

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

**PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E ENTIDADES CIVIS: ANÁLISE  
DA REGULAMENTAÇÃO PERTINENTE**

Ingrid Lamounier Machado

Belo Horizonte

2013

Ingrid Lamounier Machado

**PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E ENTIDADES CIVIS: ANÁLISE  
DA REGULAMENTAÇÃO PERTINENTE**

Monografia apresentada no Curso de Gestão Pública na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Alice Cardoso Silva

Belo Horizonte

2013

Ingrid Lamounier Machado

**Parcerias entre o poder público e entidades civis: análise da regulamentação pertinente**

Monografia apresentada no curso de Gestão Pública na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 2013.

---

Vera Alice Cardoso da Silva (Orientadora) - UFMG

---

Eleonora Schettini Martins Cunha- UFMG

## **RESUMO**

Essa monografia faz uma análise do marco legal que regulamenta parcerias entre o poder público e entidades civis para o provimento de políticas de proteção social. O objetivo é destacar as inovações inseridas nessa regulamentação em resultado da reforma gerencial. A premissa adotada é a de que a inserção de leis específicas de concepção gerencial contribuíram para tornar mais eficiente o provimento de serviços públicos, uma vez que buscaram corrigir lacunas e dificuldades encontradas nas formas legais de celebração de parcerias do poder público com entidades civis. A análise indica que as inovações gerenciais de fato representaram avanços quanto à realização de parcerias, mas que o modelo ainda pode ser aperfeiçoado.

**Palavras-chave:** gerencialismo, parcerias, entidades civis, gestão pública.

## SUMÁRIO

Introdução.....	06
Capítulo 1- A Reforma Gerencial: características gerais.....	08
1.1- O que é a Reforma Gerencial do Estado.....	08
1.2- O Gerencialismo no Brasil.....	10
1.3- Gerencialismo e o provimento de políticas públicas: parcerias entre o poder público e entidades civis.....	12
Capítulo 2 - O arcabouço jurídico das parcerias entre o poder público e entidades civis no provimento de políticas de proteção social.....	15
2.1- Formas legais de estabelecimento de parcerias do poder público com entidades civis.....	16
2.1.1 - Declaração de Utilidade Pública.....	17
2.1.2-Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).....	18
2.1.3-Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).....	19
2.1.4-Organizações Sociais (OS).....	20
2.2 Os instrumentos jurídicos que regulamentam parcerias entre entidades civis e o poder público.....	23
2.2.1- Convênio.....	23
2.2.2- Contribuições, Subvenções Sociais e Auxílios.....	25
2.2.3-Termos de Parceria.....	26
2.2.4-Contrato de Gestão.....	27
2.3- O impacto das leis e instrumentos jurídicos na gestão pública após a reforma do estado.....	28
Capítulo 3- O controle das entidades civis pelo poder público: inovações do modelo gerencial.....	31
3.1- O controle interno da administração pública sobre as entidades.....	31
3.2- O controle por resultados.....	32
3.2.1- O controle aplicado às OSCIP'S.....	33
3.2.2- O controle aplicado às OS'S.....	34
3.3- Considerações acerca do modelo gerencial de controle das entidades civis.....	34
Conclusão.....	36
Referências.....	40

## **INTRODUÇÃO**

Um importante tema em voga nos debates no campo da gestão pública no Brasil é a importância da reestruturação da máquina administrativa. É incontestável a necessidade do Estado de atualizar-se de forma a tornar-se mais eficiente, eficaz e efetivo no provimento de políticas públicas. O desafio é maior tendo em vista a crescente demanda da sociedade moderna por bens e serviços públicos.

A necessidade de reformulação do aparato estatal deu origem à chamada Reforma Gerencial do Estado em vários países. Na década de 80, muitos deles enfrentavam o contexto de recessão econômica e de crise do modelo estatal vigente. Nesse quadro impôs-se a opção pela reformulação da máquina pública. A Inglaterra foi o primeiro país a promover reformas na administração pública na perspectiva gerencial. De uma forma geral, o gerencialismo possui como premissa a incorporação de novas estratégias para prover serviços públicos com qualidade e redução de custos. Para isso, são adotadas concepções de gestão governamental que incorporam princípios da administração privada nos processos de elaboração, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

No Brasil, a reforma gerencial, que foi iniciada ainda no regime militar, foi aprofundada no governo Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do então Ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira. O instrumento normativo utilizado para a implementação foi o Plano Diretor da Reforma do Estado. Sua concepção baseou-se em características do gerencialismo já experimentado em outros países.

A Reforma do Estado foi adotada como tema dessa monografia, considerando a relevância desse tema para compreender a atual concepção de funcionamento da máquina pública no Brasil. O aspecto da mudança escolhido como foco do estudo é a opção pelas parcerias estabelecidas entre o setor público e as entidades civis para o provimento de políticas de proteção social. As parcerias consistem em formas legais de estabelecimento de cooperação entre esses atores, realizadas por intermédio de instrumentos jurídicos específicos. Por meio dessas parcerias, entidades civis tornam-se co-responsáveis pelo provimento de políticas públicas.

O foco de estudo adotado justifica-se em virtude da discussão colocada atualmente no campo da gestão pública, centrada na busca por alternativas gerenciais que propiciem maior autonomia para as entidades civis no processo de provimento de serviços públicos. Atualmente, é dominante a opinião de que as parcerias entre o poder público e entidades civis configuram-se como uma via importante para atender com mais qualidade o interesse público na área de proteção social. Nesse aspecto, considera-se que o gerencialismo deu importantes passos para facilitar esse tipo de cooperação.

O objetivo dessa monografia é apresentar o arcabouço jurídico que regulamenta as parcerias entre poder público e entidades civis. Serão destacadas as principais características das leis que servem de referência normativa para a instituição, monitoramento e avaliação dessas parcerias.

A monografia está dividida em três capítulos. O primeiro delinea as principais concepções da reforma gerencial, no contexto internacional e em sua implementação no Brasil. Será destacada a inovação que se realizou por meio da instituição do âmbito não estatal como expansão do poder público no provimento de políticas públicas.

O segundo capítulo apresenta o marco legal que regulamenta parcerias entre o poder público e entidades civis para o provimento de políticas de proteção social. Nesse capítulo serão destaca as inovações inseridas nesse marco legal em resultado da reforma gerencial.

O terceiro capítulo trata da questão do controle das entidades civis pelo poder público. Esta é uma discussão de suma importância dentro da abordagem da relação Estado e entidades civis, particularmente quando se leva em conta o número de escândalos envolvendo relações espúrias entre essas instituições e o poder público. Por isso, o capítulo contextualiza a questão do controle interno dentro da administração pública, apresentando os mecanismos de controle que vêm sendo aperfeiçoados com a finalidade de assegurar o bom uso de recursos públicos e a moralidade administrativa.

## **1. A REFORMA GERENCIAL: CARACTERÍSTICAS GERAIS**

Este capítulo tem como finalidade delinear as principais concepções da Reforma Gerencial, desde a proposta inicial, que lugar teve na Inglaterra, até sua implementação no Brasil. Serão apresentadas suas principais premissas tal como incorporadas na máquina pública brasileira, destacando-se as alterações dela resultantes no âmbito da gestão de políticas.

A descrição desse processo culmina com a identificação da regulamentação de uma modalidade inovadora de gestão, a saber, as parcerias entre entidades civis e o Poder Público, as quais possibilitam a tais entidades atuar como um “braço do executivo” no provimento de políticas de proteção social.

### **1.1 O que é a Reforma Gerencial do Estado**

A busca pela eficiência, eficácia e efetividade na elaboração e execução de políticas públicas foi uma das motivações da Reforma Gerencial. Nessa perspectiva, o Estado precisa buscar novas estratégias para prover serviços públicos com qualidade e redução de custos. Novas concepções de gestão governamental incorporaram princípios da administração privada nos processos de elaboração, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A adoção da abordagem gerencial na administração pública foi estimulada pela crise da economia mundial que se prolongou por toda a década de 1980. O contexto era de aceleração inflacionária e de redução da atividade econômica. Os países estavam endividados, o que diminuía os recursos para a sustentação da máquina estatal e para a manutenção do *Welfare State*.<sup>1</sup> Esse modelo de governo, caracterizado por um Estado protetor e provedor de políticas sociais, entrou em crise. Esta pode ser atribuída, em parte, à crise fiscal que afetou a maioria dos países naquela década.

