneira, neste tópico levantamos alguns dos entendimentos do TCU, sobre a correta configuração da relação Estado-OSCIP. Para tanto, nos reportamos à dois julgados em especial, o Acórdão 1777/2005 e Acórdão 1331/2008.

O Acórdão 1331/2008 da Corte de Contas da União corrobora com a concepção de que as OSCIPs não estão sujeitas aos processos de licitação mas elenca três dificuldades decorrentes dos regulamentos próprios de compras que devem ser analisadas e regulamentadas apropriadamente pelo poder legislativo: 1) a possibilidade de que as mais de 4000 OSCIPs qualificadas pelo Ministério da Justiça estabeleçam procedimentos de compras singulares 2) o baixo grau de controle a que estão sujeitos esses regulamentos, pois independem de qualquer exame ou aprovação por parte do Poder Público 3) a flexibilidade de tais regulamentos próprios, que têm como único parâmetro os princípios constitucionais da Administração Pública. Esse fato permite que, sob o amparo da discricionariedade da OSCIP, sejam instituídos regramentos como os do Instituto de Hospitalidade, cujo valor estabelecido para a dispensa de licitação atingiu o patamar de R\$ 50.000,00, ou seja, de 3 a 6 vezes superior ao limite estabelecido para o Estado na Lei 8.666/93, de R\$15.000,00 para obras e R\$ 8.000,00 para compras. Segundo o TCU, tal discrepância não se justifica, entretanto, não pode ser resolvida com o afastamento sumário do regulamento sob a alegação de afronta a um dos princípios citados. Outra questão refere-se à utilização de conceitos indeterminados tal como "em meio de comunicação eficaz", o que, além de exigir uma investigação, caso a caso, para que se conheça qual foi o meio de publicação utilizado, demandará, posteriormente, a discussão sobre a eficácia ou não do meio utilizado.

Um ponto importante levantado pelo Acórdão 1777/2005 refere-se à possibilidade da OSCIP instituir remuneração para os dirigentes executivos e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados os valores de mercado. De acordo com o julgado, a concepção do modelo busca ampliar o caráter de público de entidades privadas, sendo assim “o critério não deve ser o privado, mas sim o público; logo, o pagamento de pessoal salário não deveria ser comparado com os salários de mercado, mas sim com os salários da Administração Pública”(Acórdão 1777/2005). Essa observação também traz complicadas implicações, uma vez que além de não haver isonomia salarial na Administração Pública, seria impossível remunerar, por meio de Termo de Parceria, um emprego particular que exercesse atribuições previstas para cargos público, sem que se configurasse uma terceirização irregular. Sendo assim, visado solucionar em parte o problema, o TCU recomenda a estipulação de remuneração máxima o teto dos vencimentos do cargo de Presidente da República.

Especificamente no que se refere à escolha das OSCIPs com quem o Estado firmará *termos de parceria*, o TCU recomenda a realização de concurso público de escolha de projetos, conforme estabelecido no Decreto nº 3.100. O próprio Tribunal já expediu determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de avaliar a edição de norma que torne obrigatória a aplicação do dispositivo referido.

3.2.5. Análise do modelo

Torres (2007, p.79) explica que não há no Plano Diretor qualquer menção explícita à criação das OSCIPs, entretanto o modelo se enquadra perfeitamente dentro de uma percepção subjacente de que o Estado deveria atuar por meio de uma rede de parcerias com a sociedade civil.

No âmbito nacional, o surgimento de uma lei que institucionaliza a relação do Estado com expressiva parcela das ONGs (ou OSCs), prevendo o surgimento de parcerias, mostra-se coerente com a atual política de reforma do Estado, quanto à transferência ao setor privado de atividades até então comumente desenvolvidas pela esfera pública (assistência social, educação e assistência à saúde gratuitas etc.). (Decisão 931/1999 – Plenário TCU)

Maria Sylvia constata que “No caso das organizações da sociedade civil de interesse público, a parceria com o poder público está estruturada de forma mais adequada e está sujeita a requisitos mais rígidos” (DI PIETRO, 2006. p. 271). Contribui para tal afirmação a preocupação da lei em trazer um conceito de entidade sem fins lucrativos no artigo 1º, § 1º e a exclusão expressa das seguintes entidades: a) sociedades comerciais; b) sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; c) instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; d) as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; e) entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; f) entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados; g) instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; h) as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; i) organizações sociais; j) cooperativas; k) fundações públicas; l) fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; m) organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Szazi (2000. p. 110) acredita que o modelo de OSCIP contribuirá para o planejamento e desenvolvimento de projetos mais objetivos e pragmáticos entre o Estado e o Terceiro Setor, trazendo um índice de sucesso e efetividade. Todavia, o autor apresenta ressalvas à existência de poucos processos seletivos para firmar Termo de Parceria. Nesse sentido, alguns autores afirmam que mesmo a possibilidade, mas não a obrigatoriedade, de instituição de processos seletivos já representaria um aspecto positivo do modelo OSCIP. Isso, porque a legislação anterior que trata das relações entre o Estado e o Terceiro Setor poucas vezes se preocupava em estipular mecanismos que reduzissem a discricionariedade dos agentes públicos.

Mesmo diante de um modelo elogiado pela literatura quando comparado à regulamentação existente anteriormente, podemos perceber que existem diversos pontos obscuros conforme estudamos no tópico anterior. A esse respeito, os julgados do Tribunal de Contas da União traçam um importante quadro do modelo implantado, remetendo ao fato de que, mesmo trazendo idéias novas para a gestão de organizações não-governamentais, ainda subsistem, no gerenciamento do modelo de OSCIPs, várias práticas antigas e inadequadas no trato dos recursos públicos.

O Acórdão 1331/2008 analisa os resultados de uma auditoria que abarcou 26 organizações não-governamentais conveniadas com o Governo Federal e 5 OSCIPs, perfazendo o quantitativo de R\$ 246 milhões, transferidos nos período de 2003 a 2007. Os três principais problemas encontrados são a seguir descritos com trechos do acórdão:

1) Deficiência de acompanhamento e fiscalização pelo órgão do Poder Público e/ou pelos Conselhos de Políticas Públicas. As OSCIPs apresentaram prestações de contas incompletas ou inexistentes, sem que o órgão repassador tenha adotado medidas corretivas ou instaurado tomada de contas especial;

Com relação ao Termo de Parceria firmado entre o Instituto do Desenvolvimento Científico e Tecnológico Xingó (SE) e o Ministério da Ciência e Tecnologia, a criação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação e a elaboração do primeiro relatório de avaliação foram concretizadas intempestivamente, em desacordo com o prazo previsto.

(...)

Constatou-se que as OSCIPs Instituto Treinar de Educação e Tecnologia (SC) e Guayi (RS) não encaminharam prestações de contas ao Ministério da Justiça, não atendendo à exigência específica estabelecida no Decreto nº 3.100/1999, arts. 11, §§ 1º e 2º, que estabelece que Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público prestem contas anualmente sobre a totalidade de suas operações patrimoniais e resultados. (TCU, Acórdão 1331, 2008)

2) Celebração de contrato de repasse com entidade que não contemplava em suas atribuições o objeto ajustado;

a contratação do Instituto de Hospitalidade pelo Ministério do Turismo, mediante Contrato de Repasse, não contemplou parâmetros objetivos que aferissem a capacidade estrutural do mesmo, visto que não possuía atribuições estatutárias para a execução do objeto. (TCU, Acórdão 1331/2008)

3) Existência de entidade reconhecida como OSCIP, mas, que de fato consiste em uma empresa. Concebida como a irregularidade mais grave encontrada, pois foram examinados seis convênios e dois termos de parceria na OSCIP citada, cujos valores firmados totalizam R\$ 1.884.801,50. Os seguintes trechos do acórdão apresentam os resultados da auditoria na OSCIP Instituto Treinar de Educação e Tecnologia:

o Instituto Treinar de Educação e Tecnologia, embora juridicamente constituído como uma sociedade civil e reconhecida como OSCIP, é, de fato uma empresa, não

preenchendo os requisitos legais para manter a condição de OSCIP, havendo fortes indícios de desvio de recursos públicos, para empresas vinculadas ao Diretor Geral.

O quadro de sócios da OSCIP, que não possui empregados registrados, abrange somente 4 a 5 pessoas, parentes entre si, não tendo sido fornecida a relação à equipe. O Instituto é dirigido, de fato, por uma única pessoa, que acumula os três cargos de direção previstos no estatuto (Diretor Geral, Diretor Administrativo Financeiro e Secretário Executivo), e o endereço de funcionamento é o mesmo de duas empresas pertencentes ao Diretor Geral, sendo que as principais aquisições efetuadas pela entidade são direcionadas a estas duas empresas, juntamente com outras duas, uma também pertencente ao Diretor e outra de propriedade da coordenadora de licitação, a qual não tem vínculo empregatício com a OSCIP.

(...)

Ressalta-se que o Conselho Fiscal do Instituto é formado por membros da família, sendo um deles também sócios das empresas citadas, inferindo a equipe que o Conselho Fiscal é mera formalidade, sem qualquer atuação efetiva, visto o vínculo com o dirigente.

Embora a amostra de OSCIPs auditadas não seja significativa quando comparado ao total de entidades qualificadas, é importante tomarmos esses exemplos como possíveis irregularidades às quais o modelo está sujeito. Cabe ao administrador público conhecer casos equivocados de gestão do instituto e tomar as medidas apropriadas para que não sejam reproduzidos.

Um fator bastante negativo, no que se refere à publicidade do modelo, decorre da falta de dados específicos sobre as OSCIPs. O Governo Federal trata, muitas vezes, os termos de parceria como uma espécie de subgênero dos convênios. Esse fato implica em dados “menos gerenciais, incompletos e mais esparsos, trazendo dificuldade quanto ao acesso à informação, crucial para o controle social, tão propalado e defendido pelos fautores da flexibilização das regras administrativas.” (TORRES, 2007. p.136)

Szazi (2000. p. 23) aponta para o fato de que o exercício de uma real co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil, representada pelo Terceiro Setor, carece ainda de uma legislação sistematizada e moderna, mesmo após a edição das leis 9.608/98²³ e 9.790/99. Faltam incentivos à participação dos atores sociais na execução e financiamento de projetos que busquem dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3º da Constituição, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação. Nesse sentido, o Relatório da CPI das ONGs constata

²³ Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

que a Lei 9.790/99 “está longe de representar a reforma do marco legal que regula as relações entre Estado e Sociedade Civil”, mas representa um pequeno passo nessa direção.

4. A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Partindo da experiência do Governo Federal com as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, muitos Estados e municípios buscaram também o desenvolvimento de sistemas de gestão pública por meio de parcerias. Assim, alguns se utilizaram da própria legislação federal enquanto outros, tendo em vista a competência de cada ente para legislar sobre sua organização administrativa, criaram regulamentos próprios segundo as necessidades e características de suas políticas públicas. O Estado de Minas Gerais enquadra-se entre aqueles entes que optaram pelo desenvolvimento de uma legislação específica. Todavia, a promulgação de uma lei estadual de OSCIPs não se deu de forma isolada, inserindo-se em uma série de medidas, que buscaram a implantação de pressupostos da Administração Pública Gerencial no Estado, denominadas, sucintamente, como Choque de Gestão.

Neste capítulo examinaremos os pontos principais do Choque de Gestão da Administração Pública do Estado de Minas Gerais e a forma com que o modelo estadual de OSCIP se insere entre as medidas que visam tornar a máquina pública mais moderna. Analisaremos detalhadamente a proposta estadual de parceria com as entidades do Terceiro Setor, consolidada através da edição da Lei Estadual nº. 14.870/03. Para isso, apresentaremos as principais características do modelo mineiro de OSCIP e traçaremos um paralelo com a legislação federal, na tentativa de avaliar os avanços e retrocessos da legislação mineira.

4.1. A Administração Pública Gerencial no Estado de Minas Gerais

Ao assumir a administração do Estado de Minas Gerais, em 2003, o Governo Aécio Neves fez um diagnóstico pessimista sobre o legado recebido dos governos anteriores. Como veremos a seguir, tal avaliação apresenta semelhanças com aquela feita pelo Governo Federal em 1995, tendo como resultado a adoção em nível estadual de diversos pressupostos e mecanismos próprios da Administração Pública Gerencial.

4.1.1. Antecedentes

Após uma expressiva votação, que rendeu a eleição em primeiro turno de Aécio Neves para o governo do Estado de Minas Gerais, a nova equipe de governo deparou-se com um quadro alarmante de deterioração das finanças públicas. Estabeleceu-se, assim, a necessidade de saneamento imediato dessa crise fiscal com o objetivo de criar condições mínimas para a implantação do programa de ações proposto pelo novo governo.

Sem enfrentar essa questão, parecia evidente, àquela altura, que o governo terminaria tanto por renunciar ao seu papel de garantir a provisão de serviços essenciais para a população quanto ao de atuar, de forma proativa, para o desenvolvimento do estado, transformando-se em mero pagador, de um lado, da folha de salários do funcionalismo público, responsável pela absorção de 75% de suas receitas, e, de outro, dos encargos de seu gigantesco estoque de dívidas, que consumia cerca de 15% do total arrecadado. (OLIVEIRA, 2004)

De acordo com Anastasia (2006, p. 13), no ano de 2002 o quadro da Administração Pública mineira era bastante tumultuado, fato ocorrido em diversos outros Estados federados. Nesse contexto, o déficit orçamentário, existente desde 1996, reduzia os recursos para o custeio e investimentos públicos. Além disso, a máquina administrativa estadual encontrava-se em avançado estágio de sucateamento. Dois grandes desafios surgiram para a Administração Pública estadual:

Primeiro ajustar-se à dura realidade fiscal caracterizada pelo déficit, que, pela insuficiência das receitas em cobrir as despesas da administração pública e pela existência de pesados passivos do passado, restringiram a realização de investimentos. Segundo, e, sobretudo, reencontrar seu rumo dentro de si mesma, do Brasil e do mundo; resgatar sua identidade, recuperar o seu vigor político e avançar. Em suma, era preciso o remédio amargo do ajuste fiscal, mas não só ele. Era preciso aprender a fazer mais e melhor com menos para transformar, passo a passo, em realidade, o sonho de fazer de Minas o melhor Estado para se viver no Brasil. (VILHENA, 2006, p.11)

Ressalta-se que tal situação não se originou em nenhum governo específico, nem foi intencionalmente construída, mas constituiu-se da agregação de fatores negativos e anos de uma gestão pública não comprometida com resultados. Agrega-se a isso, a ausência de critérios e metas, bem como a falta de acompanhamento do desempenho da administração pública. Fabrício Augusto de Oliveira e Flávio Riani apontam três fatores marcantes nas

administrações estaduais anteriores, a que se pode atribuir a responsabilidade pelo agravamento das finanças do Estado:

a) às políticas de cunho recessivo implementadas pelo governo federal na década de noventa, assentadas predominantemente em políticas monetárias restritivas, com elevadas taxas de juros, que magnificaram os níveis de endividamento do País e também os dos governos subnacionais, notadamente os dos estados; b) à desestruturação do pacto federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988, diante dos compromissos assumidos com os objetivos de equilíbrio das contas públicas e de geração de superávits fiscais, os quais se traduziram em enfraquecimento das receitas das administrações subnacionais, com a drenagem de recursos de seus cofres que foi sendo realizada para essa finalidade pelo governo federal (Fundo Social de Emergência-FSE, Lei Kandir etc.) e em ampliação de seus encargos, com o avanço do processo de descentralização de algumas políticas públicas (educação, saúde etc.); e c) ao descaso com que as administrações de alguns estados, e aqui se inclui as de Minas Gerais, trataram da questão relativa ao ajuste de suas contas, mesmo com os compromissos assumidos no contrato da dívida firmado com a União, em 1998, no tocante à implementação de Programas de Ajuste Fiscal e, posteriormente, com as normas de disciplina fiscal contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em maio de 2000. (OLIVEIRA, 2004)

Segundo Cunha Junior (2004, p.2), aliada à grave situação financeira, a máquina administrativa apresentava evidentes sinais de esgotamento, na medida em que grande parte dos servidores encontrava-se desmotivada, estagnada ou com baixa capacidade decisória. Boa parte desse quadro era proveniente da desestruturação de muitas carreiras, inclusive na estrutura remuneratória. A única possibilidade de aumento nos vencimentos dos servidores advinha da concessão de adicionais por tempo de serviço, gerando um crescimento vegetativo da folha de pagamento e um impacto negativo nas finanças do Estado, sem qualquer retorno de eficiência.

A própria capacidade de planejamento e execução do Estado encontrava-se em crise, uma vez que havia um claro descompasso entre os instrumentos de planejamento e orçamento. Os planos de governo se caracterizavam por um descrédito cada vez maior, tendo em vista a falta de cobertura financeira para diversas despesas orçamentárias. O Estado tinha sérias dificuldades para pagar fornecedores e para obter financiamento de suas políticas, quadro profundamente agravado pela ausência de instrumentos de controles gerenciais, especialmente nas esferas do planejamento e orçamento.

Diante desse cenário, foi considerada como “emergencial a adoção de práticas que modernizassem e modificassem o padrão de comportamento da Administração Pública

estadual” (MELO, 2006). Para tanto, foram implantados no estado diversos pressupostos da Administração Pública Gerencial, a partir do chamado Choque de Gestão estudado no tópico a seguir.

4.1.2. O Choque de Gestão

O Choque de Gestão constituiu a reforma gerencial por que passou a máquina pública do Estado de Minas Gerais. Foi definido como “um conjunto abrangente e integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA, 2006).

A expressão “Choque de Gestão” pretendeu provocar a reflexão sobre a necessidade de reverter o modelo burocrático, centralizado e moroso da administração pública em uma nova modalidade de gerenciamento focado nos resultados para atender as demandas da sociedade.

Desse modo, o Choque de Gestão mineiro consistiu num conjunto de medidas de rápido impacto orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas e iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. A linha mestra adotada era gastar menos com o próprio estado e mais com o cidadão. (MELO, 2007)

Segundo Vilhena (2006), o Choque atacaria duas frentes: a grave crise fiscal, ao implantar ajustes fiscais austeros e o sucateamento administrativo, ao trazer iniciativas vigorosas de inovação gerencial e fortalecimento institucional. No âmbito fiscal destacam-se ações de gestão da receitas, redução de despesas e aumento da eficiência do gasto e da arrecadação do Governo. No aspecto da inovação gerencial e fortalecimento institucional, destacam-se a primazia do planejamento, a pactuação de resultados entre entes públicos e privados e a adoção de sistemas administrativos de gestão de pessoas e de mecanismos de controle.

Dentro da agenda estratégica do Governo, a Administração estadual passou a adotar o chamado duplo planejamento, que consiste em planejar o presente visando tanto resultados imediatos quanto repercussões futuras. Nesse sentido, houve a intensiva utilização e a efetiva integração dos instrumentos de planejamento-orçamento de longo, médio e curto prazo. Esses instrumentos são respectivamente: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), sem prazo de vigência específico, mas normalmente elaborado para o período aproximado de 20 anos, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), o desdobramento do PMDI para o período de quatro anos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), detalhamento anual das previsões físicas e financeiras do PPAG.

A partir dessa articulação planejamento-orçamento elaborou-se um plano de gestão de investimentos a partir de uma carteira de projetos prioritários aos objetivos do governo, chamados de Projetos Estruturadores. A Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES) compreende, em 2008, 57 Projetos Estruturadores que abarcam todas as áreas de resultados previstas no PMDI.

FIGURA II

Áreas de Resultados do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2007/2023



Fonte: PMDI 2007-2023

O PMDI se estrutura segundo 11 áreas de resultados que representam os desafios impostos ao Governo do Estado: Defesa Social; Desenvolvimento do Norte de Minas e Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; Educação de Qualidade; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Investimento e Valor Agregado da Produção; Logística de Integração e Desenvolvimento; Protagonismo Juvenil; Qualidade Ambiental; Rede de Cidades e Serviços;

Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, e; Vida Saudável. Sendo todas aparadas pelos dois pilares fundamentais do Choque de Gestão, a Qualidade e Inovação da Gestão Pública e a Qualidade Fiscal.

Dentro dessa estrutura de ações por meio de Projetos Estruturadores, o Choque de Gestão promoveu diversas inovações em âmbito administrativo. Teve como consequência o desenvolvimento de modelos de contratualização de resultados tanto no âmbito interno ao poder público, quanto entre o Estado e o terceiro setor e entre Estado e a iniciativa privada. Esses institutos são, respectivamente, os Acordos de Resultados, uma forma de Contrato de Gestão entre os órgãos e entes públicos, o modelo estadual de OSCIP e as Parcerias Público Privada (PPPs). Destaca-se, nesse novo modelo gerencial implementado a busca por mecanismos de controle também centrados nos resultados.

Às propostas gerenciais do Choque de Gestão estão integradas ações de alinhamento de pessoal, a partir da avaliação de desempenho individual do servidor, reestruturação de cargos e carreiras e redimensionamento de competências. Soma-se a essas medidas o desenvolvimento de sistemas administrativos centrais que trouxeram inovações na gestão de pagamentos e benefícios, na governança eletrônica e nas compras e licitações governamentais.

4.2. O modelo estadual de OSCIP

O modelo mineiro de OSCIP foi concebido, já no plano de governo²⁴ de Aécio Neves, como uma solução para os entraves estruturais e administrativos, sendo usado como um importante mecanismo de parceria com o Terceiro Setor. Tal instituto foi constituído em âmbito estadual a partir do Projeto Estruturador “Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública”.

O Projeto Estruturador “Choque de Gestão” teve como objetivo “melhorar a qualidade e reduzir custos dos serviços públicos, mediante a reorganização e a modernização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado.” (PPAG, 2004-2007). Nessa concepção, o modelo de OSCIP seria resultado de ações que buscariam a adoção de novos

²⁴ NEVES, Aécio. *Plano de Governo 2003/2006: Prosperidade a Face Humana do Desenvolvimento*. Belo Horizonte, 2002.

modelos de parceria na execução de políticas públicas tendo em vista a melhoria da qualidade e da produtividade no serviço público, além de uma reestruturação organizacional do aparelho do Estado. Esse quadro, seria suficiente para aumentar a satisfação da sociedade mineira com a atuação do Governo.

Em 2007, primeiro ano do segundo mandato de Aécio Neves, ocorreu uma revisão do PMDI e a elaboração do PPAG 2008-2011. Instituiu-se assim, a segunda geração do Choque de Gestão denominada “Estado para Resultados”. Essa nova fase mantém os objetivos de qualidade fiscal instituídos anteriormente e enfatiza a gestão setorial eficiente e o atendimento ao cidadão. Nesse contexto, o Estruturador “Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública” incorporou a ênfase setorial, sendo renomeado como “Choques Setoriais de Gestão”.

Nessa segunda geração o projeto passou a priorizar a consolidação dos instrumentos gerenciais e o aprofundamento das transformações na lógica da administração pública estadual. Houve assim, uma ênfase na estratégica nas OSCIPs, com a incorporação de ações de mapeamento de oportunidades para o modelo e de capacitação para todos os envolvidos.

Esse processo mostra que a gestão das OSCIPs mineiras constitui um mecanismo de constante adequação do modelo com base no aprendizado adquirido, tanto na esfera do planejamento quanto no âmbito da regulação normativa. Prova disso é o expressivo número de leis, decretos e regulamentos editados no estado sobre o tema desde 2003.

A Lei 14.870, de 16 de dezembro de 2003, principal diploma legal das OSCIPs no Estado sofreu relevantes modificações pela Lei nº 17.349 de 17 de janeiro de 2008. Outro importante destaque cabe aos Decretos Estaduais que regulamentam a Lei nº. 14.870. Inicialmente foi editado o Decreto 43.672/03, posteriormente revogado pelo Decreto 43.749/04. Esse último foi alterado por outros cinco decretos ao longo de sua vigência. Somam-se a todas essas normas diversas Resoluções expedidas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Em 03 de outubro de 2008 foi editado o Decreto 44.914/08 que unificou grande parte da regulação do modelo revogando todos os Decretos anteriores e algumas Resoluções.

Dessa maneira, apresentaremos nesta seção a conformação atual do modelo, após todas as adequações e alterações normativas pelas quais passou ao longo de cinco anos. Ou seja, analisaremos a Lei 14.870 e alterações, além do Decreto 44.914/08 e as Resoluções vigentes da SEPLAG. Pontuaremos também, pontos importantes de evolução do modelo remetendo às normatizações anteriores.

4.2.1. Configuração e inovações do modelo mineiro

Conforme dissemos anteriormente, Minas Gerais foi um dos estados que partiram dos modelos de OS e OSCIP federais, para desenvolver uma regulamentação própria de parcerias com o Terceiro Setor, “segundo as necessidades e características próprias de suas políticas públicas” (VILHENA, 2006).

Sano (2003) afirma que muitos Estados e municípios, tais como Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe conceberam o modelo estadual de parcerias de forma semelhante às OSs federais. Minas Gerais optou por um caminho distinto ao desenvolver um modelo de OSCIP baseado na legislação federal e na lei correlata do Estado do Acre.

A elaboração desse marco legal foi vista como uma opção estratégica para a “ampliação da proximidade e da formação de alianças com a sociedade civil organizada” (VILHENA, 2006, p. 3). O modelo se justificou também por uma pressuposta falta de agilidade e flexibilidade da atuação do Estado dentro da estrutura dos órgãos públicos, fato que impediria o atendimento adequado às demandas sociais. Dessa maneira, Minas Gerais optou pela adoção de um modelo que mesclasse as propostas federais de OS e OSCIP.

A principal justificativa para essa opção é a peculiaridade do modelo proposto, que, de natureza híbrida, une características de gestão das OSs aos aspectos de fomento das OSCIPs, ampliando possibilidades de utilização do modelo, de maneira a atender, com um só instrumento, a necessidade de descentralização e flexibilização do Estado e das demandas de fomento a projetos específicos do Terceiro Setor.

A Lei de OSCIP mineira possibilita que a Administração Pública utilize o instrumento do Termo de Parceria, tanto para relações com organizações que passem a assumir a execução de serviços sociais que já eram realizados pelo Estado, como para a execução de projetos de curta duração ou, mesmo, para a defesa de direitos e interesses difusos (sem que isto implique em prestação de serviços transferidos ou não do Estado, situação na qual a condição de OSCIP reveste-se do caráter de titularidade mais avançada que as antigas titularidades de utilidade pública). No primeiro caso, da

transferência de serviços de relevância pública do Estado para o Terceiro Setor, assemelha-se ao modelo de OS; nos dois outros casos, da prestação de serviços de relevância pública por iniciativa própria ou de titularidade ordenadora da atuação do Terceiro Setor, assemelha-se ao modelo OSCIP federal (LEMOS, 2006. p.131)

Por constituir-se como um instituto muito próximo às OSCIPs federais as OSCIPs mineiras apresentam uma estruturação bastante semelhante. Assim como afirma Torres (2007, p.135), as entidades vedadas à qualificação como OSCIP permanecem praticamente as mesmas: sociedades comerciais; sindicatos; instituições religiosas; partidos políticos; entidades de benefício mútuo; empresas de plano de saúde; hospitais privados não gratuitos; escolas particulares não gratuitas; cooperativas; fundações públicas; organizações creditícias; entidades desportivas com fim empresarial.

Também são poucas as diferenças encontradas nas áreas de atuação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público estaduais quando comparadas às federais: assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; ensino fundamental ou médio gratuitos; saúde gratuita; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável; trabalho voluntário; desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita; defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; fomento do esporte amador; ensino profissionalizante ou superior.

É importante destacar que a Lei 14.870/03 exige, a partir de 1º de janeiro de 2010, a comprovação pela entidade requerente ao título de OSCIP da execução direta de projetos, programas ou planos de ação relacionados às áreas de atuação da entidade, ou, ainda, a prestação de serviços de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos públicos que atuem em áreas afins.

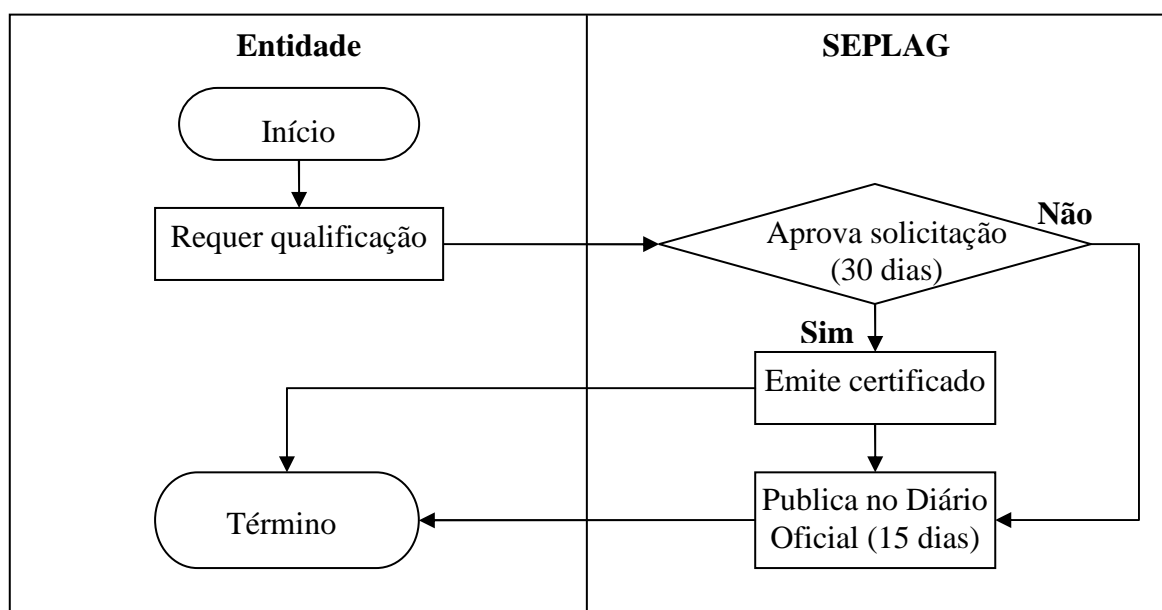
A qualificação como OSCIP estadual segue requisitos exigidos mais rígidos que os do modelo federal no que concerne à documentação necessária. O pedido de

qualificação é encaminhado à SEPLAG, aos cuidados da Superintendência de Modernização Institucional (SUMIN), junto aos seguintes documentos: 1) estatuto registrado em cartório; 2) ata de eleição dos membros dos órgãos deliberativos; 3) inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ; 4) documentos que comprovem a experiência mínima de dois anos da entidade na execução das atividades indicadas no seu estatuto social, conforme previsto em regulamento; 5) declaração de que a entidade não possui agente público ativo de qualquer dos entes federados, exercendo, a qualquer título, cargo de direção na entidade, exceto se cedido, nos termos do § 6º do art. 20 da Lei 14.870; 6) declaração de que a entidade não possui como dirigente ou conselheiro parente consanguíneo ou afim até o terceiro grau do Governador ou do Vice-Governador do Estado, de Secretário de Estado, de Senador ou de Deputado Federal ou Estadual.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão tem o prazo de trinta dias para deferir ou não o pedido de qualificação. Na hipótese de deferimento, a SEPLAG terá o prazo de 15 dias para emitir o certificado de qualificação e publicar o ato no órgão oficial de imprensa do Estado. Caso o pedido seja indeferido, a SEPLAG publicará no órgão oficial de imprensa do Estado as razões do indeferimento. Esse processo é retratado na figura seguinte.

FIGURA III

Procedimento de Qualificação de Entidade como OSCIP – Fluxograma



Um grande destaque pode ser dado à necessidade de comprovação de experiência mínima de dois anos pela entidade, na medida em que se constitui uma barreira à criação de OSCIPs nascidas apenas para serem custeadas pelo Termo de Parceria. Entretanto, essa comprovação pode ser suprida mediante comprovação da experiência dos dirigentes da entidade na execução das atividades indicadas em seu estatuto social até 31 de dezembro de 2009.

A celebração dos termos de parceria pode ocorrer segundo requerimento do Estado, sendo facultada seleção das OSCIP por meio do concurso de projetos, ou por proposição da própria OSCIP. Para tanto, o modelo mineiro exige um maior número de procedimentos e controles que o modelo federal: a) consulta aos conselhos de políticas públicas das áreas de atuação da entidade; b) comprovação de sua regularidade fiscal pela OSCIP; c) consulta à Auditoria-Geral do Estado; d) apresentação da minuta do Termo de Parceria à Câmara de Coordenação-Geral, Planejamento, Gestão e Finanças - CCGPGF²⁵; e) apresentação pela OSCIP de relatório que comprove experiência de dois anos na execução de atividades na área do objeto do Termo de Parceria; f) apresentação pela OSCIP de declaração de isenção de Imposto de Renda, de balanço patrimonial e de demonstrativo dos resultados financeiros do último exercício; g) apresentação da previsão das receitas e despesas em nível analítico, estipulando, item por item, as categorias contábeis usadas pela entidade e o detalhamento das remunerações e dos benefícios de pessoal a serem pagos a seus dirigentes e empregados com recursos oriundos do Termo de Parceria; h) parecer técnico do órgão estatal parceiro contendo justificativa da escolha da OSCIP, caso não ocorra processo seletivo de concurso de projetos; i) apresentação de minuta de regulamento de compras e aquisições; j) publicação do extrato da minuta do Termo de Parceria no órgão oficial de imprensa dos Poderes do Estado.

Quanto às compras e contratações das OSCIPs, a Lei 14.870 traz disposições semelhantes à sua congênere federal estipulando a não aplicação da Lei 8.666/93 e a

²⁵ A Câmara, regulada pelos Decretos estaduais 43.145/03 e 43.391/03, é composta pelos Secretários Planejamento e Gestão, Fazenda e Governo, além do Procurador Geral do Estado e do Auditor Geral do Estado. Tem seguintes funções: I. Estabelecer diretrizes para assegurar o planejamento, a coordenação e a gestão efetiva da ação governamental; II. Estabelecer diretrizes para que a Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF, realize os ajustes necessários ao cumprimento das metas fiscais, consoante a Lei de responsabilidade fiscal; III. Estabelecer as diretrizes para o planejamento, a coordenação e o acompanhamento das ações de modernização institucional e administrativa; VI. Deliberar sobre assuntos que compõem a agenda da Câmara; V. Estabelecer diretrizes para a gestão da informação governamental, garantindo melhor prestação de serviços na internet e transparência na otimização de processos administrativos na extranet.

necessidade de publicação de um regulamento de compras e contratações. Nesse sentido a lei mineira traz um maior controle de tal regulamento por parte do Estado, uma vez que, um dos requisitos para a assinatura do Termo de Parceria é justamente a apresentação da minuta do regulamento de compras pela OSCIP. É importante frisarmos, que, ao contrário da polêmica gerada na esfera federal pelo Decreto 5.504, que instituiu a obrigatoriedade de licitação, em especial na modalidade de pregão para OSs e OSCIPs, em âmbito estadual essa questão encontra-se pacificada no sentido de não aplicação dos procedimentos licitatórios às parcerias.