Nesse contexto, fazia-se necessário a retração da máquina pública de forma a conter gastos governamentais com o objetivo de minimizar os impactos negativos nas contas do governo. Parte desse ajuste resultou da adoção da Reforma Gerencial do Estado.

---

<sup>1</sup> Para mais informações sobre o Welfare State e sobre a crise mundial, ver Draibe & Henrique, 1987

Essa reforma exigia novas concepções na organização e gestão do provimento de bens e serviços públicos.

Este tipo de reforma apresentou peculiaridades e especificidades em cada país. Abrúcio (1988) descreve três modelos dessa reconfiguração da máquina estatal. O primeiro modelo apresentado é o Gerencialista Puro, implementado na Inglaterra durante o governo de Margaret Thatcher. Nesse modelo, o governo promoveu a privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentou boa parte da atividade econômica, incentivou o mercado e entidades civis a assumir a responsabilidade pelo provimento de muitos bens e serviços públicos.

A justificativa desse modelo foi a economia de gastos e eficiência no uso do dinheiro dos contribuintes. Seus principais objetivos foram a redução de custo do setor público e o aumento de sua produtividade. Para isso, foram realizadas ações básicas como o corte de despesas de custeio e de pessoal. Entretanto, esse modelo sofreu diferentes críticas relacionadas ao fato de ser uma administração fortemente centralizada e que aplicou premissas apropriadas à administração privada. Esta possui como objetivo o lucro empresarial; já no setor público, o foco é a atuação em favor do atendimento das demandas dos cidadãos. (Abrucio, 1988)

Tais críticas levaram à proposição de outro modelo gerencial, denominado Consumerismo. Nessa concepção, o cidadão é visto como cliente/ consumidor de bens e serviços públicos. Daí a importância atribuída à efetividade e à qualidade, aspectos colocados em segundo plano no Gerencialismo Puro. Nessa nova visão da gestão pública, prevalece o princípio de que os serviços públicos devem estar direcionados às necessidades definidas pelo público a ser atendido. Nessa perspectiva, valoriza-se a avaliação de desempenho organizacional, baseada em pesquisas de opinião dos consumidores. (Abrucio, 1988)

O terceiro modelo é denominado *public service orientation*, isto é, gestão voltada para os cidadãos. Esse modelo incorpora aspectos priorizados pelos modelos anteriores, como eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico. Seu foco, porém, está na gestão local. Nessa perspectiva, há adoção de medidas que se referem à necessidade de efetiva participação dos cidadãos no planejamento das políticas que os afetarão. Trata-se de garantir estruturas e

procedimentos por meio dos quais os cidadãos possam exercer controle sobre a qualidade dos serviços públicos. (Abrucio, 1988)

## 1.2 O Gerencialismo no Brasil

No Brasil, a implantação mais sistemática da reforma gerencial ocorreu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do então Ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira. Sua proposta de reforma da máquina pública procurou modernizar a gestão dentro dos preceitos da abordagem gerencial anteriormente delineados.

Bresser Pereira definiu o escopo de abrangência do modelo gerencial em níveis de atuação que se contrapõem ao modelo burocrático, pensado por Max Weber. O modelo burocrático representou uma tentativa de extirpar o patrimonialismo nas instituições estatais, na medida em que impôs a obediência a regras e procedimentos, a fim de tornar a administração pública menos permeável a práticas de corrupção. Entretanto, esse modelo tornou as ações do poder público lentas e pouco abertas à participação, dada a complexidade das regras e regulamentos. O modelo burocrático impedia inovações e agilidade no serviço público.

Em tal contexto, Bresser Pereira procurou instaurar um modelo de gestão capaz de “responder às necessidades dos cidadãos, um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos (...).” (Pereira, 1998, pág. 36)

O instrumento de planejamento que possibilitou a implantação da Reforma Gerencial no Brasil foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), elaborado por Bresser Pereira em 1995. Esse plano continha objetivos e diretrizes de implementação da reforma, a ser realizado em três níveis de abrangência: o institucional, o cultural e a gestão. A dimensão institucional detalhava as leis necessárias para a efetivação das mudanças preconizadas. A perspectiva cultural relacionava-se à mudança de mentalidades, com o objetivo de neutralizar as práticas patrimonialistas e os hábitos burocráticos arraigados. O nível da gestão ressaltava a própria transição da administração burocrática para a administração gerencial.

Dentro do âmbito da reforma, algumas características foram destacadas por Bresser Pereira. Ela exigia redução dos gastos públicos sem perda na qualidade dos bens serviços a ser providos. Exigia também a flexibilização na gestão, visando a oferecer maior autonomia aos gestores públicos na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, estabelecendo critérios de controle e de cobrança de resultados.

O destaque importante foi dado à publicização, isto é, à transferência para organizações públicas não estatais da execução de atividades não exclusivas do Estado (*devolution*), sobretudo nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente. Destaca-se, por fim, que a reforma promoveu a desestatização, que compreende ações de privatização, a terceirização de serviços e a desregulamentação de grande número de atividades econômicas.

Nesse contexto de reforma da máquina pública, entidades civis que compõem o chamado terceiro setor adquirem um papel de destaque. Sua contribuição é melhor entendida a partir da definição de áreas de atuação do Estado. Bresser Pereira distinguiu quatro áreas: a primeira configura o núcleo estratégico, incumbido de formular, supervisionar e avaliar a implementação das políticas públicas propostas pelo governo. É formado pelo parlamento, tribunais, presidente ou primeiro ministro, ministros e pela cúpula dos servidores civis. Também se incluem aí as autoridades locais, governadores e seus secretários e a alta administração pública em cada nível de governo.

A segunda área inclui atividades exclusivas do Estado e se caracteriza por envolver o poder do Estado, das quais derivam as leis e as políticas que devem ser cumpridas e financiadas. Trata-se da parte do Estado composta pelas forças armadas, polícia, agência arrecadadora de impostos, agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social.

A terceira área contém os serviços públicos não exclusivos do Estado. São aqueles que podem ser prestados também pelo setor privado, como a saúde, a educação, a cultura e a pesquisa científica. Quando ofertados por contratos que o poder público firma com entidades privadas, sua gestão deve ser autônoma. Para realizar esta forma de cooperação criou-se a figura jurídica das organizações sociais. Trata-se de entidade civil

que terá estrutura de administração própria e, por meio de contratos de gestão, proverá serviço público do qual prestará contas ao governo conveniente.

Por fim, a última área identificada é a da produção de bens e serviços para o mercado, na qual se incluem as empresas estatais. A reforma, nesta área, traduziu-se nos processos de privatização destas empresas.

### **1.3 Gerencialismo e o provimento de políticas públicas: parcerias entre o poder público e entidades civis**

Nas sociedades plenamente modernas, cabe ao Estado maiores responsabilidades no que tange ao provimento de bens e serviços públicos. Destaca-se a continuada expansão de sua área de atuação, na medida em que deve atender demandas impostas pela urbanização, tais como gestão de sistemas de transporte, comunicação e serviços de saúde pública, bem como cuidar de estruturar redes de proteção social. Tais intervenções requerem planejamento e monitoramento de resultados.

Dessa forma, a premissa da eficiência, eficácia e efetividade na promoção de políticas públicas, adotada pela Reforma Gerencial, justificou a opção de realização de políticas específicas por meio de parcerias com entidades civis. Este aspecto da reforma traduziu-se em um conjunto de leis regulamentadoras desta forma de cooperação e em legislações subsequentes que tratam detalhadamente desse aspecto. Tais legislações dão forma aos instrumentos jurídicos firmados entre as entidades civis e o Estado, a fim de que tais entidades obtenham uma determinada qualificação e estejam aptas a receber fomento direto e/ou indireto do Estado. Sob esse prisma, as parcerias assim estabelecidas se traduzem como uma “uma forma de gestão descentralizada da ação pública, através da qual a ação estatal delegável é desenvolvida em um espaço eminentemente público (...).” (FUNDAP apud Jeger, 1996. pg. 176)

As entidades civis são organizações que compõem o setor público não estatal. Este setor é caracterizado por situar-se fora da estrutura do Estado, apesar de prestar serviços de interesse público, mas que também não pode obedecer à lógica do mercado. Em muitos estudos encontra-se a denominação de Terceiro Setor para esse âmbito organizacional. O termo deriva da distinção entre o primeiro setor, o Estado, e o segundo setor, o mercado. Entretanto, dada a variedade de instituições diferentes que

podem estar incluídas nessa denominação, nesta monografia será utilizado a expressão *âmbito não estatal* para se referir a esse setor.