No que se refere ao acompanhamento e fiscalização dos termos, o modelo mineiro apresenta avanços quando comparado ao federal, isso porque além do acompanhamento do ente estatal parceiro, existe a atuação de um órgão central especializado na gestão dos termos, a SEPLAG, e de um órgão de controle interno, a Auditoria-Geral do Estado (AUGE). Soma-se aos procedimentos de controle do próprio Estado a obrigatoriedade de contratação de auditoria externa independente, a cada 12 meses, quando o valor anual repassado por meio do termo anual seja igual ou superior a R\$600.000,00 (seiscentos mil reais).

Nesse sentido, a Lei 14.870 cria, e o Decreto 44.914/08 regulamenta, a figura do supervisor do Termo de Parceria indicado pelo órgão parceiro, possuidor de poder de veto nas decisões da OSCIP relativas ao Termo de Parceria. Cabe a esse supervisor o papel de interlocução entre a OSCIP e o ente estatal, além do acompanhamento e fiscalização, no dia a dia e *in loco* da execução das atividades acordadas. É importante destacar que o Decreto 44.914/08 trouxe um respaldo maior ao supervisor do Termo de Parceria, fato atribuído à instituição do auxílio de servidores indicados pela Assessoria Jurídica e o setor de Contabilidade e Finanças às atividades por ele desenvolvidas.

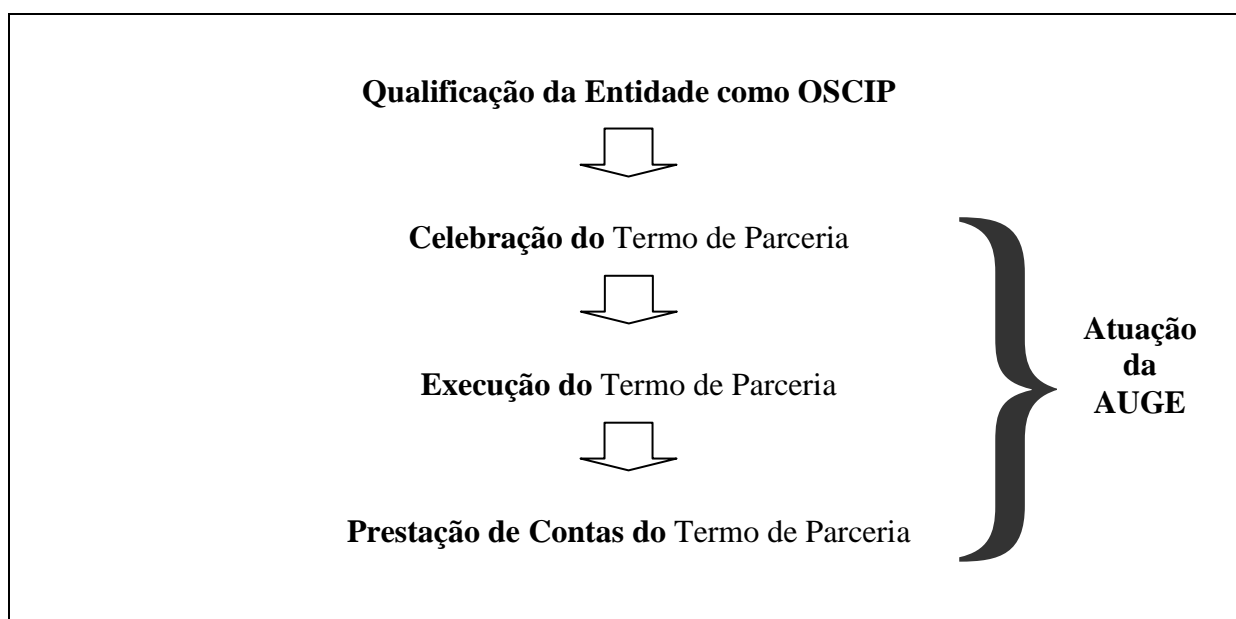
O supervisor integra ainda, a composição obrigatória da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria junto a um membro indicado pela SEPLAG e a um membro indicado pela OSCIP. Soma-se a esses três, quando existe a possibilidade, um membro indicado pelo conselho de políticas públicas da área correspondente, um membro indicado por cada interveniente, um especialista da área em que se enquadre o objeto do Termo de Parceria, indicado pelo órgão estatal parceiro, não integrante da administração estadual. Essa comissão elabora relatórios conclusivos de periodicidade mínima semestral, habitualmente

trimestral e, com base neles, tece um parecer favorável ou não à liberação de recursos para a OSCIP.

Dentro do modelo de OSCIP de Minas Gerais podemos ressaltar ainda a importância do órgão de controle interno do Estado de Minas Gerais, a Auditoria-Geral do Estado, que atua intensamente na análise dos repasses de recursos públicos feitos por meio de dos termos de parcerias. Nesse sentido, a qualificação, fase que interna à SEPLAG, é o único procedimento que não passa pelo crivo da AUGE. A figura IV, a seguir, demonstra de maneira simplificada a incidência da atuação da Auditoria-Geral sobre a gestão modelo.

FIGURA IV

Atuação da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais na fiscalização dos Termos de Parceria.



Fonte: A Auditoria-Geral do Estado e o Controle Interno das Parcerias de Minas Gerais

A importância da atuação da Auditoria-Geral do Estado na fiscalização dos Termos de Parceria reside no fato desta entidade contar com um corpo técnico de auditores altamente especializado. A AUGE atua na avaliação da gestão do Termo de Parceria pelas OSCIPs e realiza auditorias de gestão e operacional ²⁶.

²⁶ Segundo o Manual de Auditoria em OSCIPs (2008), “A auditoria operacional, quanto à celebração do TP, visa a verificar a regularidade do instrumento jurídico e da organização da parceira.”. Por sua vez, “A auditoria de

A atuação junto às OSCIPS vem se intensificando na Auditoria-Geral do Estado. Em outubro de 2008 a AUGÉ editou um manual de procedimentos de auditoria em OSCIPs tendo como meta o estabelecimento de critérios objetivos para sua atuação e a disseminação de sua metodologia aos diversos atores que lidam com o tema. Além disso, tem aumentado a produção de notas técnicas e relatórios de auditoria sobre o assunto.

Outro aspecto relevante do modelo mineiro é a presença mais efetiva de formas de controle social, exercido principalmente por meio dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas. Há no modelo estadual um fortalecimento da atuação de tais conselhos, especialmente após a edição do Decreto 44.914/08. Para uma melhor compreensão do assunto é necessário trazeremos um breve conceito de controle social:

“Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social, a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança no sistema normativo”.²⁷

Obviamente, apenas haverá a atuação efetiva de um Conselho de Política Pública quando existir um conselho na área correlata à atuação da OSCIP. Caberá a esse conselho emitir parecer sobre a celebração do Termo de Parceria, designar representante para compor a Comissão de Avaliação e acompanhar a execução do Termo de Parceria podendo, para tanto, solicitar à OSCIP e ao órgão público todas as informações e documentos que julgar necessários.

O modelo conta ainda com uma inovação, a criação de um Comitê de Apoio a Gestão dos Termos de Parceria (CGTP), dentro da Secretaria de Planejamento e Gestão, pela Resolução da SEPLAG nº. 37 de 2007. Esse comitê é composto por cinco integrantes lotados na Diretoria Central de Modernização da Gestão (DCMG), diretoria da SUMIN especializada na qualificação das OSCIPs e na gestão dos termos de parceria. O CGTP tem o objetivo de aprimorar os mecanismos de monitoramento e controle dos Termos de Parceria celebrados,

gestão referente à celebração dos Termos de Parceria baseia-se, principalmente, no Programa de Trabalho, a partir do qual deverão ser analisados o objeto do TP, o quadro de indicadores e metas, e as ações estruturantes.”

²⁷ BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de Política*, 8ª ed. Brasília, Ed. UnB, 1995. *apud.* ALCOFORADO, Flávio. *Governança Social e Controles*.

para apoiar o supervisor do parceiro em suas atividades aproximando-o da OSCIP, além de orientar as entidades parceiras quanto a conformidade de procedimentos (contratações, compras e prestações de contas) e quanto a aspectos gerenciais dos Termos de Parceria. Para tanto, esse comitê faz visitas *in loco* buscando solucionar dúvidas e orientando as entidades.

Um ponto controverso da Lei 14.870/03 refere-se ao fomento das atividades das OSCIPs, pois, ao contrário da Lei Federal 9.790/99, traz previsões expressas similares às da Lei nº. 9.637/98 que trata das OSs. O Estado pode fomentar as atividades das OSCIPs por meio de repasses financeiros, habitualmente divididos em parcelas recebidas a cada três meses, após parecer favorável da Comissão de Avaliação, assim como ocorre nas OSCIPs federais. O destaque das formas de fomento cabe à previsão expressa de destinação de bens públicos e a cessão de servidores para as OSCIPs, a semelhança do que ocorre nas Organizações Sociais.

Muitos dos assuntos tratados neste tópico serão novamente abordados na seção de análise do modelo, na qual avaliaremos as possíveis repercussões de tais questões na gestão do modelo. Antes de entrarmos em discussões mais críticas convém traçarmos um breve quadro das qualificações e dos termos de parceria firmados em Minas Gerais.

4.2.2. Panorama geral das qualificações e dos Termos de Parcerias assinados pelo Estado de Minas Gerais, até o ano de 2008

O Governo adotou uma estratégia inicial de expansão do número de entidades qualificadas como OSCIP, daí se justifica, em parte, a exigência de critérios menos rígidos para a qualificação até o fim do ano de 2009.

Em outubro de 2008 o site da SEPLAG apresentava 136 entidades qualificadas como OSCIP em todo o Estado e nas diversas áreas de atuação do modelo. Podemos perceber que após dois anos de expressivo aumento no número de qualificações, 2005 e 2006, houve uma redução do número de títulos expedidos. Esse fato pode ter ocorrido devido a uma estabilização do modelo alcançada após a consolidação de sua regulamentação. Podemos aferir que tal estabilidade tende a repetir-se principalmente após 2009, pois em 1º de janeiro de 2010 passarão a valer requisitos mais rígidos para a qualificação e grande parte das

entidades que efetivamente desejavam qualificar-se já o terãõ feito. A primeira qualificação ocorreu em abril de 2004, e as qualificações se deram conforme a tabela II a seguir.

TABELA II

Entidades qualificadas como OSCIP, no Estado de Minas Gerais

Ano	Número de entidades qualificadas no ano	Número total de entidades
2004	15	15
2005	44	59
2006	52	111
2007	14	125
2008	11	136

Nota: 1 – Até outubro de 2008.

Fonte: SEPLAG/MG

Somam-se às entidades qualificadas outras três organizações que perderam o título de OSCIP. Duas tiveram revogado o ato de qualificação por força de requerimento próprio e uma após processo administrativo. Essa última, o Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - QUALIVIDA constituiu o primeiro caso de desvios em termos de parceria no Estado. A entidade perdeu o título de OSCIP e teve rescindido o Termo de Parceria firmado com a SEPLAG, em 2006, devido ao descumprimento de metas pactuadas no instrumento. A tabela III, a seguir, apresenta todos os termos de parceria firmados pelo Estado até outubro de 2008, vigentes nessa data, e os eventuais termos aditivos que envolvam novos repasses de recursos para as entidades. O objetivo da tabela é traçar um panorama geral sobre os termos de parceria, em especial, sob o aspecto financeiro.

TABELA III

Termos de parceria e aditivos, com repasse de recursos, celebrados pelo Estado de Minas Gerais, vigentes em outubro de 2008.

(Continua)

Órgão Estatal Parceiro	OSCIP	Objeto do Termo de Parceria	Datas	Valor (R\$)	Valor Global (R\$)
Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS	ELO – Inclusão e Cidadania	Desenvolvimento, em conjunto com a Superintendência de Prevenção à Criminalidade – SPEC, da Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS, de ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, por meio da implantação, desenvolvimento e consolidação de Núcleos de Prevenção à Criminalidade - NPC.	TP: 14/09/2005	3.705.703,80	23.852.660,09
			I Aditivo: 02/08/2006	2.728.933,38	
			II Aditivo: 01/02/2007	8.028.206,15	
			III Aditivo: 31/01/2008	9.389.816,76	

(Continuação)

Órgão Estatal Parceiro	OSCIPI	Objeto do Termo de Parceria	Datas	Valor (R\$)	Valor Global (R\$)
Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS	Associação Preparatória de Cidadãos do Amanhã – APRECIA	Promover a qualificação, o aperfeiçoamento e a orientação profissional dos beneficiários dos Programas a) FICA VIVO!; b) CEAPA; c) Egressos; d) Mediação de Conflitos; e) Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, viabilizando sua inclusão no mercado de trabalho para prevenção da criminalidade.	TP: 01/02/2007	1.362.480,21	2.612.480,21
			II Aditivo: 23/03/08	1.250.000,00	
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE	Instituto de Cooperação e Educação ao Desenvolvimento - INCED	Implementação e monitoramento do "Programa Poupança Jovem", no Estado de Minas Gerais, visando aumentar a taxa de conclusão do ensino médio, preparando os jovens para o ingresso na vida adulta e oferecendo-lhes a oportunidade de desenvolvimento pessoal e social.	TP: 06/06/2008	4.481.329,32	4.481.329,32
Secretaria de Estado de Educação - SEE	Instituto Hartmann Regueira - IHR	Desenvolvimento do Projeto Escolas em Rede nas escolas Referência e Associadas do Estado de Minas Gerais no escopo dos Projetos Estruturadores "Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental" e "Universalização e Melhoria do Ensino Médio".	TP: 27/12/2006	9.542.448,68	19.525.518,24
			II Aditivo: 14/03/2008	9.983.069,56	
Secretaria de Estado de Esportes e Juventude - SEEJ	De Peito Aberto	Execução do Programa Minas Olímpica Jogos do Interior de Minas 2007 - JIMI, visando o aperfeiçoamento da gestão dos jogos e a melhoria do nível técnico dos participantes.	TP: 23/02/2007	1.717.000,00	3.510.000,00
			III Aditivo: 01/02/2008	1.793.000,00	
	Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento do Esporte, Educação e Cultura – IBDEEC	Execução do Programa Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais - JEMG 2007, visando o aperfeiçoamento da gestão dos jogos e a melhoria do nível técnico dos participantes.	TP: 30/03/2007	2.973.400,00	5.688.969,00
			III Aditivo: 01/01/2008	2.715.569,00	
Secretaria de Estado de Governo – SEGOV	Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais – MDC	Promoção da defesa dos direitos do consumidor, por meio da assistência jurídica, do apoio à geração de trabalho e renda e da educação para o consumo consciente.	TP: 05/09/2007	666.374,00	1.666.374,00
			II Aditivo: 08/09/2008	1.000.000,00	
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG	Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais - CEMAIS	Implantação e gestão de atividades denominadas como Instituto de Governança Social - IGS, que compreende: a) capacitação de integrantes de Conselhos de Políticas Públicas Estaduais e Municipais, gestores governamentais e integrantes dos quadros das Associações e Fundações de Direito Privado, em tecnologia e métodos de gestão; b) produção e difusão de conhecimento em tecnologias de gestão social, por meio da realização de pesquisas, elaboração de material didático e publicações temáticas relacionadas à gestão, governança e controle sociais; c) assessoramento - via internet ou telefone - especialmente ao público especificado no item a), referente às temáticas alvo dos cursos e seminários.	TP: 15/10/2007	2.261.872,86	2.261.872,86

(Conclusão)

Fundação Clóvis Salgado - FCS	Instituto Cultural Sérgio Magnani - ICSM	Apoiar a produção, exibição e formação artística mineira por meio de apoio a gestão e geração de recursos para a execução de projetos e programas do Sistema Estadual de Cultura, especialmente a Fundação Clóvis Salgado.	TP: 23/12/2005	461.000,00	2.492.169,00
			II Aditivo: 17/08/2006	85.000,00	
			III Aditivo: 22/12/2006	966.169,00	
			VI Aditivo: 30/01/2008	980.000,00	
	Instituto Cultural Orquestra Sinfônica - ICOS	Desenvolvimento de atividades culturais para a sociedade, voltadas para a difusão da música clássica, por meio da criação, estruturação e manutenção de uma nova orquestra sinfônica para o Estado de Minas Gerais, de natureza privada e sem fins lucrativos, que se denominará OSEMG(Orquestra Sinfônica do Estado de Minas Gerais).	TP: 29/1/2008	12.472.253,20	12.472.253,20
Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM	Fundação Israel Pinheiro - FIP	Desenvolvimento de atividades do Programa Minas sem Lixões, principalmente aquelas de apoio e assessoramento aos municípios na questão da gestão municipal para os resíduos sólidos urbanos voltados para elevação do nível de salubridade e preservação ambiental, bem como apoio para coleta de informações para o desenvolvimento de novas propostas à política Estadual de meio ambiente pelo órgão estadual parceiro.	TP: 06/08/2008	2.209.866,00	2.209.866,00
Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM	Ambiente Brasil Centro de Estudos	Desenvolvimento do Programa Ambientação por meio do monitoramento e aperfeiçoamento nas instituições que o desenvolvem e implementação desse Programa em órgãos, entidades e edificações da administração pública de Minas Gerais.	TP: 05/06/2008	731.930,68	731.930,68
Fundação TV Minas - Cultural e Educativa	Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais - ADTV	Fomento, execução e promoção de atividades culturais, educativas e informativas por meio da produção e veiculação de radiodifusão.	TP: 01/12/2005	17.245.199,85	45.092.708,59
			II Aditivo: 21/10/2006	1.547.508,74	
			IV Aditivo: 27/07/2007	4.700.000,00	
			V Aditivo: 17/12/2007	21.600.000,00	
TOTAL					126.598.131,19

Nota: TP - Termo de Parceria
Fonte: SEPLAG/MG

A primeira observação a ser feita relaciona-se ao período de vigência de tais termos, tanto o de parceria quanto o aditivo. Embora sejam habitualmente de 12 meses ou um pouco mais, de forma a se conciliar o fim do termo ao término do exercício financeiro-orçamentário, podem extrapolar esse período. Um exemplo nesse sentido é o termo firmado entre a Fundação TV Minas e a ADTV, que, devido à especificidade de seu objeto, vingiu inicialmente por 25 meses sendo aditado por mais 24 meses.