Em termos jurídicos, as entidades que o compõem são associações regidas pelo direito privado, criadas de forma voluntária, cujas atividades não visam ao lucro e que têm por finalidade atuar em favor do interesse público (Dias, 2008). Essas entidades podem realizar parcerias com o Estado para prover bens e serviços públicos, segundo condições previstas em leis, qualificando-se, dessa forma, para receber fomento direto e/ou indireto por parte do Estado para a execução das atividades requeridas. Tendo cumprido as exigências legais para se tornarem parceiras do Estado, tais entidades passam a ser identificadas por nomenclatura e características previstas em lei.

Uma das justificativas para a adoção dessas parcerias é a capilaridade das organizações sociais. Elas têm fácil acesso à população e podem atender e compreender suas demandas, de forma mais rápida e efetiva. Oferecem, portanto, uma forma descentralizada de provimento de serviços necessários para a sociedade, que é mais eficiente se comparada às restrições organizacionais que limitam a burocracia estatal. Nessas parcerias, o ideal é que prevaleça a maximização do interesse público. Tais entidades gozam de autonomia e flexibilidade para gerir suas ações e são bem vistas pela população. Além disso, estão aptas a contribuir para o fortalecimento de sujeitos autônomos e responsáveis, o que fortalece a dimensão da cidadania nas relações sociais (Grau, 1996).

Essa nova modalidade de atuação do poder público recoloca em outros termos o debate sobre o papel do Estado e sua responsabilidade pelo provimento de bens e serviços públicos. Na perspectiva gerencial, este “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (PDRAE, 1995, pág. 12), além de atuar como agente financiador das ações referentes a tal provimento.

Tendo em vista o cenário acima delineado, esta monografia tem como objetivo apresentar as diferentes modalidades de parcerias entre o setor público e entidades civis no provimento de políticas de proteção social, tomando como base a legislação vigente que as regulamenta. Propõe-se sua apresentação sistemática, a partir da qual serão identificados os aspectos da gestão de políticas de proteção social alterados pela adoção

dessa forma de provimento de bens e serviços públicos que resultou da reforma gerencial do Estado brasileiro. Entende-se aqui que as políticas de proteção social compreendem o conjunto de políticas que abrangem as áreas de habitação, saneamento, saúde, educação e assistência social (Arretche, 2009).

Na sequência da explicação, o próximo capítulo aborda as leis atualmente em vigor que estabelecem as normas gerais para a realização de parcerias focalizadas nessa monografia. Serão abordadas as diretrizes estabelecidas em cada lei, apresentando de forma sistemática a evolução da legislação sobre essa forma de gestão pública. A partir desta análise, serão ressaltadas especificidades contidas nos instrumentos de pactuação entre Estado e entidades civis, derivadas dessa legislação. O intuito é de compreender aspectos dessa cooperação entre os atores estatais e não estatais no provimento de políticas de proteção social, considerados relevantes como elementos de reflexão para o gestor público.

## **2. O AR CABOUÇO JURÍDICO DAS PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E ENTIDADES CIVIS NO PROVIMENTO DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

O capítulo anterior explicitou características importantes da reforma gerencial e suas especificidades no Brasil. De fato, a reforma representou um marco na gestão pública ao modernizar instituições, modificando o funcionamento da máquina administrativa. Esse processo de inovação governamental também abrangeu a legislação referente às parcerias entre o poder público e entidades civis.

O enfoque dado pela reforma na realização de parcerias para o provimento de políticas de proteção social resultou na concepção de duas novas modalidades instituições pertencentes ao âmbito não estatal, atuantes na área de proteção social: as Organizações Sociais - OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público- OSCIP. Estas organizações foram regulamentadas com o intuito de tornar mais ágil o provimento do serviço público, por admitirem formas de gestão menos burocratizadas.

Nesse capítulo, o objetivo é apresentar de forma sistemática o arcabouço jurídico que regulamenta as parcerias entre o poder público e entidades civis. De uma forma geral, as parcerias entre o poder público e as entidades civis são regidas por regulamentação federal, isto é, válidas para todos os níveis de governo. Atendendo ao disposto nas leis, tais entidades tornam-se habilitadas a receber recursos públicos destinados a financiar ações necessárias à efetivação de políticas e programas governamentais específicos. Note-se que estados e municípios podem adaptar os dispositivos federais às suas condições peculiares, isto é, por meio de leis aprovadas em assembleias estaduais e câmaras de vereadores.

Na primeira parte do capítulo serão analisadas as formas legais de celebração de parcerias entre o Estado e as entidades. Nesse item, o objetivo é compreender de que forma a instituição das OS e OSCIP's representou um marco novo na realização de parcerias entre o poder público e o setor não estatal, quando comparada às formas legais já existentes até então, a saber, a Declaração de Utilidade Pública e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS.

Na segunda parte do capítulo serão apresentados os instrumentos jurídicos que devem ser levados em conta pelas entidades que efetuam a parceria com o poder público. Na

concepção gerencial é possível, através desses instrumentos, que o poder público estabeleça metas a serem cumpridas e indicadores para avaliar o grau de cumprimento das atividades propostas. Os instrumentos públicos aqui analisados são o convênio, as subvenções, contribuições e auxílios, o termo de parceria e o contrato de gestão.

## **2.1 Formas legais de estabelecimento de parcerias do poder público com entidades civis.**

As inovações trazidas pela reforma do Estado no Brasil na organização da máquina pública se refletiram nas formais legais de celebração de parcerias entre o poder público e entidades civis. A mudança é comprovada quando se analisa a concepção administrativa e jurídica que deu origem à criação das OSCIPS e OS, entidades privadas que vieram a ser conhecidas como setor público não estatal.

Justifica-se, portanto, acompanhar a evolução das formas legais de realização de parcerias entre o poder público e entidades civis a partir da análise das leis autorizativas dessa forma de cooperação. O intuito é demonstrar que a concepção das OS's e OSCIP's é inovadora do ponto de vista da gestão pública e do direito administrativo. Para isso, serão destacadas características que dizem respeito à área de atuação das entidades, à sua concepção jurídica dentro do direito administrativo, aos procedimentos para a obtenção da identidade jurídica e a aspectos que dizem respeito à forma de gestão desse tipo de organização.

### **2.1.1 Declaração de utilidade pública**

A Declaração de Utilidade Pública é regida pela lei federal 91/1935, complementada pelo decreto nº 50.517/61. Esse título é conferido a dois diferentes tipos de entidades civis: as associações e as fundações. É a primeira condição para que a entidade seja reconhecida como apta para entrar em alguma forma de cooperação na execução de tarefas definidas como sendo de responsabilidade governamental. Como data de 1935, verifica-se que a visão da cooperação entre o poder público e entidades não estatais é antiga no Brasil.

A lei 91/1935 é vaga, se comparada a leis aprovadas posteriormente no que se refere à determinação de pré-requisitos para obter essa declaração. Ela apenas especifica que a

entidade deve ter como fim exclusivo o de servir desinteressadamente a coletividade<sup>2</sup>. Além disso, ela deve ter personalidade jurídica e os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não podem ser remunerados<sup>3</sup>.

O decreto nº 50.517, de 1961, determinou que a Declaração de Utilidade Pública só pode ser conferida a entidades sem fins lucrativos legalmente constituídas no país, na forma de associações e fundações. Passou-se a exigir a apresentação de relatórios circunstanciados dos três anos anteriores à formulação do pedido, de modo a comprovar que a entidade de fato promove a educação ou exerce atividade de pesquisa científica, cultural, artística ou filantrópica.<sup>4</sup>

A respeito da imprecisão da legislação sobre a utilidade pública, Damião Azevedo (2008) comenta que

(...) a declaração de utilidade pública, por ser vaga e imprecisa, obriga que se utilizem os requisitos sobre o certificado de entidade de fins filantrópicos, enquanto que, por sua vez, a concessão do certificado tem por requisito o título de utilidade pública. (...) Cria-se um processo burocrático auto-referente, perdendo-se de vista os interesses do cidadão e da sociedade.(Azevedo, apud Dias, 2008, pg 184)

Durante o período de validade da declaração, a entidade fica obrigada pela lei a apresentar ao Ministério da Justiça, órgão responsável pela emissão da declaração, a relação dos serviços que houver prestado à coletividade.

Por intermédio dessa declaração a entidade fica autorizada a receber fomento do Estado, na forma de transferências correntes e de capital. Além disso, a partir dessa declaração, a entidade tem a possibilidade de celebrar convênios com o poder público, cujas características serão especificadas no decorrer deste capítulo.

### **2.1.2 Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)**

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social- CEBAS é uma forma de reconhecimento jurídico atualmente regida pela Lei nº 12.101/2009 e pelo Decreto nº 7.237/2010, que a regulamenta. Por esse instrumento, a entidade que presta serviços filantrópicos na área da assistência social, saúde, ou educação fica autorizada a não

---

<sup>2</sup> Previsto no art. 2º da Lei nº91/1935

<sup>3</sup> Redação dada pela Lei nº 6.639/1979

<sup>4</sup> Art 2º, decreto nº 50.517/61

pagar a taxa de contribuição devida à previdência e seguridade social. Esta isenção representa um tipo de fomento indireto por parte do Estado.

De acordo com essa legislação, a entidade que deseja obter esse certificado deve realizar o requerimento junto aos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação ou da Saúde, responsável pela sua área de atuação, juntamente com a documentação exigida<sup>5</sup>.

### **2.1.3 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**

A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regulamentou um novo tipo de entidade civil de direito privado, a Organização Civil de Interesse Público. Esta lei tem por objetivo principal aperfeiçoar o processo de concessão e de manutenção do título de utilidade pública. Por isso, sua conformação jurídica apresenta inovações que visam a facilitar a expansão do âmbito não estatal e a aperfeiçoar o controle exercido pelo poder público sobre essas entidades, na medida em que se tornam parceiras cada vez mais importantes na implementação de políticas públicas.

A OSCIP apresenta as seguintes características: não tem fins lucrativos; atua em áreas de interesse público, tais como promoção da assistência social, promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, organização de voluntariado, desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, experimentação não lucrativa de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, promoção de direitos, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais, estudos e pesquisas ligados ao desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos<sup>6</sup>.

Ao especificar detalhadamente as áreas de atuação em que as entidades podem se encaixar, a lei traduziu a preocupação do poder público em delimitar esse campo, mas deixando claro que as entidades devidamente qualificadas pelas atividades que executam podem obter o título de OSCIP. Esse detalhamento representou um avanço em relação à legislação anterior, que era vaga e imprecisa a esse respeito.

---

<sup>5</sup> Art 40º, Lei nº 12.101/2009

<sup>6</sup> Art 3º, Lei nº 9.790/1999.

Além dos requisitos citados, a OSCIP deve ser regida por estatuto que inclua normas determinadas pela lei. O estatuto deve especificar: os princípios da gestão pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência aplicadas à gestão da entidade; deve assegurar gestão administrativa capaz de coibir práticas de vantagens ilícitas, a definição do conselho fiscal ou órgão equivalente atuante; a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica devidamente nomeada; a previsão de que o acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos seja transferido a outra pessoa jurídica qualificada, em caso de perda da qualificação; as regras de prestação de contas e de auditoria segundo normas especificadas; e o compromisso da prestação de contas rotineira de todos os recursos e bens de origem pública por ela recebidos.<sup>7</sup>

Esses requisitos deixam claro a preocupação do legislador em coibir práticas ilícitas que envolvam o dinheiro público por meio da celebração de parcerias entre entidades civis e poder público. Apesar de tais exigências não serem suficientes para coibir práticas inidôneas, representam um importante passo quando comparadas com a legislação anterior.

Um exemplo interessante da aplicação dessa legislação é o caso mineiro. Minas Gerais é o estado conhecido nacionalmente por aplicar a reforma gerencial em sua máquina pública com o modelo de gestão por resultados, denominado “choque de gestão”. Dentre as inovações gerenciais implementadas destaca-se a legislação referente às OSCIP’s no estado<sup>8</sup>.

Essa legislação destaca-se por implementar um modelo híbrido de parceria que mescla características de OS’s e OSCIP’s. A especificidade nesse caso consiste no fato de que parte do processo de transferência de prestação do serviço público do estado para as OSCIP’s mineiras baseia-se no modelo de OS. Em contrapartida, o instrumento jurídico utilizado pelo poder público para celebrar as parcerias com essas entidades é o termo de parceria, tal como prevê a legislação federal das OSCIP’s. Dessa forma, o estado de Minas optou por simplificar o processo de realização de parcerias, unificando os dois modelos.

---

<sup>7</sup> Art 3º, Lei 9.790, de 23 de março de 1999

<sup>8</sup> Lei Estadual nº4.870, de 16 de dezembro de 2003

#### **2.1.4 Organizações Sociais (OS)**

Outro tipo de entidade social que pode entrar em parceria com o poder público é a Organização Social- OS, regida pela Lei Federal 9.637/99. Esse modelo de entidade tem sua origem no Plano Diretor da Reforma do Estado, que data de 1995. De acordo com o Plano Diretor, as organizações sociais seriam criadas para “[...] permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, como ensino, pesquisa científica e saúde, por meio de um instrumento jurídico denominado Contrato de Gestão”.

Segundo essa lei, a OS é assim caracterizada: pessoa jurídica de direito privado, cujas atividades não visem ao lucro, e que atue em áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Para obter essa qualificação, a entidade deve atender requisitos estabelecidos pela lei. Em seu ato constitutivo, deve comprovar a existência de determinados atributos, dentre os quais destacam-se a natureza social de sua atividade, que deve ser especificada segundo disposto na lei; não ter finalidade lucrativa; o excedente financeiro ser aplicado no desenvolvimento das próprias atividades. Seu órgão colegiado de deliberação superior deve incluir representantes do poder público e da comunidade; seus dados financeiros e de execução do contrato de gestão devem ser periodicamente tornados públicos.<sup>9</sup> Note-se que a organização social é assim reconhecida por ato discricionário do Poder Executivo, o que demonstra sua conexão direta com a execução de políticas e programas governamentais.

A lei determina que deve haver aprovação desse ato pelo Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao objeto social da entidade. Realizada a qualificação da entidade como OS, celebra-se a parceria com o poder público por meio de instrumento jurídico denominado *contrato de gestão*. Este permite que a entidade qualificada como OS receba recursos financeiros do orçamento ou fundo público para a execução de atividades especificadas em plano de trabalho detalhado em alguma das áreas estabelecidas pela Lei.

---

<sup>9</sup> Art 1º e 2º, Lei nº 9.637/1998

A execução das atividades previstas no contrato deve ser fiscalizada por órgão competente do Poder Público. O instrumento de fiscalização é um relatório que deve detalhar as ações previstas no contrato de gestão, contendo comparativo das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro. Verificando-se qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização social, os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão devem encaminhar denúncia ao Tribunal de Contas da União.<sup>10</sup>

Note-se que, de acordo com o disposto na Lei 9.637, a entidade reconhecida como organização social já é declarada de interesse social e utilidade pública, não havendo necessidade, portanto, de recorrer a processos paralelos.

As principais diferenças entre as entidades apresentadas acima estão sintetizadas no quadro a seguir.