Os termos aditivos podem ou não apresentar alterações no volume de repasses, na tabela III listamos apenas aqueles que trazem impactos financeiros. Esses, comumente, são

acompanhados por uma repactuação das metas e atividade propostas, daí a justificativa para recursos adicionais.

Podemos perceber que ao serem prorrogados, por meio de aditivos, a maior parte dos termos de parceria recebem aumentos expressivos dos valores destinados às atividades. Costuma haver nesses casos também uma expansão do escopo das parcerias, pois, essas firmam-se inicialmente sob uma espécie de período de experiência que, caso seja bem sucedido, faz com que as entidades se consolidem como OSCIPs. Tendo em vista o *know-how* adquirido pela OSCIP na execução dos termos de parceria e, caso ainda haja convergência entre os interesses do Estado e o escopo da parceria, abre-se a possibilidade de pactuação de metas mais ambiciosas que as previstas anteriormente.

Com base nos dados da tabela III podemos perceber que há, hoje, entre os 13 termos de parceria vigentes a previsão de repasses de mais de 126,5 milhões de reais para as OSCIPs entre os anos de 2005 e 2009. É importante ressaltar que tais valores apresentam-se como um resultado momentâneo, uma verdadeira previsão que poderá ser reduzida ou aumentada nas hipóteses de rescisões ou aditivos a tais Termos de Parceria.

TABELA IV

Termos de parceria celebrados pelo Estado de Minas Gerais, encerrado, em outubro de 2008.

(Continua)

Órgão Estatal Parceiro	OSCIP	Objeto do Termo de Parceria	Datas	Valor (R\$)	Valor Global (R\$)
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU	Instituto Horizontes	Elaboração de estudos e diagnósticos necessários para fornecer subsídios à SEDRU para que possa desenvolver, posteriormente, com ampla participação da sociedade civil, como preconiza a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades, o seu Programa de Desenvolvimento e Gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte.	TP: 06/06/2006	1.730.000,00	1.730.000,00

(Conclusão)

Órgão Estatal Parceiro	OSCIP	Objeto do Termo de Parceria	Datas	Valor (R\$)	Valor Global (R\$)
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes - SEDESE	Humanizarte	Desenvolvimento de ações relativas à melhoria do desporto educacional e de rendimento por meio da implantação do Programa Minas Olímpica, visando, principalmente, o aperfeiçoamento do ensino esportivo no Estado de Minas Gerais; o apoio e aperfeiçoamento da prática esportiva de rendimento e a formação e apoio a atletas para-olímpicos.	TP: 21/11/2005	2.925.000,00	2.925.000,00
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes - SEDESE	Organização para a Educação e Extensão da Cidadania – ECO	Termo de Parceria para a Implantação de uma Escola-Unidade Produtiva de Papel Artesanal Reciclado no Centro Público de Promoção do Trabalho – CPPT	TP: 28/06/2005	167.638,80	167.638,80
	Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável – CIEDS	Implementação e monitoramento das ações do “Programa Poupança Jovem”, nas 25 escolas estaduais do Município de Ribeirão das Neves, Minas Gerais, visando a aumentar a taxa de conclusão do ensino médio.	TP: 10/07/2007 II Aditivo: 01/04/2008	2.318.11,24 11.390.895,94	13.709.007,18
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG	Instituto Para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida	Implantação e gestão de uma unidade de atendimento integrado na região do Bairro Veneza, no município de Ribeirão das Neves, fornecendo informações e viabilizado o acesso a serviços públicos, além da consolidação de uma metodologia replicável de gestão integrada de unidades de atendimento.	TP: 19/07/2006	993.425,40	993.425,40
Secretaria de Estado de Saúde – SES	Associação Mineira dos Portadores de Vírus de Hepatites – AMIPHEC	Implementar ações de assistência aos portadores do vírus de hepatite, em suas várias classificações, e seus familiares, bem como atuar na prevenção da doença por meio da divulgação sistemática de informações científicas.	TP: 07/06/2006	393.600,00	393.600,00
	Associação Saúde Solidária – ASAS	Promover a assistência e melhoria da qualidade de vida às pessoas vivendo com HIV/AIDS através de atividade física orientada em academia de ginástica, visando, especificamente, a prevenção e melhora da lipodistrofia, dislipidemias e morbidades correlatas associadas à terapia antiretroviral.	TP: 07/06/2006	54.770,00	54.770,00
Fundação Clóvis Salgado - FCS	Instituto Cultural Orquestra Sinfônica - ICOS	Desenvolvimento de atividades culturais para a sociedade, voltados para a difusão da música erudita, por meio do fomento à atuação da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais.	TP: 05/06/2006	1.478.118,20	1.478.118,20
Fundação Rural Mineira - RURALMINAS	Associação Mineira de Promoção de Entidades de Interesse Social - AMEIS	Elaboração da “Agenda 21” nos municípios de São Roque de Minas e Vargem Bonita, como referência na revitalização da Bacia do Rio São Francisco.	TP: 22/09/2005	170.000,00	170.000,00
TOTAL					21.621.559,58

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

A presença de dois termos de parceria firmados entre a Fundação Clóvis Salgado e o Instituto Cultural Orquestra Sinfônica decorre de dificuldades no desenvolvimento das atividades da OSCIP detalhadas no tópico sobre a análise do modelo.

Podemos perceber que, somados todos os valores dos Termos de Parcerias vigentes e dos encerrados, o Estado de Minas Gerais previu investimentos no modelo de OSCIP, do ano de 2005 até 2009, um montante próximo à 150 milhões de reais. Segundo Vilhena (2008) até o momento mais de 87 milhões de reais já foram repassados às OSCIPs.

4.2.3. Alguns resultados gerados pelo modelo

O Governo do Estado considera positivos e promissores os resultados obtidos pela prestação de serviços públicos por meio da celebração de termos de parceria com as OSCIPs. Dessa maneira, faz-se necessário apresentarmos os principais resultados objetivamente mensurados pelos indicadores do modelo. Todavia, devido ao extenso número de parcerias, apresentaremos os resultados daqueles termos considerados exemplos de boas práticas por Coutinho *et al.*(2008) e Vilhena (2008).

Vilhena (2008) e Coutinho *et al.*(2008) apresentam o Termo de Parceria celebrado entre a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a OSCIP ELO²⁸ - Inclusão e Cidadania, em 2005, como um caso de sucesso. Conforme expresso na tabela IV, o Termo de Parceria envolve repasses de aproximadamente 24 milhões de reais e tem como objetivo o desenvolvimento de ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, por meio da implantação, desenvolvimento e consolidação de Núcleo de Prevenção à Criminalidade. Tais núcleos “são espaços físicos localizados nas comunidades com maiores índices de criminalidade violenta, que recebem equipes de técnicos capacitados para atendimento da população” (COUTINHO *et al.*, 2008.p.9).

Alguns resultados positivos alcançados pelo Termo de Parceria SEDS/ELO referem-se à expansão da prestação de serviços de prevenção social da criminalidade e da violência. Segundo Vilhena (2008) entre 2005 e 2007 houve aumento do número de: a)

²⁸ “A ELO foi criada em 2005, a partir de um grupo de professores e pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), integrantes do Programa Pólos de Cidadania, que promovia a mediação de conflitos em áreas de risco desde 1995.” (COUTINHO, 2008. p.9)

atendimentos extrajudiciais em casos de conflito, de 2.325 para 17.611; b) penas e medidas alternativas, de 850 para 8.252; c) egressos incluídos no programa de reintegração social, de 112 para 1.377; d) jovens em atendimento regular no Programa Fica Vivo!²⁹, de 3.612 para 12.068; e) incluídos no Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçadas de Morte, em quase 40%.

Outro Termo de Parceria considerado bem sucedido é aquele firmado entre a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude (SEEJ) e a OSCIP De Peito Aberto para execução do Programa Minas Olímpica Jogos do Interior de Minas³⁰ 2007 (JIMI), visando o aperfeiçoamento da gestão dos jogos e a melhoria do nível técnico dos participantes. Participaram do JIMI 2007 o total de 14.501 atletas que disputaram 21 modalidades esportivas, 1900 partidas foram realizadas; houve uma ampliação do número de cidades sedes. Uma avaliação *in loco* feita pela Auditoria-Geral do Estado constatou que 73% dos participantes do JIMI 2007 consideraram essa edição melhor do que nos anos anteriores, fato atribuído à gestão mais flexível e criativa feita pela OSCIP.

Um terceiro Termo de Parceria tido como referência é aquele firmado entre a Fundação TV Minas - Cultural e Educativa e a Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV). Notadamente, a parceria que envolve maior repasse de recursos, aproximadamente 45 milhões de reais, tem como objetivo “a transferência das atividades operacionais e táticas do canal de televisão Rede Minas para a ADTV” (COUTINHO, 2008. p.4). Sendo assim, permaneceriam sob a tutela da Fundação TV Minas a definição da política pública e o financiamento parcial das atividades. Coutinho *et al.* (2008) afirmam que, a partir da celebração do Termo de Parceria a Rede Minas se modernizou, consolidando a integração com suas emissoras afiliadas e coligadas e adotando uma programação interativa com o público. Essa melhora da programação resultou na premiação da Rede TV, como melhor mídia do ano, pela Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (ABERJE), nos anos 2006 e 2007.

²⁹ Programa que tem como objetivo a redução do número de homicídios favorecendo a organização comunitária e dos jovens. Alia ações preventivas de mobilização de jovens, entre 12 e 24 anos, das comunidades em oficinas educativas, culturais e profissionalizantes e de patrulhamento ostensivo feito pelo Grupamento Especializado de Áreas de Risco (Gepar) da Polícia Militar de Minas Gerais.

³⁰ A realização dos Jogos do Interior de Minas Gerais (JIMI) ocorre desde 1985. A realização dos jogos busca estimular políticas sustentáveis de incremento ao esporte, criando oportunidades para seu desenvolvimento. Além de movimentar a economia local, gerando emprego e renda nas cidades onde é realizado.

Os bons resultados apresentados demonstram a criação de um contexto positivo para a atuação e expansão do modelo de OSCIP. Todavia, entendemos que pelo fato de tais dados terem sido mensurados apenas mediante a verificação das metas pactuadas nos termos de parceria, pouco se pode afirmar sobre os resultados concretos do modelo. Há uma clara ausência de informações referentes à prestação de serviços diretamente pelo Estado, anterior à implantação do modelo de gestão por OSCIPs, impossibilitando a elaboração de análises aprofundadas sobre a eficiência do modelo.

4.3. Entendimentos do TCE-MG sobre o modelo estadual de OSCIPs

O Tribunal de Contas do Estado e Minas Gerais (TCE-MG), órgão de controle externo no Estado, começa agora a atuar junto às OSCIPs. Nesse sentido, o Tribunal passou a inspecionar e a auditar termos de parceria, após decisão proferida em 15 de junho de 2007. Dessa maneira, entre os dias 10 de setembro e 06 de dezembro de 2007 foram realizadas inspeções nos 15 (quinze) Termos de Parceria celebrados pela Administração Pública Estadual com as OSCIPs até 15/06/2007, data em que foram determinadas as inspeções. Os recursos financeiros acordados via Termos de Parceria e Aditivos excediam o montante de 68,5 milhões de reais.

Antônio Carlos Andrada (2008), na palestra “A visão do Tribunal de Contas acerca dos instrumentos de parcerização entre Estado e o Terceiro Setor”, afirma que a função do TCE-MG é “contribuir para uma melhor governança pública no Estado”. Nesse sentido, governança é definida como “o modo pelo qual o poder é exercido por meio das instituições econômicas, sociais e políticas” (HOLMES, M. et al, 2000). Ou seja, o TCE-MG atua fiscalizando e monitorando os múltiplos aspectos relacionados às formas de exercício da autoridade governamental.

Dado esse contexto, segundo Andrada (2008), emergem nove questões para o TCE-MG que, em grande parte, ainda encontram-se em aberto e que objetivam ser respondidas após as auditorias que encontram-se em curso. Apresentamos a seguir as nove questões e tecemos comentários sobre elas:

1. Obrigatoriedade de submissão das OSCIPs mineiras aos processos licitatórios. Apesar de algumas críticas, ao contrário do que acontece no Governo Federal,

esse ponto está pacificado no Estado devido à regulamentação legal e ao entendimento da SEPLAG.

2. Aquisição de produtos e serviços observados os princípios constitucionais.

A não submissão das OSCIPs à licitação implica no desenvolvimento de procedimentos de compras objetivos que observem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade. Nesse sentido, se estipula a chamada cotação prévia de preços no mercado, na qual a entidade pesquisaria três orçamentos e optaria por aquele de menor valor ou que melhor atendesse sua demanda. Todavia, ainda a estipulação de tal procedimento ainda carece de maior objetividade e clareza, sendo hoje marcada pela discricionariedade da OSCIP.

3. Impessoalidade na escolha da OSCIP para a celebração de Termo de

Parceria. Esse ponto refere-se à facultatividade ou não da instauração de concursos de projetos para a celebração de termos de parceria. Apesar da disposição legal favorável à facultatividade, vários autores apontam a obrigatoriedade do concurso de projetos como uma forma de tornar o modelo mais transparente e menos discricionário.

4. Contabilização de bens e serviços como contrapartida. Pode haver no

Termo de Parceria a instituição de contrapartida de bens e serviços por parte da OSCIP, muitos desses bens e serviços serão custeados com base nos recursos repassados. Nesse caso, o próprio Estado estaria pagando a contrapartida das organizações não governamentais.

5. O destino final dos bens de capital adquiridos por meio de recursos

provenientes dos termos de parceria. Tal questão encontra-se parcialmente resolvida, pois o Decreto 44.914/08 estabelece regras distintas para bens imóveis e móveis. O destino final dos bens imóveis adquiridos por meio de recursos públicos ao final do Termo de Parceria será sempre a incorporação ao patrimônio do Estado. Os bens móveis, por sua vez, têm sua depreciação acumulada avaliada ao término da vigência do Termo de Parceria. Caso tal depreciação seja maior que sessenta por cento do valor original, esses bens passam a integrar o patrimônio da OSCIP, caso contrário, são transferidos ao parceiro público. Ou seja, o decreto não distingue os bens segundo sua natureza contábil, bens de consumo e de capital, mas segundo uma classificação móvel/imóvel.

6. *A capacidade técnica e operacional da OSCIP executora.* A inexistência de requisitos legais de comprovação de capacidade técnica e operacional da OSCIP para a celebração de termos de parceria cria controvérsias, pois, implica na discricionariedade do administrador público para a escolha de tais entidades.

7. *Qualificação de entidades que possuam dirigentes ou conselheiros parentes de agentes políticos.* Esse tema foi pacificado após a regulamentação do Decreto 44.914/08 que veda essa possibilidade.

8. *Apresentação e guarda de notas fiscais e recibos em caráter sigiloso.* Esse assunto refere-se a casos específicos nos quais surge a questão de como TCE pode garantir ao mesmo tempo o controle e o sigilo das entidades auditadas.

9. *Vedação da contratação de servidores para consultoria.* A questão das consultorias das OSCIPs já é, por si só, um tema bastante controverso, quando essa consultoria é feita por servidores públicos efetivos a problemática adquire ainda mais relevância. Isso, porque os servidores poderiam beneficiar-se de sua situação repassando informações restritas às entidades.

Ressaltamos que o trabalho do TCE-MG , ainda que incipiente, pode vir a contribuir bastante para a ampliação dos conhecimentos necessários à compreensão desse novo modelo de gestão e para o fortalecimento do processo de controle dessas parcerias tendo em vista a avaliação, a aplicação e a gestão dos recursos públicos.

4.4. Análise do modelo mineiro

Diante do quadro apresentado ao longo do capítulo torna-se necessário um estudo mais apurado das nuances que envolvem o tema. Sendo assim, esta seção buscará discutir alguns pontos considerados fundamentais para o modelo, para tanto, discutiremos as seguintes perguntas propostas na introdução: O modelo mineiro de OSCIPs apresenta aprimoramentos na gestão de bens e recursos públicos, quando comparado aos modelos federais de OSs e OSCIPs? Quais desafios e oportunidades surgem a partir desse instituto para a administração pública estadual? Ressaltamos que a análise à que nos propomos não

objetiva esgotar o tema em todos os seus aspectos, mas visa justamente sugerir questões para a discussão e estimular o desenvolvimento de novos trabalhos sobre as OSCIPs no estado.

4.4.1. Análise da regulamentação e gestão do modelo

Preliminarmente podemos afirmar que as OSCIPs mineiras apresentam uma regulamentação mais clara e detalhada quando comparadas às OSs e OSCIPs federais. Esse fato ocorre, em grande medida, pois a Lei Estadual 14.870/03 e os decretos que a regulamentam foram paulatinamente alterados ao longo dos cinco anos de vigência do instituto, incorporando o aprendizado adquirido. Enquanto os modelos federais apresentam-se de forma estanque, quase sem alterações no decorrer de 10 anos, as OSCIPs estaduais, na metade desse tempo, mostram-se mais flexíveis e autocríticas.

Diante desse quadro é importante frisarmos que a mera alteração normativa não constitui por si só como um aspecto positivo, para tanto, deve ser acompanhada também pela mudança de atuação por parte da administração pública e das OSCIPs para que os avanços obtidos sejam efetivamente incorporados à gestão das parcerias.

Ainda no que se refere à transparência do modelo, podemos apontar como positiva a disponibilização de informações pela SEPLAG que subsidiem a atuação dos órgãos parceiros e das OSCIPs. Nesse aspecto a Secretaria de Planejamento e Gestão atua como uma verdadeira patrocinadora e incentivadora do modelo, buscando solucionar dúvidas e problemas dos envolvidos e apresentando informações gerenciais em seu sítio eletrônico³¹ para qualquer interessado.

A constante atuação da SEPLAG é responsável por grande parte das alterações normativas posteriores à edição da Lei 14.870/03. Esse poder normativo/regulamentador demonstra o grande poder que tal órgão exerce na implantação e gestão do modelo. Um exemplo simples, a ser discutido, como representativo do acúmulo de poder nas mãos de tal secretaria, seria: a SEPLAG regulamenta o modelo, qualifica uma entidade e a seleciona para a celebração de um Termo de Parceria. Nesse caso, a própria Secretaria de Planejamento e Gestão torna-se responsável pelo monitoramento e fiscalização do Termo de Parceria por ela

³¹ <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/oscip/oscip.asp>

executado e regulamentado. Essa concentração de atribuições e de poder para mudar os rumos do modelo potencializam o efeito danoso de qualquer desvio ocorrido dentro da SEPLAG. Em problema semelhante incorreria a Auditoria-Geral, caso celebrasse algum Termo de Parceria, executaria e fiscalizaria a si própria.

Diante dessa possibilidade negativa, acreditamos que uma medida que traria maior isenção e deixaria o modelo menos suscetível a eventuais desvios seria a impossibilidade da SEPLAG e da AUGÉ firmarem termos de parceria. Ao elaborarmos tal tese não estamos defendendo que tais órgãos estejam menos aptos ao desenvolvimento de tais parcerias, mas, apenas que eventuais irregularidades ocorridas dentro de tais instituições demorariam mais a serem corrigidas e teriam maior potencial danoso ao patrimônio público.

Podemos ainda pensar na extensão de tal limitação a outras secretarias e entidades públicas que se dedicam a atividades-meio de articulação e planejamento do próprio Estado. Isso, porque o modelo de OSCIP se desenvolve essencialmente dentro de áreas finalísticas tais como: assistência social, saúde e meio ambiente. A dificuldade das secretarias-meio firmarem parceria por meio de OSCIPs pode ser demonstrada pela divergência perceptível entre o objeto de alguns termos celebrados e a finalidade de tais órgãos.

Exemplificando tais dificuldades, citamos o Termo de Parceria firmado entre a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e a OSCIP Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais. O termo objetiva a promoção da defesa dos direitos do consumidor, pela via da assistência jurídica, do apoio à geração de trabalho e renda e da educação para o consumo consciente. Entretanto, a finalidade da SEGOV consiste em prestar assistência ao Governador do Estado no desempenho de suas atribuições constitucionais, na coordenação e na articulação política e intergovernamental e nas relações institucionais, federativas e com a sociedade civil, bem como coordenar a política de comunicação social do Governo. Há um claro descompasso entre as funções da Secretaria e as atividades pactuadas com a referida OSCIP.

Um outro exemplo é o Termo de Parceria firmado entre SEPLAG e QUALIVIDA, que, como dissemos anteriormente, resultou em diversos problemas. O objeto de tal termo foi a implantação e gestão de uma unidade de atendimento integrado em uma

região do município de Ribeirão das Neves, que atuasse na viabilização do acesso à documentação civil básica, atendimento jurídico e psico-social, apoio a geração de trabalho e renda e estímulo a cultura, educação e esporte. Primeiramente, tal secretaria não possui uma Coordenadoria Regional no município, fato que por si só já dificultava o acompanhamento das atividades. Além disso, a SEPLAG atua na coordenação da formulação, execução e avaliação de políticas públicas; na proposição e execução de políticas nas áreas de recursos humanos, orçamento, recursos logísticos e tecnológicos, modernização administrativa, perícia médica e saúde ocupacional, bem como no exercício a coordenação geral das ações de governo. Ou seja, o Termo de Parceria propunha que a SEPLAG supervisionasse atividades em que a secretaria possui pouca expertise e em município onde não atua diretamente. O resultado foi a desqualificação do QUALIVIDA e o encerramento das atividades propostas no Termo de Parceria.

Diante dos processos de qualificação e seleção das entidades para a celebração de termos de parceria, Torres (2007, p. 138) chama atenção para a existência de uma grande distância entre a vontade legal e sua efetiva aplicação. A qualificação como OSCIP constitui um ato vinculado enquanto a escolha da entidade para a formalização de um Termo de Parceria configura-se como um ato discricionário. “O fato é que, apesar da lei mencionar explicitamente a possibilidade de haver concurso de projetos, até hoje nenhum repasse foi feito obedecendo a esse procedimento” (TORRES, 2007. p. 138).

O autor acredita que um dos principais pontos de fragilidade do modelo reside no fato da não exigência legal de requisitos técnicos, profissionais, administrativos nem patrimoniais das OSCIPs receptoras de recursos públicos. Dessa maneira, a celebração de termos de parceria fica sempre sujeita a critérios subjetivos, pessoais, políticos e mesmo “patrimoniais, uma vez que não existe nenhum critério definido para balizar essa escolha” (TORRES, 2007. p.139). Uma solução simples para essa questão seria a obrigatoriedade, em contrapartida à atual facultatividade, dos concursos de projetos para a seleção das OSCIPs para a formalização dos termos de parceria. Sendo que, tal exigência somente seria passível de dispensa mediante a existência de justificativa comprovada e fundamentada.

Voltando aos requisitos para que uma entidade se qualifique como OSCIP, há na Lei 14.870/03 a presença de uma contradição normativa. Sob a justificativa da existência de um período de experiência para o desenvolvimento e expansão do modelo o legislador

amplia a discricionariiedade do atual governo para a qualificação de entidades. Prova disso é que somente a partir de 1º de janeiro de 2010, ultimo ano do atual governo, será efetivamente exigida a comprovação da experiência mínima de dois anos da entidade pleiteante ao título de OSCIP. Conseqüentemente, devido à necessidade de expansão inicial do modelo, muitos dos custos da exigência de requisitos mais rígidos para a qualificação de OSCIPs serão repassados apenas aos próximos governos. A adequação desse dispositivo implicaria na exigência imediata de todos os requisitos, fato que poderia provocar uma redução do número de entidades qualificadas. Em contrapartida, podemos supor que as OSCIPs qualificadas a partir dos requisitos mais rígidos seriam melhor preparadas para o desenvolvimento das parcerias. Sendo assim, podemos nos perguntar de que adiantaria um amplo banco de entidades qualificadas, quando sua grande maioria não apresenta capacidade técnica nem operacional para estabelecer os vínculos de cooperação com o Estado.

Nesse sentido, Torres (2007, p.139) menciona o Termo de Parceria mais vultoso firmado pelo Estado, mais de 45 milhões de Reais até o momento, e considerado como um exemplo de boas práticas de gestão, o termo firmado entre a Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV) e a Fundação TV Minas. O autor afirma que tal entidade foi juridicamente constituída, em 04 de outubro de 2005, dois meses antes da assinatura do Termo de Parceria, 01 de dezembro de 2005, aproveitando-se da brecha legal a qual nos referimos. Torres coloca em xeque a capacidade de o modelo resistir às críticas nesse sentido.

Naturalmente, a transferência de elevadas somas para uma entidade recém-criada contraria o espírito do legislador, levantando dúvidas quanto ao acerto da decisão de escolher uma entidade sem nenhuma tradição no mercado em que atua. Quais seriam realmente as capacidades técnica, administrativa e operacional de uma empresa tão nova criada exclusivamente em função de receber os recursos públicos transferidos através da assinatura do Termo de Parceria? Acredito que seja exatamente esse tipo de dúvida que não pode pairar sobre o modelo de intervenção estatal representado pelas Oscips, comprometendo definitivamente as chances de sucesso dessa nova experiência, que facilmente pode-se transformar em mais um duto de corrupção do Estado brasileiro, exponencialmente potencializado por um marco legal flexível. (TORRES, 2007. p. 139-140)

Ainda nessa questão da capacidade técnica e operacional das OSCIPs, temos que, embora um dos objetivos da Lei 14.870/03 seja o fomento das entidades do Terceiro Setor, pouco tem sido feito no sentido de buscar uma maior independência das entidades em relação ao repasse de recursos públicos. O Termo de Parceria deveria servir, também, para

que as organizações não-governamentais tivessem meios de incrementar sua capacidade de gestão, tornando-se independentes do poder público. Modo pelo qual, quando o Termo de Parceria se encerrasse poderiam continuar a exercer as atividades iniciadas durante a vigência da parceria. Desse fato se conclui, que a regulamentação e a gestão do modelo deveriam buscar formas de fortalecimento técnico e operacional das OSCIPs resultando em indicadores de aumento das receitas próprias e diversificação das fontes de captação de recursos. Obviamente, muitas ressalvas podem ser feitas a essa atividade para que a obtenção de receitas não se torne a principal razão de existência da entidade. Essa medida buscaria minimizar a existência de OSCIPs que dependam exclusivamente dos recursos transferidos pelo Estado.

Permanecendo no aspecto da capacidade gerencial das OSCIPs temos a atuação firme da SEPLAG na capacitação dos agentes envolvidos nos termos de parceria já celebrados. Trata-se de uma iniciativa pioneira que não encontra correspondência em nenhuma ação do governo federal. Para tanto, devido ao próprio limite da capacidade operacional da SEPLAG, que conta com um corpo técnico limitado, muitas das atividades dessa capacitação, em especial diversos seminários, vêm sendo feitas por meio do Instituto de Governança Social (IGS). O IGS constitui-se a partir das atividades exercidas por meio de um Termo de Parceria firmado entre a SEPLAG e a OSCIP CEMAIS. Essa configuração gera, na prática, um quadro curioso em que uma OSCIP torna-se responsável, sob a supervisão do Estado, pela capacitação de outras OSCIPs e até mesmo de agentes públicos.

Apesar dos resultados positivos advindos dessa capacitação, podemos perceber que a qualificação das entidades deveria ser ainda mais intensiva na fase anterior à celebração das parcerias. Isso porque, a capacitação *a priori* traria uma maior segurança ao modelo, pois o repasse de recursos à entidades já capacitadas poderia reduzir grande parte dos problemas operacionais gerados pelo desconhecimento do modelo. Ainda nesse sentido, o Governo do Estado vem trabalhando na elaboração de uma certificação em boa gestão de Termo de Parceria. Essa ação tem o propósito de certificar todas OSCIPs parceiras do Estado valorizando sua capacidade gerencial para firmar e manter parcerias com o governo. A nosso ver essa certificação adicional pode ser positiva, mas também, pode vir a ser considerada como uma dupla titulação desnecessária, caso o modelo funcionasse bem. Isso porque, uma qualificação eficiente das OSCIPs segundo critérios rígidos aliada à uma capacitação anterior à celebração dos termos de parceria, reduziria, pelo menos em parte, a necessidade de uma

certificação em boas práticas. Nesse exemplo, a própria qualificação como OSCIP serviria como um certificado de que a entidade estaria apta para manter parcerias com o Estado, assim como configura-se a idéia original do modelo.

A questão das compras e contratações das OSCIPs na vigência dos termos de parceria representa um tema polêmico que, apesar de relativamente pacificado no Estado, suscita dúvidas e gera problemas de ordem operacional. Ao contrário das controvérsias que o tema desperta nos modelos federais, em âmbito estadual a não submissão ao regime da Lei 8.666/93 apresenta-se consolidada. Dessa forma, a análise dos regulamentos próprios de compras e contratações e dos procedimentos especiais que esses trazem ganham destaque. Torres (2007) apresenta alguns problemas por ele identificados na esfera estadual:

Uma análise mais detalhada de dois regulamentos próprios de compras (ADTV, publicado em 29 de setembro de 2005, e da Elo – Inclusão e Cidadania, de 19 de setembro de 2005) revela inúmeras imperfeições, que podem facilitar práticas deletérias com recursos públicos. No caso dão regulamento da ADTV, por exemplo, existe a figura da compra emergencial, que abre uma lacuna de discricionariedade muito perigosa para o gestor, que poderá se valer dessa oportunidade para lesar os cofres públicos. De forma geral, os regulamentos próprios são muito permissivos, deixando enormes lacunas para os gestores mal intencionados. (TORRES, 2007. p.147)

Sendo assim, a cotação prévia de preços no mercado, na qual a OSCIP levanta três orçamentos, de forma simplificada, e escolhe o de menor preço ou o que melhor atenda suas necessidades é vista como uma possível solução para esse problema, todavia ainda se configura segundo a discricionariedade de cada OSCIP.

Podemos apontar, dois grandes problemas que emergem para os gestores públicos, primeiramente, como monitorar e fiscalizar um grande número de regulamentos de compras distintos e depois, como configurar e padronizar formas especiais de aquisições e contratações sem reduzir a flexibilidade do modelo. A primeira questão refere-se fundamentalmente à limitação operacional dos órgãos de controle, que muitas vezes apresentam equipes técnicas pequenas e sobrecarregadas. A segunda configura-se pela problemática do desenvolvimento de padrões para os procedimentos especiais de compras que observem os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade. A simples cotação de preços sem parâmetros e regras objetivas pode gerar resultados distorcidos, na hipótese de três orçamentos levantados acima do valor de mercado. Quanto a isso, alguns autores

defendem a submissão das OSCIPs aos procedimentos de licitação. Mas, a nosso ver, essa não seria a solução mais adequada, pois um dos fundamentos do modelo é justamente uma maior flexibilidade nas compras e contratações. Contudo, cremos que o estabelecimento de regras gerais para os procedimentos de compras das OSCIPs e a vinculação ao registro de preços mantido pelo Estado poderiam aumentar a transparência desses processos.

Outra questão crucial referente ao modelo mineiro reside num dos fundamentos de sua elaboração, a miscigenação entre dois modelos federais. Como vimos ao longo de todo esse trabalho, as OSs e OSCIPs federais, embora sirvam a interesses semelhantes de inovação da atuação estatal, tiveram origens e concepções diferentes e geraram desempenhos diversos. Nesse aspecto as OSCIPs mineiras juntam a idéia dos institutos federais, aproximando-as da idéia inicial das OSs, buscando ser tanto um canal para as entidades do Terceiro Setor, que se interessarem em firmar parcerias como o Estado, quanto o próprio poder público buscando flexibilizar a si mesmo, extinguindo órgãos públicos. Na primeira hipótese o modelo serviria ao aumento da participação da sociedade civil na execução de políticas públicas, na segunda hipótese à flexibilização do regime publicista. Portanto, muitas críticas referentes ao trato do patrimônio público por meio das OSs servem às OSCIPs mineiras, a exceção da discricionariedade na qualificação das entidades. Acreditamos que a exclusão dos dispositivos que tratam as OSCIPs mineiras como OSs além de não trazer graves dificuldades à administração pública estadual serviria como um meio de fortalecimento do próprio modelo, na medida em que o deixaria menos sujeito a críticas.

Mesmo no que se refere à participação da sociedade civil, na execução de políticas públicas, podemos avaliar os resultados como ainda muito incipientes, pois, ao longo de quatro anos foram celebrados apenas 22 termos de parceria. Nesse sentido, 22 organizações do Terceiro Setor participaram efetivamente desse processo, número que não chega a 1% do total de 2.773³² entidades não-governamentais existentes na cidade de Belo Horizonte. Esse número reduzido de parceria e o curto período de vigência implicam também na dificuldade de avaliação de qual o real impacto do modelo de OSCIP na prestação de serviços pelo Estado. Contribui para essa complicação o fato de que na maioria das vezes, inexistiram estudos prévios que traçam o quadro anterior à implantação da gestão por OSCIPs.