---

<sup>10</sup> Art 8º, Lei nº9.637/1998

## QUADRO 1- Formas legais de realização de parcerias entre entidades civis e o poder público

	UTILIDADE PÚBLICA	CEBAS	OSCIP	OS
Área de atuação	Promoção da educação, atividade de pesquisa científica, cultura, artística ou filantrópica.	Atividade filantrópica	Assistência social; cultura; educação; saúde; segurança alimentar e nutricional; defesa e preservação do meio ambiente; voluntariado; desenvolvimento econômico e social; sistema alternativo de produção, comércio, emprego e crédito, promoção da ética, paz e cidadania; assessoria jurídica, desenvolvimento tecnológico.	Ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura, saúde.
Instrumento jurídico para celebração de parceria	Convênio <sup>11</sup>	Concessão de isenções <sup>12</sup> Convênio	Termo de parceria	Contrato de gestão
Órgão concedente da qualificação <sup>13</sup>	Ministério da Justiça	Ministério da Saúde, Educação ou Assistência Social	Ministério da Justiça	Ministério da área de atuação da organização
Participação dos agentes do poder público	Não é citado	Não é citado	Não participa da sua direção ou da administração	Deve haver participação do poder público na administração
Llicitação	Não é citado	Não é citado	Dispensado	Dispensado
Desqualificação/ Cassação	Mediante o descumprimento dos requisitos estabelecidos na legislação	Mediante o descumprimento das condições e requisitos estabelecidos na legislação.	Mediante descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão	Mediante descumprimento das disposições contidas no termo de parceria

Fonte: BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935; Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

<sup>11</sup> O convênio também pode ser celebrado por OSCIP's e OS's, entretanto, optou-se por expor nesse quadro apenas os instrumentos que são específicos dessas entidades.

<sup>12</sup> Considera-se as isenções nesse caso como uma forma de parceria apesar de representar um fomento indireto por parte do Estado

<sup>13</sup> Considera-se como qualificação a forma legal de estabelecimento da parceria entre o poder público e a entidade.

## **2.2 Os instrumentos jurídicos que regulamentam parcerias entre entidades civis e o poder público**

A concepção dos instrumentos jurídicos por meio dos quais se efetuam parcerias entre entidades civis e poder público foi também modificada. Os instrumentos vigentes antes da reforma- convênios, subvenções, auxílios e contribuições- foram modernizados. No entanto, a introdução do termo de parceria e do contrato de gestão como mecanismos de parcerias entre Estado e entidades civis estabelece uma nova perspectiva para a pactuação entre esses agentes de execução de políticas públicas.

Ambos os instrumentos foram instituídos a partir da perspectiva gerencial que valoriza a eficiência e efetividade no provimento das políticas públicas e no controle dos gastos públicos. Por isso, a concepção jurídica dos instrumentos de celebração de parcerias com essas entidades é baseada em princípios que permitem maior fiscalização da execução das atividades por parte do poder público. A pactuação de metas e indicadores para aferir o cumprimento do programa de trabalho também é utilizada para orientar a avaliação de desempenho da entidade.

O objetivo desse tópico da monografia não é exaurir as características específicas de cada instrumento, mas sim abordá-los em suas características gerais, destacando as principais diferenças entre eles e o impacto da concepção do pensamento gerencial em sua conformação.

### **2.2.1 Convênio**

O convênio é um instrumento jurídico que disciplina transferências de recursos públicos. Ele pode ser realizado entre entes federativos (art.23 da Constituição da República), e entre entidades públicas e entidades privadas sem fins lucrativos (Decreto nº 6.170/2007). Esta última modalidade é a estudada nesta monografia.

As características desse instrumento de cooperação são bem definidas legalmente. O convênio estabelece o regime de mútua cooperação entre os partícipes (IN STN nº 1/1997). Nesse caso, entidades civis assumem a responsabilidade de gerir recursos financeiros provenientes de algum órgão do poder público, visando à execução de programa, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco. (Decreto nº 6.170/2007).

Esse instrumento, portanto, pressupõe que os partícipes possuam objetivos comuns, cuja realização é bem assegurada pela cooperação.

Para que a entidade possa realizar as atividades previstas no convênio, é necessário, primeiramente, que ela se submeta a chamamento público ou concurso de projetos a ser proposto pelo órgão ou setor que concede os recursos. Trata-se de processo público realizado pelo Estado com o objetivo de selecionar a proposta que melhor realize o objeto do ajuste<sup>14</sup>.

A celebração de convênios é por vezes confundida com a realização de contratos administrativos. Mas, os estudos na área do direito administrativo ressaltam a diferença entre esses instrumentos. Ambos são recursos jurídicos e administrativos aos quais o poder público pode recorrer. Entretanto, cada um tem características próprias. O quadro seguinte apresenta um resumo dos pontos que diferenciam o convênio do contrato administrativo. Apesar deste último não ser objeto de estudo dessa monografia, ele foi incluído justamente para esclarecer o que é específico de cada um.

#### **QUADRO 2 - Diferenças entre contratos administrativos e convênios**

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	CONVÊNIOS
Interesses e obrigações recíprocos	Interesses comuns
Os objetivos podem ser contrários	Objetivos institucionais comuns
As vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie, derivada da vontade contratual.	As vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns.
A Administração paga uma remuneração em troca de uma obra, um serviço, um projeto, um bem que necessita. Essa obra, serviço, projeto ou bem incorpora-se ao patrimônio público e o valor pago pela Administração, ao patrimônio do contratado	As contraprestações podem assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros. O valor recebido fica vinculado ao objeto do convênio durante toda a sua execução e deverá ser demonstrado que está sendo utilizado em consonância com os objetivos estipulados.
Existem partes que possuem interesses diversos e opostos. Uma pretende o objeto do ajuste; a outra, a contraprestação que lhe é	Existem partícipes, com as mesmas pretensões.

<sup>14</sup> Essa exigência não se aplica às transferências do Ministério da Saúde destinadas a financiar serviços de saúde integrantes do SUS.

correspondente.	
Vinculação e estabilidade contratual	Ausência de vinculação contratual e inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória e de sanções pela inadimplência. Precariedade do vínculo.
Pode ser utilizado como forma de delegação de serviços públicos	Mecanismo de fomento, pois incentiva ou auxilia o particular que queira fazê-lo.
São precedidos de licitação (art. 2º, da Lei nº 8.666/93).	Não se cogita sobre licitação, pois não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas.
Com intuito lucrativo	Sem intuito lucrativo e sim cooperativo.
Previsão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato	Não há equilíbrio econômico financeiro e sim contraprestações recíprocas, podendo ser equivalentes ou não.
Contraprestação	Contrapartida
Presença de cláusulas exorbitantes <sup>15</sup> ao direito comum	Ausência de cláusulas exorbitantes ao direito comum.

Fonte: DIAS, 2008, pg. 286-287.

Uma crítica à adoção de convênios é a dificuldade do processo de sua celebração. Essa dificuldade se traduz nas diferentes exigências que devem ser atendidas pela entidade para se realizar a celebração e para a manutenção da parceria, como a documentação complexa e os procedimentos da prestação de contas. Isso torna o processo moroso, o que dificulta a prestação do serviço público por este meio. Além disso, por intermédio desse instrumento, não é possível aferir a qualidade do provimento do serviço, o que não é o ideal para a gestão de políticas públicas.

### 2.2.2 Contribuições, Subvenções Sociais e Auxílios

As contribuições, subvenções sociais e auxílios são mecanismos de transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos e sem a exigência de contraprestações. São regulamentadas pela lei nº 4320/1964, que institui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, Estado, e Municípios e do Distrito Federal. O detalhamento das normas encontra-se no Decreto nº 93.872/1986 e na Lei nº 11.439/2006.

As contribuições são transferências correntes ou de capital. As transferências correntes são dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou

---

<sup>15</sup> “As cláusulas exorbitantes podem ser conceituadas, assim, como as que excedem o direito comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado.” (Wady, 2008).

serviços. As transferências de capital são dotações para investimentos e inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços. (Lei 4320/64, art. 12). Esse tipo de fomento beneficia entidades declaradas de utilidade pública, entidades benéficas de assistência social e organizações sociais.

As subvenções são, por definição, transferências destinadas a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas. Classificam-se em *econômica*, concedidas a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril e *social*, concedidas a instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, que prestem serviços essenciais de assistência social, médica ou educacional. Esse tipo de transferência não exige a aprovação de lei específica, ao contrário do que ocorre com a subvenção econômica.