³² Ministério Público de Minas Gerais – Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor. *Diagnóstico do Terceiro Setor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2006.

Uma questão fundamental que implicaria uma série de estudos e que não tentaremos responder devido à sua complexidade, mas, gostaríamos de levantar é: estaria o Estado, ao investir nas OSCIPs, deixando de investir em si próprio? Esse questionamento advém do fato de que o Estado, muitas vezes, optar por aparelhar e subvencionar OSCIPs, financiando toda a sua folha de pagamentos, quando já possui ele próprio alguma estrutura prévia instalada. Ao tratar disso, Torres leva essa questão a alguns extremos.

Do ponto de vista do servidor público, a transferência de recursos para instituições qualificadas como Oscip pode representar, dependendo da circunstância, um desestímulo muito grande. Não havendo muita transparência e critérios objetivos no relacionamento entre Estado e o terceiro setor, o servidor vai entender que o governo prefere investir em instituições que não integram a administração pública. Essa inversão de prioridades pode ser percebida como uma recusa a desenvolver a estrutura administrativa dos órgãos públicos, além de sinalizar que o investimento nos próprios servidores não é viável. Em uma situação-limite, os servidores poderão realizar as mesmas políticas públicas que uma Oscip, só que com uma estrutura administrativa sucateada e provavelmente com um nível salarial menor que do que dos funcionários de uma organização do terceiro setor. (TORRES, 2007. p.148)

Acreditamos que uma perspectiva positiva para o modelo se construirá a partir do enfrentamento adequado dos desafios apresentados neste e no tópico a seguir. Cada um dos atores envolvidos no modelo carrega responsabilidades determinantes para o sucesso ou fracasso das OSCIPs.

Antes de passarmos para o próximo tópico, retornemos à primeira das duas perguntas propostas na introdução: O modelo mineiro de OSCIP apresenta aprimoramentos na gestão de bens e recursos públicos, quando comparado aos modelos federais de OS e OSCIP? Conforme discutimos ao longo dos últimos tópicos, o modelo mineiro se conforma de maneira mais transparente e traz mais mecanismos de controle que as OSCIPs, e principalmente que as OSs federais. Entretanto, ao afirmarmos isso não estamos defendendo a idéia de que as OSCIPs mineiras não apresentem problemas. Os problemas e possibilidades de desvios ainda são vários e, como vimos, exigem soluções rigorosas muitas vezes atrelando as OSCIPs a mecanismos do direito público. A adoção de formas mais rígidas de controle podem impactar negativamente em termos de flexibilidade das OSCIPs, mas, trazem ganhos no trato dos recursos públicos e em termos de fortalecimento do modelo.

4.4.2. Desafios, oportunidades e perspectivas das OSCIPs mineiras

Neste tópico discutiremos a segunda questão a que nos propomos na introdução: Quais desafios e oportunidades surgem a partir desse instituto para a administração pública estadual? Preliminarmente, podemos afirmar que parte dos desafios foram apontados no tópico anterior e constituem-se em algumas alterações normativas que tornariam o modelo mais sólido e independente da boa vontade política. Acreditamos que a adequação do modelo nos pontos apresentados passa antes por uma maior compreensão, de todos os atores envolvidos, tanto do funcionamento dessa nova forma de gestão quanto dos preceitos basilares do direito público.

Dessa maneira, assim como afirmam Coutinho (2008) e Vilhena (2008) existe a premente necessidade de expandir o conhecimento do modelo a todos os agentes envolvidos, órgãos estatais, OSCIPs e órgãos de controle. Isso, porque, por tratar-se de uma proposta recente e inovadora grande parte dos problemas de sua operacionalização pode decorrer da falta de entendimento da dinâmica do modelo.

Mesmo com o amplo patrocínio do atual governo ainda existe uma grande resistência dos órgãos estatais na adoção do modelo. Essa dificuldade se justifica devido a uma insegurança jurídica e cultural, pois, com vimos, a gestão por OSCIPs não configura-se como um modelo pronto e acabado havendo ainda diversos pontos controversos e que necessitam de maior esclarecimento. Além disso, esse novo modelo gerencial implica uma mudança estrutural da lógica de atuação dos entes públicos, já que esses deixam de prestar diretamente os serviços e passam a trabalhar em regime de parceria como supervisores da execução de metas pactuadas. De acordo com a acepção correta do modelo, não pode haver nessa pareceria uma simples transferência de responsabilidade aos parceiros privados, sob pena de se caracterizar uma forma irregular de terceirização de serviços públicos. Deve, sim, existir um regime de co-responsabilidade de ambas as partes.

Partindo dessa discussão podemos delimitar o papel imprescindível que cabe aos agentes políticos na redução de barreiras à implantação do modelo dentro dos próprios órgãos estatais. A adoção de procedimentos transparentes, no sentido de justificar de maneira fundamentada os motivos que levaram ao desenvolvimento de parcerias, somada à criação de canais de divulgação das estratégias de governo para os servidores, poderia servir como uma

forma de atenuar a natural resistência á mudança no setor público. Nesse sentido, o fortalecimento das OSCIPs como instituto independente de variáveis políticas traria tanto uma menor desconfiança, por parte dos servidores, quanto aumentaria as perspectivas futuras do modelo. Não retiramos a fundamental importância que uma atuação firme do governo traz ao desenvolvimento do instituto, mas, afirmamos que a seleção das OSCIPs para a celebração de termos de parcerias, mesmo que não siga o procedimento do concurso de projetos, deve se desenvolver segundo justificativas técnicas.

O novo quadro de parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor gera uma verdadeira “quebra de paradigmas” (COUTINHO et al, 2008. p. 13) das organizações não-governamentais, pois, exige a atuação profissional de tais entidades, em contraposição a uma tradicional visão de voluntariado e filantropia. As OSCIPs com as quais são celebrados termos de parceria passam a ser intensamente demandadas em termo de estrutura física, administrativa, contábil e jurídica. Em conseqüência disso, cabe ao próprio Estado capacitar as entidades nesse sentido, pois como afirmamos anteriormente, ao celebrarem um Termo de Parceria as OSCIPs perdem parte de sua discricionariedade e flexibilidade passando a se submeter às regras de um regime publicista ao qual não estão acostumadas.

As OSCIPs geralmente são organizações pequenas, com uma estrutura física e material limitada e um quadro de pessoal enxuto e muitas vezes voluntário, portanto, para que consigam atender grandes demandas, como as apresentadas pelo Estado, precisam aumentar sua capacidade de atendimento e, principalmente, de gestão. Na maioria dos casos, a estrutura contábil, jurídica e gerencial das OSCIPs precisa ser criada ou aprimorada para que a entidade consiga atender aos requisitos mínimos de uma parceria, como respeito às exigências da legislação e prestações de contas periódicas. (COUTINHO et al, 2008. p. 13)

Na mesma direção que discutimos no tópico anterior, apesar de necessária uma constante capacitação das OSCIPs, o cerne desse processo deve ser feito antes da celebração do Termo de Parceria. A razão disso é que, a partir do momento em que se inicia o repasse de recursos públicos a entidade já é obrigada a prestar contas dos mesmos ao Estado e à própria sociedade.

Por sua vez, o desconhecimento do modelo por parte dos órgãos de controle, interno, Auditoria-Geral do Estado, e externo, Ministério Público (MP) e Tribunal de Contas do Estado (TCE), também pode gerar imensas dificuldades que colocariam em dúvida a própria existência das OSICPs. Essa problemática ocorre porque os novos modelos de

parcerização se subordinam aos controles de resultados. Nessa lógica, os controles procedimentais, ainda que importantes, não são o foco de análise do desempenho das OSCIPs, mas sim, o alcance das metas pactuadas. Diante desse quadro observamos um avanço, ainda que tardio, nesse panorama. A Auditoria-Geral do Estado insere-se cada vez mais na lógica do controle por resultados caminhando para o desenvolvimento de uma metodologia própria para a auditoria dos termos de parceria. O MP e o TCE-MG iniciam trabalhos nesse sentido, gerando um quadro que ainda apresenta mais dúvidas que respostas a esses órgãos.

É importante notarmos que falhas no processo de implantação de novos modelos podem ser consideradas até certo ponto normais, dada a referida mudança de mentalidade de diversos atores. Diante disso, percebemos que algumas vezes a implantação e gestão dos termos de parceria ocorreram de forma tumultuada, a exemplo dos casos a seguir que servem como aprendizado para a atuação futura dos gestores públicos.

O Termo de Parceria do Instituto Cultural Orquestra Sinfônica (ICOS) firmado junto à Fundação Clóvis Salgado seguiu os moldes da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP), no qual a entidade foi transformada em Organização Social segundo a lei paulista e passou a ser gerida a partir de um Contrato de Gestão. No caso mineiro, as dificuldades tiveram origem no fato de que a assinatura do Termo de Parceria do ICOS implicava na transformação de servidores públicos em empregados celetistas com contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), regime aplicado aos trabalhadores da iniciativa privada. Essa mudança de regime foi facultada à adesão dos músicos e por dois anos ocorreram negociações nesse sentido. Todavia, um grupo de instrumentistas vinculados à Associação dos Músicos da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais (Amos-MG) não aderiu à mudança de regime trabalhista e ingressou na justiça embargando as atividades do Termo de Parceria. Essa batalha judicial fez com que a Administração Pública estadual mantivesse duas orquestras sinfônicas simultaneamente. A Orquestra Sinfônica de Minas Gerais (OSMG) manteve seu quadro regido pelo regime estatutário, pois vincula-se ao grupo apoiado pela Amos-MG. Paralelamente foi criada a Orquestra Sinfônica do Estado de Minas Gerais (OSEMG), composta por funcionários celetistas e gerida pelo ICOS. O plano inicial previa o repasse da gestão da OSMG para uma OSCIP, não a criação de uma nova orquestra. Diante dessa situação, fez-se necessária a criação da OSEMG, pois a OSMG passou a pleitear judicialmente o repasse dos valores previstos no Termo de Parceria. Essa é a explicação para a existência de dois termos de parceria semelhantes com a mesma entidade.

Ressalve-se que tal questão ainda apresenta-se muito controversa e vem se expandindo para além das fronteiras do poder executivo, tanto no que tange às discussões judiciais, quanto ao crescente movimento na Assembléia Legislativa do Estado no sentido de buscar maiores esclarecimentos sobre o processo.

Outro caso que apresenta complicações diz respeito ao Termo de Parceria firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE) e o Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS) para a implementação e monitoramento das ações do “Programa Poupança Jovem”. No decorrer da execução das atividades previstas a OSCIP apresentou irregularidades que resultaram na rescisão do Termo de Parceria e na instauração de um processo administrativo, ainda em curso, para a desqualificação da entidade. Dado esse problema a SEDESE firmou um novo Termo de Parceria, agora como Instituto de Cooperação e Educação ao Desenvolvimento (INCED) para a execução de atividades semelhantes.

No aspecto das potencialidades do modelo não nos debruçaremos sobre a questão do aumento da capacidade de execução de políticas públicas por parte do Estado, pois consideramos prematura a realização dessa avaliação, devido ao pouco tempo e ao número reduzido de termos de parceria firmados, até então.

Por outro lado, ressaltamos a importância do Termo de Parceria como um vínculo mais transparente entre o Estado e o Terceiro Setor quando comparado às tradicionais formas de relacionamento. Outro aspecto a se destacar, talvez o mais importante, refere-se à necessidade de encararmos o modelo não como um instrumento acabado, mas como um novo degrau no sentido da participação popular. Ainda que a experiência mineira seja restrita à apenas 22 entidade e não possamos obter conclusões definitivas sobre a ampliação dos espaços de participação podemos considerá-lo, como no caso do modelo federal, como reflexo de uma mudança de paradigma da atuação estatal e da própria sociedade. Nesse aspecto serviria como instrumento do Estado Democrático de Direito, uma vez que a sociedade civil não se contentaria apenas em decidir os rumos das políticas públicas, mas, ainda que sob a tutela estatal, buscaria forma de executá-las. Lembramos que embora a Lei 14.870/03 esteja distante de mostrar-se como um marco definidor do Terceiro Setor, da mesma maneira que a Lei federal 9.790/99, ambos institutos representam um passo na construção de uma sociedade mais participativa.

Quanto ao prognóstico do futuro do modelo de OSCIPs, diante do contexto atual, percebemos que ele nos parece bastante positivo em termos de expansão, pelo menos no curto e médio prazo. Há por parte do atual governo um grande esforço no sentido de promoção da gestão por OSCIPs, fato proporcionado por um amplo contexto político favorável. Existe ainda no curto prazo um grande número de projetos de termos de parceria a serem firmados em diversos setores. Todavia, esse contexto claramente favorável se encerra ao final de 2010, para quando está prevista a mudança de governo do Estado, no presente momento o contexto político futuro apresenta-se incerto. Donde decorre a necessidade da desvinculação política e da efetiva institucionalização dos termos de parceria. Apesar das incertezas inferimos que o modelo aparentemente terá fôlego para passar por uma mudança de governo, mesmo que ocorram mudanças na gestão das OSCIPs. Acreditamos ainda que devido ao seu atual estágio de desenvolvimento, dificilmente o modelo será relegado a segundo plano conforme ocorreu com as OSs em âmbito federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em pauta tem como objetivo traçar um amplo panorama sobre as organizações da sociedade civil de interesse público instituídas no Estado de Minas Gerais. Primeiramente, estudamos como se desenvolveu o movimento reformista que implantou as bases da Nova Gestão Pública no Brasil, passando pelo diagnóstico de ineficiência da atuação estatal feito pelos teóricos dessa corrente. Na seqüência, vimos que as principais propostas dos reformistas foram inseridas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e traziam instrumentos inovadores de gestão, mais flexíveis e que se fundamentavam no princípio da eficiência inserido na Constituição pela Emenda Constitucional n.º19, de 4 de junho de 1998.

Um dos principais instrumentos criados pelo Plano Diretor diz respeito ao modelo de Organizações Sociais inserido dentro do Programa Nacional de Publicização para ocupar o espaço público não-estatal. Essas organizações sociais constituiriam-se a partir de parcerias entre o Estado e associações civis sem fins lucrativos dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. O vínculo de parceria entre as OSs e o Estado denomina-se Contrato de Gestão, através do qual podem ser destinados recursos orçamentários e bens públicos para o

cumprimento das metas pactuadas. As Organizações Sociais teriam fundamentalmente o objetivo de absorver as atividades e serviços de entes e órgãos públicos.

A Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 1998, instituiu as OSs em âmbito federal, modelo que recebeu muitas críticas e teve seu desenvolvimento restrito à sete entidades. As organizações sociais federais apresentam-se hoje como um modelo em franca decadência. Muito embora ainda remanesçam seis OSs há um evidente abandono do modelo por parte do Governo Federal. Segundo esse diagnóstico, constitui-se como uma questão de tempo para que o modelo de OSs desapareça definitivamente do âmbito Federal, sendo poucas perspectivas favoráveis à sua perpetuação. O Programa de Publicização se estagnou há muitos anos e, a nosso ver, apenas dois fatores poderão dar novo fôlego aos institutos, um julgamento favorável à constitucionalidade das OS pelo Supremo Tribunal Federal ou uma mudança de governo em âmbito federal.

O prosseguimento deste trabalho teve como foco as entidades privadas sem fins lucrativos que constituem o chamado Terceiro Setor. Vimos que ao longo de décadas o Estado brasileiro tem se relacionado com tais entidades através de instrumentos muitas vezes antiquados e pouco transparentes concedendo uma ampla discricionariedade aos envolvidos. Percebemos o paradigma do Estado Democrático de Direito como o marco fundamental da mudança de visão do Estado sobre as entidades do Terceiro Setor. Se, anteriormente, os vínculos firmados entre Estado e organizações não-governamentais traziam um forte ranço patriarcalista, filantrópico e assistencialista, a partir do novo paradigma do Estado Democrático de Direito, tais relações se conformaram gradativamente como um regime de cooperação e co-responsabilidade na prestação dos serviços públicos.

Frente a essa nova realidade a atuação das organizações não-governamentais se expandiu e, em contrapartida, propiciou um crescente desejo de reconhecimento institucional e ampliação do campo de parcerias com o Estado. Nesse novo contexto ocorreu a edição da Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999, vista como um novo marco legal do Terceiro Setor, destinada ao fomento de tais entidades e ao desenvolvimento de novas parcerias. Houve a criação dos termos de parceria para formalização da existência de tais vínculos, apresentando uma configuração similar à dos contratos de gestão das Organizações Sociais. Dessa maneira, o modelo de OSCIPs tornou-se um canal seguro para o desenvolvimento de projetos em

regime de parceria entre o Terceiro Setor e o Estado. O modelo de OSCIP apresenta-se como um passo adiante no desenvolvimento de uma sociedade mais participativa apesar de ainda conter várias imperfeições.