Os auxílios constituem transferências de capital e são derivados da Lei do Orçamento. Destinam-se a entidades de direito público ou privado sem finalidade lucrativa. Dessa forma, como ocorre com as contribuições, podem ser beneficiadas pelo auxílio entidades declaradas de utilidade pública, entidades benéficas de assistência social e organizações sociais.

### **2.2.3 Termos de parceria**

O termo de parceria é realizado entre o poder público e OSCIP's. Por esse meio forma-se o vínculo de cooperação entre as partes para o fomento de atividades de interesse público. É regido pela Lei nº9637/1999. Nesse instrumento, são valorizados os princípios da transparência, cooperação e parceria.

O termo de parceria foi idealizado como alternativa para a celebração de parcerias em outra forma que não a dos convênios; tem como vantagem a tramitação mais simples e menos burocratizada. A escolha de uma OSCIP para a celebração de termo de parceria pode ser feita por meio de concurso de projetos. Essa característica, contudo, não é obrigatória.

É um instrumento de gestão que passou a ser valorizado no contexto da reforma gerencial. Destaca a eficiência no cumprimento de objetivos propostos em projetos e programas financiados pelo poder público. Permite imprimir maior agilidade gerencial

aos projetos, incorpora mecanismos de controle, assegurando a utilização correta dos recursos de acordo com os fins públicos.

O termo de parceria apresenta como cláusula obrigatória a exigência de programa de trabalho em que estejam estabelecidos metas a ser cumpridas e definidos os resultados esperados. Para isso, os prazos de execução das metas, bem como os respectivos critérios de avaliação devem estar claramente determinados. Para que sejam cumpridas as atividades, deverá haver previsão de receitas e despesas. Obriga-se a prestação de contas, com o detalhamento das remunerações e benefícios a serem pagos a funcionários, com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria. Exige-se também a publicação na Imprensa Oficial do demonstrativo de execução física e financeira do que foi pactuado no termo. (art. 10º §2º). Além disso, a entidade selecionada deve publicar edital de licitação para contratações e compras necessárias à execução do projeto no prazo planejado. (art.14º).

Outro aspecto enfatizado pela legislação é a fiscalização da execução do termo. (arts. 11º e 12º da Lei nº9.790/99). Ela será realizada pelo 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. Caso se verifique irregularidade, é necessário dar ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, no âmbito administrativo cabível. Havendo indícios fundados de malversação de recursos públicos, a lei determina que os responsáveis pela fiscalização açãoem o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União, se a irregularidade ocorrer em âmbito federal, que irão requer a indisponibilidade e sequestro dos bens da entidade, podendo tomar outras medidas de punição, dependendo do caso (art. 13º). Também há formas legais de controle cuja abrangência é estadual ou municipal.

#### **2.2.4 Contrato de gestão**

O contrato de gestão é celebrado entre o poder público e organizações sociais para o fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção ao meio ambiente, cultura e saúde. É regido pela Lei nº9637/1998. A lei especifica critérios de composição do conselho administrativo da entidade, bem como características de sua área de atuação que as habilitem para este tipo de cooperação com o poder público. Essa modalidade de parceria só se aplica ás

Organizações Sociais e constitui um meio de flexibilizar o fluxo de recursos dentro do Estado.

Embora seja chamado de contrato, o escopo do contrato de gestão assemelha-se mais ao formato jurídico de parceria próprio dos convênios. Ele prevê a destinação de recursos para a entidade com isenção de processo licitatório, além dos princípios pressupostos de interesse recíproco e disposição à cooperação pelas partes (Szazi, apud Albuquerque, 2006).

As diretrizes desse contrato também são definidas pela Lei 9.637/98. Exige-se que contrato contenha o programa de trabalho proposto pela organização social, com metas estipuladas e prazos de execução, bem como a especificação de indicadores de qualidade e produtividade que permitam aferir a avaliação de desempenho da entidade. Esta se torna objeto de fiscalização por parte do órgão gestor. Além disso, o contrato deve estabelecer limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens a serem usufruídas pelos dirigentes e empregados da entidade.<sup>16</sup>

### **2.3 O impacto das leis e instrumentos jurídicos na gestão pública após a reforma do Estado**

A análise do arcabouço jurídico exposto nesse capítulo evidencia que a reforma do Estado no Brasil instituiu mudanças inovadoras na formas legais de celebração de parcerias. O impacto na gestão pública, sobretudo no processo de implementação de políticas públicas tem sido positivo. A concepção legal e administrativa adotada pelo gerencialismo, no que tange às parcerias, favoreceu a cooperação entre o poder público e entidades civis, de forma que a responsabilidade pela implementação de políticas de proteção social ocorra de forma compartilhada.

O estabelecimento das OSCIP's e OS's como formas legais de celebração de parcerias entre o poder público e entidades civis evidenciou a opção dos governantes pela desburocratização de procedimentos jurídicos (meios) para a obtenção de resultados (fins). Essa mudança na perspectiva da gestão pública é notável quando se verifica o que se exige na lei que regulamenta o título de utilidade pública, por exemplo. Esta exige um processo extremamente burocratizado para a obtenção do título. Após a

---

<sup>16</sup> Art 5º, Lei nº9.637/1998

reforma, as mudanças nas normas visam a tornar mais simples e ágil o processo de celebração das parcerias. Foram reduzidos os entraves para que as entidades civis possam ser qualificadas, o que favorece a ampliação da cooperação entre o âmbito não estatal e o poder público.

A nova concepção traduzida nos instrumentos jurídicos também favoreceu a busca dessa cooperação pelos governantes. No caso das OSCIP's e OS's, a legislação deixa claro que o objetivo da parceria consiste na obtenção de resultados satisfatórios para o interesse público, mediante o estabelecimento de metas e indicadores como referências normativas para acompanhar o desempenho da entidade no provimento de um bem ou serviço público.

A pactuação de metas e indicadores que vincula governos e entidades civis, tal como regulamentada no termo de parceria e no contrato de gestão, é um avanço que demonstra a preocupação do poder público em controlar a qualidade da prestação de serviços. Segundo a perspectiva gerencial, é através da apuração dos resultados das metas e indicadores que se torna possível acompanhar melhor a realização dos projetos pelas entidades.

Tomando como referência esse marco legal elaborado a partir da reforma do Estado, o próximo capítulo trata dos mecanismos de controle que o poder público pode utilizar no monitoramento de parcerias com entidades civis. O objetivo do capítulo é, a partir da perspectiva gerencial, apresentar os mecanismos de avaliação dos resultados e de prestação de contas inseridos na legislação, buscando determinar o alcance dos mecanismos de controle à disposição do poder público.

### **3. O CONTROLE DAS ENTIDADES CIVIS PELO PODER PÚBLICO: INOVAÇÕES DO MODELO GERENCIAL**

A análise da eficiência da realização de parcerias entre poder público e entidades civis requer tratar de um importante tema, a saber, o exercício do controle das entidades civis por parte do Estado. Esse aspecto é de suma importância uma vez que, através da parceria, dá-se o fomento direto da entidade mediante a transferência de recursos públicos. Por isso, a prestação de contas é um componente importante para dar legitimidade ao uso do dinheiro público nessa modalidade de gestão pública.

Nos últimos anos, têm sido amplamente divulgados vários escândalos que envolvem servidores públicos e entidades civis na malversação de recursos públicos. Tais escândalos colocam em debate a idoneidade de organizações não estatais e levam ao questionamento da conveniência da realização de parcerias com essas instituições.

Tendo em vista esse cenário, este capítulo apresentará os mecanismos de controle estabelecidos pelo poder público para fiscalizar as entidades civis. Serão ressaltadas as inovações estabelecidas nas formas legais de celebração de parcerias introduzidas pela reforma gerencial. Esta apresentação busca identificar se os mecanismos de avaliação dos resultados e responsabilização pelo uso dos recursos inseridos nesse escopo legal, de fato ampliaram e fortaleceram os mecanismos de controle à disposição dos gestores públicos.