O modelo federal de OSCIP encontra-se, atualmente, em franca expansão contando com mais de 4.700 entidades qualificadas. Percebemos a existência do empenho do atual governo na utilização do instituto, embora ainda falte uma maior estruturação das regras operacionais do modelo de gestão. Um ponto negativo a ser melhorado é a publicação de informações mais detalhadas sobre os termos de parceria celebrados. Soma-se a isso a falta de uma decisão definitiva no que se refere a aplicação, ou não, dos procedimentos licitatórios às OSCIPs. Caso haja uma decisão favorável à aplicação do Decreto nº 5.504, poderá haver uma desaceleração ou contração da expansão do modelo devido à adoção de critérios mais rígidos

Partindo da experiência federal com as OSs e OSCIPs diversos estados buscaram o desenvolvimento de modelos próprios de gestão de parcerias com entidades do Terceiro Setor. Nesse contexto, Minas Gerais se destaca como um dos casos mais ousados e desenvolvidos.

Ao tomar posse, o atual governo do Estado de Minas providenciou um diagnóstico que mostrou um quadro crítico de deterioração das contas públicas e morosidade da máquina administrativa. Oportunamente, elementos da administração pública gerencial foram vistos como soluções para dar novo impulso à atuação estatal. Nessa direção foi criado o Choque de Gestão, trazendo medidas de ajustamento fiscal e modernização da administração pública. Dentre os novos modelos de gestão pública foram desenvolvidas as OSCIPs estaduais semelhantes ao homônimo instituto federal, que incluem também características das OSs federais.

A Lei Estadual nº. 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que instituiu o modelo encontra-se em constante aplicação no estado e a celebração de termos de parceria tem se expandido. Acreditamos ser o modelo mineiro de OSCIP uma experiência melhor estruturada e detalhada quando comparada aos dois institutos federais. Motivo pelo qual apresenta melhores perspectiva. Entretanto, ressaltamos que o modelo ainda não enfrentou seu maior desafio, a mudança de governo em âmbito estadual. Sendo assim, por hora apenas podemos especular que o modelo se desenvolva e se expanda até o ano de 2010, pois, a partir de 2011 o

futuro do modelo é uma incógnita. Obviamente o fato do modelo estar em constante desenvolvimento o torna um instituto mais sólido e menos sujeito a alterações políticas. Todavia, ainda é difícil precisar o grau de independência das OSCIPs frente ao atual governo.

Diante do quadro apresentado percebemos a inexistência expressiva de estudos sobre um importante aspecto que permeia todas as formas de contratualização entre o Estado e Terceiro Setor, a questão da eficiência. Todos os modelos estudados são justificados, em alguma medida, pelo argumento melhoria da capacidade do Estado de atender às demandas sociais.

Tendo em vista a enorme dificuldade de mensuração desse conceito, em especial no Brasil em que informações detalhadas sobre o gasto público ainda são escassas, esse argumento nos parece muito mais pautado em valores ideológicos do que propriamente em dados mensurados objetivamente. Apontamos desse modo, para a necessidade de mensuração de dados e de desenvolvimento de estudos mais estruturados sobre os custos da prestação dos serviços públicos e aos ganhos de eficiência auferidos pelo Estado por meio dos novos modelos de contratualização.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que todos os modelos estudados apostam, em grande medida, no controle social exercido pela sociedade sobre a atuação do Estado. Esse controle social depende tanto do acesso à informação quanto da mobilização dos atores sociais. Todavia, a inexistência de um forte controle social no Brasil, tanto em âmbito federal quanto estadual, gera dificuldades na operacionalização desses modelos. Nesse sentido, parcerias que ofertam tanta liberdade aos envolvidos e que envolvem expressivos repasses de recursos públicos trazem sempre um constante risco de desvios. Muitas vezes essas questões somente são reduzidas a partir da adoção de formas mais detalhadas de controle que resultam na perda de flexibilidade dos modelos. Sendo assim, uma questão crucial é a adequação desses modelos à administração pública brasileira, que como sabemos ainda não superou sequer os padrões patrimonialistas.

Embasados nessas questões compreendemos que os protótipos de OSs e OSCIPs são uma realidade no Brasil e que dificilmente, serão suprimidos sem que gerem transtornos ainda maiores. Cabendo desse modo, aos administradores públicos o empenho no conhecimento e aprimoramento dessas formas de gestão baseados no reconhecimento dos pontos positivos trazidos pelos modelos. Acreditamos que a simples adoção de instrumentos

mais claros para o repasse de recursos públicos a entes privados sem fins lucrativos, pode por si só, ser considerada como um avanço no desenvolvimento de uma administração pública mais transparente.

Consideramos que apesar da suscetibilidade desses institutos atribuída ao status de novidade que ainda apresentam, os ganhos quanto a uma cidadania pró-ativa quando direcionado corretamente podem ser concebidos como uma conquista da própria democracia participativa.

Concluimos que o desenvolvimento de uma nova gestão pública pautada na busca incessante pelos resultados e fundamentada segundo o paradigma do Estado Democrático de Direito é um trabalho cotidiano e inacabado. Essa busca implica na experimentação, em erros e acertos e, sobretudo, em aprendizado e amadurecimento tanto por parte do Estado quanto da própria sociedade.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2006.

AFONSO, Alexandre Borges. Uma avaliação da implantação dos novos modelos. In: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL. **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro setor: história e gestão de organizações**. São Paulo: Editora Summus, 2006.

ALCOFORADO, Flávio. Governança Social e Controles. In: **Seminário: As Relações de Parceria do Governo de Minas com as OSCIPs - Reflexões e Novas Concepções**. Belo Horizonte, 11 de agosto de 2008.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.13-17.

ANDRADA, Antonio Carlos. A visão do Tribunal de Contas acerca dos instrumentos de parceria entre o Estado e o Terceiro Setor. In: **I Seminário de Gestão de Parcerias do Governo de Minas com as Instituições do Terceiro Setor**. Belo Horizonte, 27 de outubro de 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). **Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil - fortalecendo a cidadania e a participação democrática**. Disponível em: < <http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 25 de setembro de 2008.

AZEVEDO, Damião Alves de. **A Impossibilidade de manutenção simultânea da qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e do Título de Utilidade Pública Federal**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em 7 de junho de 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo, Ed. Malheiros, 2008.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A experiência dos Termos de Parceria entre o Poder Público e as OSCIPs. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias Público-Privadas**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

_____. Os modelos de contratualização no Brasil. In: **Seminário: As Relações de Parceria do Governo de Minas com as OSCIPs - Reflexões e Novas Concepções**. Belo Horizonte, 12 de agosto de 2008.

_____. O modelo de OSCIP Mineiro. In: **Seminário: As Relações de Prerrogativa do Governo de Minas com as OSCIPs - Reflexões e Novas Concepções**. Belo Horizonte, 12 de agosto de 2008.

BARBOSA e SILVA, Leonardo. **Qual é o tamanho do MARE? – medidas de um ministério no governo FHC**. In: Revista Plurais Vol. 1, N.º 4 (2006) Disponível em: <<http://www.nee.ueg.br/seer/index.php/revistaplurais/>>. Acesso em: 18 de setembro de 2008.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Relatório final n.º 2 de 2002**: Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não Governamentais - ONG (criada pelo Requerimento n.º 22 de 2001). Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 7 de junho de 2008.

_____. Lei n.º 9.637 de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que mencionam e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm> Acesso em: 7 de junho de 2008.

_____. Lei n.º 9.790 de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 7 de junho de 2008.

_____. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão e Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial n.º 217, de 31 de julho de 2006**. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br>> Acesso em: 10 de outubro de 2008.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 28 de julho de 2008.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Organizações Sociais – Caderno 2**. 5ª Ed. Brasília, DF: MARE, 1998. Disponível em: <pgpe.planejamento.gov.br/Docs/Caderno_MARE_02.pdf>. Acesso em: 28 de julho de 2008.

_____. Ministério da Fazenda. **Instrução Normativa n.º.01, de 15 janeiro de 1997**. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1_97.pdf> Acesso em: 30 de agosto de 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º.1923-6**. Ministro Relator: Eros Grau. Brasília, 01 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão 592/1998 - Plenário**. Ministro Relator: Benjamin Zymle. Brasília, 02 de setembro de 1998. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 549/2003 - Plenário**. Ministro Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, 21 de maio de 2003. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 25 de agosto de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1777/2005 - Plenário**. Ministro Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 9 de novembro de 2005. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 25 de agosto de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1952/2007 - Plenário**. Ministro Relator: Ubiratan Aguiar. Brasília, 19 de setembro de 2007. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1952/2007 - Plenário**. Ministro Relator: Ubiratan Aguiar. Brasília, 19 de setembro de 2007. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1111/2008 - Plenário**. Ministro Relator: Augusto Sherman. Brasília, 11 de junho de 2008. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1331/2008 - Plenário**. Ministro Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 9 de julho de 2008. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 de outubro de 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade *et al.* **Contratualização de Resultados com o Terceiro Setor (OSCIP), Desafios e Potencialidades: A Experiência de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2008.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. **O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão**. IX Congresso Internacional del CLAD sobre La reforma Del Estado y La Administración Pública. Madrid, 2-5 de novembro de 2004. Disponível em: < www.clad.org.ve >. Acesso em: 24 de outubro de 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

_____. **Parcerias na Administração Pública**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

FERRAREZI, Elisabete. **O Novo Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil**. In: III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector - Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector - Buenos Aires, Argentina, 2001. Disponível em: <<http://www.lasociedadcivil.org>>. Acesso em: 7 de junho de 2008

_____. **OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: a lei 9.970/99 como alternativa para o terceiro setor**. 2ª ed. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3ª ed. ver. e ampl. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

GUIMARÃES, Maria Celeste Moraes. A Auditoria-Geral do Estado e o Controle Interno das Parcerias de Minas Gerais. In: **I Seminário de Gestão de Parcerias do Governo de Minas com as Instituições do Terceiro Setor**. Belo Horizonte, 27 de outubro de 2008.

HOLMES, M. *et al.* **Governança e Redução da Pobreza (Versão preliminar para comentários)**. Banco Mundial, 2000. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 23 de outubro de 2008

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2006.

LEMOS, Carolina *et al.*. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. In: VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.129-144.

LOPES, Kerisson; VENCESLAU, Pedro. A guerra das orquestras. In: **Revista Fórum**. Edição 61, abril de 2008. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br>>. Acesso em: 23 de outubro de 2008

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

MELO, Frederico César Silva; NEVES, Fernanda de Siqueira. **O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão**. XII Congresso Internacional del CLAD sobre La reforma Del Estado y La Administración Pública. Santo Domingo, 30 de outubro – 2 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em: 25 de outubro de 2008.

MINAS GERAIS. Lei Estadual 14.870 de 16 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil**

de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br>>. Acesso em: 7 de junho de 2008.

_____. Decreto Estadual 43.749 de 12 de fevereiro de 2004. **Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br>>. Acesso em: 7 de junho de 2008.

_____. Decreto Estadual no 44.914 de 03 de outubro de 2008. **Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br>>. Acesso em: 8 de outubro de 2008.

_____. Auditoria-Geral do Estado. **Auditoria em OSCIPs – Manual de Procedimentos.** 2ª Revisão. Belo Horizonte, setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.auditoria.mg.gov.br/>>. Acesso em: 23 de outubro de 2008.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023.** Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em: 23 de outubro de 2008.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. In: **Revista do Serviço Público, Ano 51, n.º 2, abr./jun.** Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em: 07 de agosto de 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 23ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública Gerencial. In: **Revista de Direito, vol.2, n.º 4, jul./dez.** Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br>>. Acesso em: 07 de agosto de 2008.

NETO, Jayme Baleeiro. **As organizações sociais e o controle dos Tribunais de Contas.** Dissertação (Curso de Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **OSCIPs e Licitação: ilegalidade do Decreto n 5.504, de 05.08.05.** In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Número 12 - dezembro/janeiro/fevereiro. Bahia, Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

PACHECO, Regina. Parceria Estado/Terceiro Setor no Brasil. In: **I Seminário de Gestão de Parcerias do Governo de Minas com as Instituições do Terceiro Setor.** Belo Horizonte, 27 de outubro de 2008.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

SANO, Hironobu. **NOVA GESTÃO PÚBLICA E ACCOUNTABILITY: o caso das organizações sociais paulistas**. ((Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local) - FGV/EAESP, São Paulo, 2003.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de saúde em São Paulo**. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.rae.com.br>>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

SILVA, Felipe Antônio Rocha. **Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: possibilidades e limites na construção de uma melhor gestão pública**. Monografia (Curso de Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 27ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

ROSA, Maria do Perpétuo Socorro Teixeira. Tribunal de Contas da União 4ª Secretaria de Controle Externo. In: **Seminário sobre Contratualização de Desempenho Institucional na Administração Pública, 2004, Brasília**. Apresentação de palestra. Brasília: Casa Civil da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 29 de setembro de 2008.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro setor: regulação no Brasil**. São Paulo: Ed. Peirópolis, 2000.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Agências, contratos e Oscips: a experiência pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VILHENA, Renata Maria Paes de. **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP**. XI Congresso Internacional del CLAD sobre La reforma Del Estado y La Administración Pública. Cidade da Guatemala, 7-10 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr>>. Acesso em: 23 de outubro de 2008.

_____. Os 5 anos da Lei de OSCIPs Mineira e a Certificação em Boa Gestão de Termo de Parceria. In: **Seminário: As Relações de Parceria do Governo de Minas com as OSCIPs - Reflexões e Novas Concepções**. Belo Horizonte, 11 de agosto de 2008.

ANEXO A - Lei nº 9.637, de 15 de Maio de 1998.

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS****Seção I
Da Qualificação**

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

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como Organização Social:

- I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:
- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
 - b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
 - c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
 - d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
 - e) composição e atribuições da diretoria;
 - f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão;
 - g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
 - h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
 - i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra Organização Social qualificada no âmbito da União, da 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;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como Organização Social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção II Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à Organização Social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de Contrato de Gestão da entidade;

III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV - designar e dispensar os membros da diretoria;

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;

VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;

VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do Contrato de Gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - 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.

Seção III Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por Contrato de Gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O Contrato de Gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a Organização Social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da Organização Social.

Parágrafo único. O Contrato de Gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do Contrato de Gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

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.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Seção IV Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do Contrato de Gestão celebrado por Organização Social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora 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.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do Contrato de Gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do Contrato de Gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por Organização Social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização 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 seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

Seção V Do Fomento às Atividades Sociais

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

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

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

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do Contrato de Gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela Organização Social.

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

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

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

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

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

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer juz no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na Organização Social.

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

Seção VI Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como Organização Social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no Contrato de Gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da Organização Social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da Organização Social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

CAPÍTULO II DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A Organização Social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do Contrato de Gestão, 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.

Art. 18. A Organização Social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no Contrato de Gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos.

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

- I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;
- II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;
- III - controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. São extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República.

§ 1º Competirá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionar o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§ 2º No curso do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e até a assinatura do Contrato de Gestão, a continuidade das atividades sociais ficará sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º É o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Lei, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo I, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades extintas por este artigo.

§ 4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia-Geral da União.

Art. 22. As extinções e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais de que trata esta Lei observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros permanentes dos órgãos e das entidades extintos terão garantidos todos os direitos e vantagens decorrentes do respectivo cargo ou emprego e integrarão quadro em extinção nos órgãos ou nas entidades indicados no Anexo II, sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, ao seu critério exclusivo, a cessão de servidor, irrecusável para este, com ônus para a origem, à Organização Social que vier a absorver as correspondentes atividades, observados os §§ 1º e 2º do art. 14;

II - a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do Contrato de Gestão;

IV - quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a Organização Social;

V - encerrados os processos de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI - a Organização Social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

§ 1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de Contrato de Gestão, na forma dos arts. 6º e 7º.

§ 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 23. É o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

Art. 24. São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória no 1.648-7, de 23 de abril de 1998.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de maio de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

ANEXO B – Lei no 9.790, de 23 de Março de 1999

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I - as sociedades comerciais;

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do Termo de Parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- I - estatuto registrado em cartório;
- II - ata de eleição de sua atual diretoria;
- III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- IV - declaração de isenção do imposto de renda;
- V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

- I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;
- II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;
- III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.

CAPÍTULO II

DO TERMO DE PARCERIA

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos

Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, 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, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei.

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. É vedada às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 17. O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até cinco anos contados da data de vigência desta Lei.

§ 1º Findo o prazo de cinco anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de março de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

ANEXO C – Lei Estadual no 14.870 de 16 de Dezembro de 2003

Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências.

O Povo de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º - O Estado poderá qualificar pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP -, nos termos desta Lei.

§ 1º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos estabelecidos nesta Lei.

§ 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se equivalente a:

- I - poder público estadual a expressão "poder público";
- II - órgão estatal parceiro as expressões "órgão público" e "órgão estadual";
- III - Oscip as expressões "organização parceira" e "entidade parceira";
- IV - Poder Executivo estadual a expressão "Poder Executivo".

Art. 2º - O poder público e a entidade qualificada como OSCIP poderão firmar Termo de Parceria, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 4º desta Lei.

**CAPÍTULO II
DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE
PÚBLICO
Seção I
Dos Requisitos**

Art. 3º Pode qualificar-se como Oscip a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da lei civil, em atividade, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam ao disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seu patrimônio auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social.