Para realizar este objetivo apresenta-se, em primeiro lugar, a descrição do que é o controle interno do poder público sobre as entidades civis. Em seguida, serão detalhados os mecanismos de controle aplicados às OSCIP's e OS's no que diz respeito à execução dos termos de parceria e contratos de gestão, respectivamente. Esse conjunto de procedimentos caracteriza o controle por resultados, introduzido pela reforma gerencial. Por fim, propõem-se uma avaliação geral desse modelo de controle.

São ressaltados que nesse capítulo as obrigações da entidade para com o poder público impostas pela legislação, cujo cumprimento é pré-requisito para o controle interno. Entre elas estão as rotinas de envio de documentos, prestação de contas quanto ao uso do dinheiro e a realização de auditorias. Além desses procedimentos, há os referidos ao controle externo, exercido pelos poderes Judiciário e Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal. Há também os controles

sociais, exercidos pela imprensa, pelas entidades da sociedade civil e pelos conselhos setoriais de políticas públicas (Dias, 2008). Entretanto, esse ultimo tipo não será tratado nessa monografia.

### **3.1 O controle interno da administração pública sobre as entidades**

O controle exercido pela administração pública sobre as entidades civis compõe o conjunto de procedimentos de controle interno aos quais as estruturas do Estado se submetem. Sobre eles Dias (2008) esclarece que

[t]oda entidade do terceiro setor que receba transferências de recursos públicos, independente de que a que título for, tem o dever de prestar contas aos órgãos do controle interno, nos termos do art. 93, do Decreto-Lei nº200/67. A prestação de contas deverá ser apresentada ao órgão repassador. (Dias, 2008, pg. 370)

As atividades de controle interno do Poder Executivo são disciplinadas pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Segundo esta lei, o controle interno tem como finalidade a função de comprovar a legalidade de ações executadas e avaliar a aplicação dos recursos públicos por *entidades de direito privado*<sup>17</sup>. Além disso, a lei determina que é de competência dos órgãos e de unidades do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos por órgãos e entidades públicos e *privados* e , havendo apuração de irregularidades, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis de correção de erros, quando for o caso.<sup>18</sup>O órgão central que coordena o sistema de controle interno da administração federal é a Controladoria Geral da União ( CGU).

Os ministérios também exercem um controle administrativo das entidades civis, conforme prescrito pela Constituição Federal<sup>19</sup>. Sobre esse controle, Dias (2008) especifica que

[e]les serão analisados em relação aos mecanismos de fomento do Estado às entidades [...] dada a sua especificidade, tendo em vista os vários tipos de relatórios, documentos e prestações de conta que essas

---

<sup>17</sup> Art. 20, Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001

<sup>18</sup> Art. 24, Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001

<sup>19</sup> Art. 87, Parágrafo Único, I, CF/88

entidades devem encaminhar aos órgãos públicos da administração responsáveis pela formulação e acompanhamento dos instrumentos de fomento, por força da legislação vigente. (Dias, 2008, pg. 371)

Sendo assim, tais mecanismos de controle de natureza rotineira, cumprem a função de monitoramento das ações da entidade que presta o exercício público.

A reforma gerencial alterou a forma de prestação de contas e o atendimento de exigências documentais, na medida em que modificou os procedimentos de controle das entidades. As OS's e OSCIP's são avaliadas não somente em relação ao uso do recurso público, mas também quanto à eficiência e eficácia do resultado obtido na prestação do serviço. Essa inovação na forma de controle é denominada de controle por resultados, que será adiante melhor detalhado.

### **3.2 O controle por resultados**

A questão do controle das entidades civis pelo poder público remete ao tema das funções próprias do Estado, já mencionada anteriormente. Este, a partir da realização da parceria, torna-se co-responsável pelo provimento do bem e serviço público juntamente com as entidades civis. Ou seja, apesar de, neste caso, o Estado atuar um agente regulador e financiador da política, não fica isento da responsabilidade de promover o interesse público.

Com relação a esse ponto, é importante atentar para as inovações introduzidas pela reforma gerencial no que tange ao controle das entidades. A questão do controle foi especialmente abordada, não somente na administração pública, mas também em sua relação com o âmbito não estatal. A administração burocrática focava-se no controle dos processos, ou seja, nos meios e procedimentos, estabelecendo limites bem rígidos de autonomia do gestor público, entendida esta como a melhor opção para conter a corrupção. No gerencialismo, todavia, o controle é exercido não só pelo parâmetro legal, mas também com enfoque específico nos fins, ou seja, na obtenção de resultados de acordo com o que foi pactuado no momento da celebração da parceria.

Dessa forma, a transferência do recurso financeiro por parte do poder público para a entidade é vinculada não só à entrega de relatórios, mas também ao cumprimento das metas e indicadores estabelecidos no momento da pactuação.

A seguir, são apresentadas as determinações estabelecidas nas leis que regulamentam as OSCIP's e as OS's no que se refere ao controle de seu desempenho por parte do poder público.

### **3.2.1 O controle aplicado às OSCIP's**

O mecanismo de controle legal das OSCIPS pelo poder público é realizado mediante a prestação de contas, referente à execução do termo de parceria. De acordo com a lei que regulamenta este tipo de organização, a prestação de contas respeita o art. 70 da Constituição Federal<sup>20</sup>. Este artigo prevê o seguinte:

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.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) ( CF/88, art. 70 parágrafo único)

A prestação de contas, portanto, é relativa à aplicação de quaisquer recursos e bens públicos e é realizada mediante comprovação, perante o órgão estatal parceiro, de sua correta aplicação e do cumprimento do objeto pactuado no termo de parceria. A comprovação é realizada mediante a apresentação de relatório sobre as ações realizadas, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados, o demonstrativo integral da receita e despesa realizada na sua execução, o parecer e relatório de auditoria, nos casos que o montante dos recursos for igual maior do que R\$ 600.000,00, e a entrega do extrato da execução física e financeira, seguindo o disposto estabelecido no art. 19 do decreto regulamentador<sup>21</sup>.

Além disso, o estatuto da OSCIP deverá prever a realização de auditorias externas independentes na entidade. Essas devem ser feitas nos casos em que o montante de recursos for igual ou maior a R\$ 600.000,00.<sup>22</sup> São agentes de controle das OSCIPS: Conselhos de Políticas Públicas, comissões de avaliação e o órgão repassador de recursos, além de auditorias e de outras formas de controle social.

---

<sup>20</sup> Art. 4º, VII, “d” da Lei nº 9.790/99

<sup>21</sup> Art. 12, do Decreto nº 3.100, 30 de junho de 1999

<sup>22</sup> Idem

### **3.2.2 O controle aplicado às OS's**

No caso das OS's é prevalece a perspectiva de controle baseada na avaliação de resultados. O foco, nesse caso, é a execução efetiva do que foi previsto no contrato de gestão.

Segundo Rocha (2003),

[...] o papel reservado ao contrato de gestão é o de substituir o sistema de controle baseado no princípio da legalidade e na supremacia do interesse público sobre o privado pelo controle baseado no princípio da consensualidade, na cooperação, no qual as metas são negociadas e preestabelecidas pelas partes. (Rocha, apud Dias, 2008, p. 421)

O controle, portanto, é realizado mediante a apresentação ao órgão ou entidade do poder público de relatório pertinente à execução do previsto no contrato de gestão. Este deve conter comparativo específico de metas propostas, e resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro. Sua apresentação deverá ocorrer ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme demande o interesse público. 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. A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.<sup>23</sup>

É importante salientar que, como consequência da realização do controle, a administração pública, além de estabelecer diretrizes para a OS durante o exercício da fiscalização, pode intervir na execução do contrato, de acordo com as regras constantes na Lei nº8. 666/93 (art. 66 a 76). Essa prerrogativa é própria dos contratos de gestão. (Dias, 2008)

### **3.3 Considerações acerca do modelo gerencial de controle das entidades civis**

A concepção de controle público acima descrita sugere alguns temas para reflexão sobre seu sentido e eficácia. O primeiro refere-se à preocupação com a prestação de contas do uso do dinheiro público. Assumi-se que o gerencialismo adota diretivas menos rígidas

---

<sup>23</sup> Arts. 8º e 9º, da Lei nº 9.637, 15 de maio de 1998.

em relação ao controle das entidades, o que favoreceria a ocorrência de práticas ilícitas. Esta é uma visão errônea, fruto de desconhecimento da legislação pertinente. Conforme acima apresentado, no caso dos termos de parcerias, há diferentes exigências documentais que comprovem a aplicação do recurso financeiro. A simplificação dos procedimentos de acompanhamento, o que facilitou as rotinas de apresentação de relatórios, não pode ser vista como “afrouxamento” do controle sobre as entidades e os próprios gestores públicos que participam da parceria.