Art. 4º - Observados o princípio da universalidade e os requisitos instituídos por esta Lei, a qualificação como OSCIP será conferida à pessoa jurídica cujos objetivos sociais consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades:

- I - assistência social;
- II - cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - ensino fundamental ou médio gratuitos;
- IV - saúde gratuita;
- V - segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;
- VII - trabalho voluntário;
- VIII - desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita;
- XI - defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- XIII - fomento do esporte amador.
- XIV - ensino profissionalizante ou superior.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a partir de 1º de janeiro de 2010, a entidade deverá comprovar a execução direta de projetos, programas ou planos de ação relacionados às áreas de atividade descritas nos incisos deste artigo, ou, ainda, a prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, na forma do regulamento.

Art. 5º - Respeitado o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, exige-se, para a qualificação como OSCIP, que a pessoa jurídica interessada seja regida por estatuto cujas normas prevejam:

- I - observância, para aplicação de recursos públicos e gestão dos bens públicos, dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da razoabilidade e da eficiência;
- II - duração igual ou inferior a três anos para o mandato dos membros dos órgãos deliberativos;
- III - adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais em decorrência de participação nas atividades da respectiva pessoa jurídica;
- IV - constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente dotado de competência para emitir parecer sobre relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas com a finalidade de subsidiar as atividades dos organismos superiores da entidade;
- V - transferência, em caso de dissolução da entidade, do respectivo patrimônio líquido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, a qual tenha, preferencialmente, o mesmo objeto social da extinta, ou, na falta de pessoa jurídica com essas características, ao Estado;
- VI - transferência, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta lei, do acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o

período em que tiver perdurado aquela qualificação, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, a qual tenha, preferencialmente, o mesmo objeto social, ou, na falta de pessoa jurídica com essas características, ao Estado;

VII - limitação da remuneração dos administradores, gerentes ou diretores, quando houver, aos valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VIII - definição de normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, especificamente:

a) obediência aos princípios fundamentais de contabilidade e às normas brasileiras de contabilidade;

b) publicidade, por meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - e no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS -, colocando-as à disposição, para exame, de qualquer cidadão;

c) realização de auditoria, por auditores externos independentes, da aplicação dos eventuais recursos objeto do Termo de Parceria, obrigatória nos limites, valores e condições definidos em regulamento;

d) prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pela OSCIP, conforme determinam o art. 73 e seguintes da Constituição do Estado;

IX - finalidade não lucrativa da entidade, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades, vedada a distribuição, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores ou doadores, de eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades;

X - atribuições da diretoria executiva ou do diretor executivo;

XI - aceitação de novos associados, na forma do estatuto, no caso de associação civil;

XII - proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

XIII - natureza social dos objetivos da entidade relativos à respectiva área de atuação.

§ 1º - É permitida a participação de servidor público ou ocupante de função pública na composição de conselho de OSCIP, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.

§ 2º - É vedado a parente consanguíneo ou afim até o terceiro grau do Governador ou do Vice-Governador do Estado, de Secretário de Estado, de Senador ou de Deputado Federal ou Estadual atuar como conselheiro ou dirigente de OSCIP.

§ 3º As transferências de que tratam os incisos V e VI do caput deste artigo ficam condicionadas à autorização do Estado, nos termos do regulamento.

Art. 6º - Não pode qualificar-se como OSCIP, ainda que se dedique às atividades descritas no art. 4º desta Lei:

I - a sociedade comercial;

II - o sindicato, a associação de classe ou representativa de categoria profissional;

III - a instituição religiosa ou voltada para a disseminação de credo, culto ou prática devocional e confessional;

IV - a organização partidária e assemelhada e suas fundações;

V - a entidade de benefício mútuo destinada a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - a entidade ou empresa que comercialize plano de saúde e assemelhados;

- VII - a instituição hospitalar privada não gratuita e sua mantenedora;
- VIII - a escola privada dedicada ao ensino fundamental e médio não gratuitos e sua mantenedora;
- IX - a cooperativa;
- X - a fundação pública;
- XI - a organização creditícia a que se refere o art. 192 da Constituição da República, que tenha qualquer vinculação com o sistema financeiro nacional.
- XII - a entidade desportiva e recreativa dotada de fim empresarial.

Seção II Dos Procedimentos

Art. 7º - A qualificação como OSCIP será solicitada pela entidade interessada ao Secretário de Estado do Planejamento e Gestão, por meio de requerimento escrito, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- I - estatuto registrado em cartório;
- II - ata de eleição dos membros dos órgãos deliberativos;
- III - inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;
- IV - documentos que comprovem a experiência mínima de dois anos da entidade na execução das atividades indicadas no seu estatuto social, conforme previsto em regulamento;
- V - declaração de que a entidade não possui agente público ativo de qualquer dos entes federados, exercendo, a qualquer título, cargo de direção na entidade, exceto se cedido, nos termos do § 6º do art. 20;
- VI - declaração de que a entidade não possui como dirigente ou conselheiro parente consanguíneo ou afim até o terceiro grau do Governador ou do Vice-Governador do Estado, de Secretário de Estado, de Senador ou de Deputado Federal ou Estadual.

§ 1º A comprovação prevista no inciso IV do caput deste artigo poderá, a partir da data de publicação desta Lei até 31 de dezembro de 2009, ser suprida mediante comprovação da experiência dos dirigentes da entidade na execução das atividades indicadas em seu estatuto social, conforme previsto em regulamento.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º deste artigo, a Oscip que deixar de comprovar o requisito de experiência mínima de dois anos de seus dirigentes perderá automaticamente o título concedido.

Art. 8º - Recebido o requerimento a que se refere o art. 7º desta Lei, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão sobre ele decidirá, no prazo de trinta dias.

§ 1º - No caso de deferimento, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, no prazo de quinze dias, emitirá certificado de qualificação da requerente como OSCIP, dando publicidade do ato no órgão oficial de imprensa do Estado.

§ 2º - Indeferido o pedido, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, no prazo referido no § 1º deste artigo, fará publicar no órgão oficial de imprensa do Estado as razões do indeferimento.

§ 3º - O pedido de qualificação será indeferido caso:

- I - a requerente se enquadre nas hipóteses previstas no art. 6º desta Lei;
- II - a requerente não atenda aos requisitos descritos nos arts. 4º e 5º desta Lei;
- III - a documentação apresentada esteja incompleta.

§ 4º O deferimento da qualificação da entidade requerente a credencia a participar de processos seletivos para a celebração de termos de parceria com o poder público no âmbito das atividades indicadas no seu estatuto social.

§ 5º - O deferimento do título de OSCIP não importa no reconhecimento, à entidade qualificada, de prerrogativa de direito público, material ou processual, nem de delegação de atribuições reservadas ao poder público.

Seção III Do Controle

Art. 9º - A pessoa jurídica qualificada como OSCIP nos termos desta lei será submetida à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, e ao controle externo da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 10 - Perderá a qualificação como OSCIP a entidade que:

I - dispuser de forma irregular dos recursos públicos que lhe forem destinados;

II - incorrer em irregularidade fiscal ou trabalhista;

III - descumprir o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. A entidade que perder a qualificação como Oscip ficará impedida de requerer novamente o título no período de cinco anos a contar da data da publicação do ato de desqualificação.

Art. 11 - É parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação da entidade como OSCIP, o cidadão, o partido político, a associação ou entidade sindical, se amparados por evidência de erro ou fraude, vedado o anonimato e respeitadas as prerrogativas do Ministério Público.

Parágrafo único - A perda da qualificação dar-se-á mediante decisão proferida em processo administrativo instaurado na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de ofício ou a pedido do interessado, ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, nos quais serão assegurados a ampla defesa e o contraditório.

CAPÍTULO III DO TERMO DE PARCERIA Seção I Dos Requisitos

Art. 12 - A celebração do Termo de Parceria entre o poder público e a entidade qualificada como OSCIP, nos termos do art. 2º desta Lei, será precedida de:

I - consulta aos conselhos de políticas públicas das áreas de atuação da entidade;

II - comprovação, pela Oscip, de sua regularidade fiscal junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS -, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS - e à Fazenda Federal, Estadual e Municipal;

III - consulta à Auditoria-Geral do Estado, conforme disposto em decreto;

IV - apresentação da minuta do Termo de Parceria à Câmara de Coordenação-Geral, Planejamento, Gestão e Finanças - CCGPGF;

V - apresentação, pela Oscip, de relatório circunstanciado comprovando sua experiência por dois anos na execução de atividades na área do objeto do Termo de Parceria, conforme o disposto em regulamento;

VI - apresentação de declaração de isenção de Imposto de Renda, de balanço patrimonial e de demonstrativo dos resultados financeiros do último exercício, ressalvada a hipótese da entidade que, em razão do tempo de sua constituição, ainda não estiver obrigada a apresentá-los, nos termos definidos pela legislação vigente;

VII - apresentação da previsão das receitas e despesas em nível analítico, estipulando, item por item, as categorias contábeis usadas pela entidade e o detalhamento das remunerações e dos benefícios de pessoal a serem pagos a seus dirigentes e empregados com recursos oriundos do Termo de Parceria ou a ele vinculados;

VIII - parecer técnico do órgão estatal parceiro contendo justificativa da escolha da Oscip, caso não ocorra processo seletivo de concurso de projetos;

IX - apresentação de minuta de regulamento de compras e aquisições, conforme o disposto em decreto;

X - publicação do extrato da minuta do Termo de Parceria no órgão oficial de imprensa dos Poderes do Estado.

§ 1º Quando houver possibilidade de mais de uma entidade qualificada prestar os serviços sociais objeto do fomento, poderá ser realizado processo seletivo, nos termos do regulamento.

§ 2º (Vetado).

§ 3º Quando a entidade houver sido qualificada com base na experiência de seus dirigentes, conforme estabelecido no § 1º do art. 7º desta Lei, não se exigirá a observância do disposto no inciso V do caput deste artigo, mas, no caso de estar em atividade conselho estadual de política pública da área objeto da parceria, a celebração do Termo de Parceria ficará condicionada à aprovação prévia de dois terços dos seus membros.

Art. 13 - O Termo de Parceria firmado entre o poder público e a OSCIP discriminará os direitos, as responsabilidades e as obrigações das partes signatárias e disporá ainda sobre:

I - o objeto do Termo de Parceria, com a especificação de seu programa de trabalho;

II - a especificação técnica detalhada do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido ou realizado;

III - as metas e os resultados a serem atingidos pela entidade e os respectivos prazos de execução ou cronogramas;

IV - os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados mediante a incorporação de indicadores de resultados;

V - a previsão de receitas e despesas, em nível sintético, a serem realizadas em seu cumprimento;

VI - as obrigações da Oscip, entre as quais a de apresentar ao poder público estadual, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados e a prestação de contas contábil, independentemente das previsões mencionadas no inciso V;

VII - a publicação, no órgão oficial de imprensa dos Poderes do Estado, a cargo do órgão estatal parceiro signatário, do extrato do Termo de Parceria e do extrato de execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido em decreto, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria;

VIII - a rescisão, cominada expressamente para os casos de infração aos dispositivos desta lei e para os demais casos que especificar, conforme regulamento.

§ 1º Os créditos orçamentários assegurados às Oscips serão liberados de acordo com o cronograma de desembolso e as demais disposições previstas no Termo de Parceria, observado o disposto em decreto.

§ 2º - É lícita a vigência simultânea de um ou mais termos de parceria, ainda que com o mesmo órgão estatal, de acordo com a capacidade operacional da OSCIP.

§ 3º - O Termo de Parceria celebrado com OSCIP que tenha por objeto social a promoção de saúde gratuita deverá observar os princípios do art. 198 da Constituição da República e do art. 7º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

§ 4º - A perda da qualificação como OSCIP importará na rescisão do Termo de Parceria.

Seção II Do Acompanhamento e da Fiscalização

Art. 14 - A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelo órgão do poder público afeto à área de atuação relativa à atividade fomentada e pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria serão analisados semestralmente, no mínimo, por comissão de avaliação integrada por:

I - um membro indicado pela Seplag;

II - um supervisor indicado pelo órgão estatal parceiro;

III - um membro indicado pela Oscip;

IV - um membro indicado pelo conselho de políticas públicas da área correspondente de atuação, quando houver;

V - um membro indicado por cada interveniente, quando houver;

VI - um especialista da área em que se enquadre o objeto do Termo de Parceria, indicado pelo órgão estatal parceiro, não integrante da administração estadual.

§ 2º A comissão encaminhará relatório conclusivo, no mínimo semestral, sobre a avaliação realizada à autoridade competente do órgão estatal parceiro e ao conselho de política pública da área correspondente de atuação.

§ 3º - Os termos de parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

§ 4º O órgão estatal parceiro a que se refere o caput deste artigo, na forma do Termo de Parceria, designará supervisor para participar, com poder de veto, de decisões da Oscip relativas ao Termo de Parceria, conforme regulamento.

§ 5º - A entidade parceira encaminhará à comissão de avaliação a cada seis meses, no mínimo, os comprovantes de cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Art. 15 - Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência do fato ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 16 - Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 15 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público e à Advocacia-Geral do Estado, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o

seqüestro dos bens de seus dirigentes e de agente público ou terceiro que possa haver enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei Federal nº 8.429, de dois de junho de 1992, e na Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º - O pedido de seqüestro de bens será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º - Quando for o caso, o pedido de que trata o § 1º incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º - Até o término da ação, o poder público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pelo prosseguimento das atividades sociais da OSCIP.

Art. 17 - A OSCIP fará publicar, no prazo máximo de trinta dias contados da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos a serem adotados para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com o emprego de recursos provenientes do poder público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 5º desta lei.

CAPÍTULO IV DO FOMENTO ÀS ATIVIDADES DAS OSCIPS

Art. 18 - Às Oscips serão destinados recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao cumprimento do Termo de Parceria de que trata o Capítulo III desta lei, ressalvadas as hipóteses de inadimplência com o poder público ou de descumprimento das condições estabelecidas no termo.

§ 1º Os bens de que trata este artigo serão destinados às Oscips mediante cláusula expressa constante no Termo de Parceria, e anexo que os identifique e relacione, ou, durante a vigência do termo, mediante permissão de uso.

§ 2º Caso a Oscip adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será afetado a seu objeto e gravado com cláusula de inalienabilidade, devendo ser transferido ao Estado ao término da vigência do instrumento.

§ 3º Na hipótese de a Oscip adquirir bens móveis depreciáveis com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, estes deverão ser transferidos ao Estado, ao término da vigência do instrumento, se sua depreciação acumulada for menor que 60% (sessenta por cento) do seu valor original, conforme estabelecido em decreto.

§ 4º A aquisição de bens imóveis com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria será precedida de autorização do órgão estatal parceiro.

Art. 19 - Os bens móveis públicos permitidos para uso da OSCIP poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, os quais integrarão o patrimônio do Estado.

Parágrafo único - A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e de expressa autorização do poder público.

Art. 20 - É facultada ao Poder Executivo a cessão especial de servidor civil para OSCIP, com ou sem ônus para o órgão de origem, condicionada à anuência do servidor.

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

§ 2º - Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por OSCIP a servidor cedido com recursos provenientes do Termo de Parceria, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoramento.

§ 3º - O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer jus no órgão de origem.

§ 4º - Caso o servidor cedido com ônus para o órgão de origem deixe de prestar serviço à OSCIP, poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do Termo de Parceria a parcela de recursos correspondente à remuneração do servidor, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela OSCIP.

§ 5º - A cessão de servidor de que trata este artigo não poderá gerar a necessidade de substituição do servidor cedido nem de nomeação ou contratação de novos servidores para o exercício de função idêntica ou assemelhada na unidade administrativa cedente.

§ 6º - É vedado a agentes públicos o exercício, a qualquer título, de cargo de direção de OSCIP, excetuados os servidores que lhe forem cedidos.

Art. 21 - Fica qualificada como Organização Social para os efeitos do inciso XXIV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do art. 15 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, a entidade qualificada como OSCIP.

Art. 22 - São extensíveis, no âmbito do Estado, os efeitos dos arts. 8º, § 4º, e 18, § 1º, desta lei, às entidades qualificadas como Organização Social ou OSCIP pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, desde que a legislação dos demais entes federados guarde reciprocidade com as normas desta Lei.

Art. 23 - As OSCIPs poderão executar, parcialmente, atividades e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo, mediante a celebração de Termo de Parceria, na forma prevista nos arts. 12 e 13 desta Lei.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 24 - É vedada à entidade qualificada como OSCIP qualquer tipo de participação em campanha de interesse político-partidário ou eleitoral.

Art. 25. A Seplag permitirá o acesso a todas as informações relativas às Oscips, inclusive em meio eletrônico.

Art. 26 - A pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos qualificada com base em outros diplomas legais poderá qualificar-se como OSCIP, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei.

Art. 27 - Os empregados contratados por OSCIP não guardam qualquer vínculo empregatício com o poder público, inexistindo também qualquer responsabilidade do Estado relativamente às obrigações de qualquer natureza assumidas pela OSCIP.

Art. 28. Correrão à conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos interessados, nos termos de decreto, as despesas de deslocamento, de alimentação e de pousada dos colaboradores eventuais da administração pública estadual.

Art. 29 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de sessenta dias contados da data de sua publicação.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 31. Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 16 de dezembro de 2003.

AÉCIO NEVES - Governador do Estado.