O segundo tema refere-se ao avanço produzido por essa legislação no que diz respeito à avaliação dos resultados. Este aspecto, definitivamente, não é a preocupação maior do modelo de controle dos convênios, por exemplo. No caso desses, os esforços concentram-se apenas no controle da forma de aplicação dos recursos, o que leva à exigência de uma série de documentos, tornando esse um processo moroso tanto para a entidade conveniada, quanto para o poder público. Em contrapartida, a preocupação gerencial com a eficiência e eficácia no provimento do serviço público foi introduzida na legislação, o que permitiu a mudança de enfoque do controle do poder público sobre a execução de programas e políticas, focalizando metas e indicadores e de realização do que foi proposto.

É importante salientar que essa nova abordagem é considerada um avanço no controle das entidades civis, mas não é suficiente para prevenir os erros e malversação dos recursos públicos. Ainda é necessário o aprimoramento de procedimentos de controle, de forma a torna-lo o controle instrumento efetivo na prevenção de práticas ilícitas e na realização continuada do bem coletivo.

## CONCLUSÃO

Essa monografia teve como objetivo apresentar ao leitor o arcabouço jurídico que regulamenta parcerias entre o poder público e entidades civis para o provimento de políticas de proteção social. Ênfase especial foi dada às inovações inseridas nesse marco legal em resultado do processo denominado de reforma gerencial do Estado. Elas foram introduzidas por meio de leis específicas que buscaram corrigir lacunas e dificuldades encontradas nas formas legais de celebração de parcerias do poder público com entidades civis. Tais leis contribuíram não só para a melhoria do processo de celebração das parcerias em si, mas também para o aperfeiçoamento de mecanismos de controle do poder público sobre as entidades civis que se qualificam para a execução de ações propostas em programas e práticas específicas.

Conforme foi esclarecido ao longo da monografia, as formas legais de celebração de parcerias entre o poder público e entidades civis, tratadas no âmbito do direito administrativo, correspondem a títulos, e qualificações atribuídos a organizações privadas. Dessa forma, na medida em que estas recebem determinado título ou qualificação, passam a poder ser reconhecidas pelo Estado como partes em convênios, contratos, ou termos de parceria. A partir de procedimentos legais, então, esses atores podem tornar-se parceiros do poder público no provimento de bens e serviços de interesse coletivo.

A iniciativa de qualificar entidades com o objetivo de realizar ações públicas definidas apresenta vantagens, conforme assinala Modesto (2006), derivadas prerrogativas às quais as entidades passam a ter direito em virtude do enquadramento jurídico que padroniza suas relações com o Estado. Tal condição permite o controle público das entidades qualificadas e a penalização daquelas que se desviam dos compromissos firmados. Além disso, “a concessão de um título padrão libera o legislador da tarefa de criar a cada momento vantagens e benefícios ad hoc, de forma isolada, em favor de entidades que exercitem atividades de interesse coletivo” (Modesto, 2006, pg. 4). Entretanto, o autor também aponta desvantagens desse processo. Elas se traduzem na “certificação indevida das entidades(...), frouxidão dos critérios utilizados para reconhecimento do título pela autoridade competente quanto hipótese de clara fraude (... )” (Modesto, 2006, pg. 4).

A reforma gerencial, ao identificar nos modelos de organização social e de organizações civis de interesse público os meios adequados para permitir que entidades civis cumpram funções públicas, procurou sanar esses tipos de problemas. A proposta de aprovação de leis específicas para cada tipo de entidade representou um novo olhar no processo de cooperação entre o poder público e entidades civis. Para os defensores da reforma, as leis que regulamentam as OS's e OSCIP's são mais específicas quanto à delimitação das áreas de atuação de cada tipo de entidade e quanto às exigências para a transferência de recursos financeiros, o que favorece o maior controle por parte do poder público.

Os instrumentos jurídicos utilizados na celebração das parcerias com OS's e OSCIP's deixam claro a ênfase dos governantes na obtenção de resultados. Como já foi salientado nesse trabalho, as inovações jurídicas e administrativas inseridas nesse campo têm como objetivo tornar mais eficiente o provimento de bens e serviços públicos. Portanto, a desburocratização desse processo e o enfoque dado aos resultados a serem obtidos são vantagens atribuídas a esse novo modelo. A definição de metas e indicadores a serem cumpridos pela entidade nos termos de parceria e contratos de gestão evidencia o enfoque dado pelos reformistas nesse sentido. Através dessa pactuação, o Estado exerce o controle da entidade no provimento de bens e serviços públicos, atrelando a transferência dos recursos financeiros ao cumprimento das metas de desempenho da entidade.

Dados divulgados em pesquisa de 2010 pelo Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão- MPOG revelam informações interessantes acerca da implementação desse modelo. Segundo esses dados, existem apenas 6 entidades tituladas como OS pelo governo federal, todas celebrando contratos de gestão. No plano estadual, existem 112 OS's qualificadas pelos estados, sendo que, dentre elas, 28 celebraram contratos de gestão. A maioria das entidades com o título de OS se encontram na Bahia (35 entidades) e São Paulo (31 entidades). Nesses estados houve a celebração de 9 e 6 contratos de gestão, respectivamente. Quanto aos municípios, existem 52 entidades qualificadas como OS, com 15 contratos de gestão celebrados.

Verifica-se que o modelo foi mais adotado pelos estados e municípios do que pela esfera federal. Essa discrepância pode ser atribuída à própria dinâmica de formulação de políticas públicas que vigora no Brasil, em que o poder executivo federal configura-se

como um agente formulador das políticas, enquanto os demais entes da federação cumprem o papel de implementá-las. Por isso, de acordo com os dados, a implantação do modelo e a celebração de parcerias para o provimento dos serviços públicos ocorre frequentemente nos estados do que no âmbito federal.

Esses dados também tratam da implementação do modelo de OSCIP's. Foram criadas 4.856 OSCIP's na esfera federal, sendo celebrados 73 termos de parceria. No que tange aos dados referentes aos estados há um cenário interessante. O modelo é mais implementado no estado de Minas Gerais. Em um universo de 167 OSCIP's estaduais qualificadas, 136 delas estão no estado mineiro e, de 15 termos de parcerias celebrados, 14 foram assinados em Minas Gerais. Esse resultado pode ser explicado pela adoção do modelo de gestão por resultados que vigora nesse estado, conforme foi assinalado no segundo capítulo. Quanto aos municípios, existem 27 entidades qualificadas como OSCIP, e nenhum termo de parceria celebrado.

Apesar da implementação do modelo de OS e OSCIP ser, na visão da autora desta monografia, uma contribuição positiva para a configuração das parcerias entre poder público e entidades civis, existem pontos na legislação que merecem atenção e eventual alteração. Conforme explicitado no segundo capítulo, a gestão administrativa das OS é permeada por interferências do poder executivo, o que dificulta a autonomia da organização. A própria qualificação da entidade ocorre por ato discricionário do poder executivo, característica essa alvo de várias críticas de constitucionalidade por parte dos especialistas. Este ponto deveria ser melhor delimitado no âmbito do direito administrativo.

No que tange à implementação das OSCIP's, há de se considerar que, apesar de o modelo ter sido positivamente aceito, o número de entidades qualificadas como tal poderia ser maior, caso fosse permitida a acumulação legal de títulos. Acontece que a legislação não permite que a entidade obtenha outros títulos conjuntamente ao de OSCIP. Isso significa que, dentro de um prazo de 5 anos, a entidade qualificada como OSCIP e que já tiver o título de Utilidade Pública deve optar por um dos títulos<sup>24</sup>. Isso não é benéfico para a entidade, pois a legislação de utilidade pública concede benefícios importantes que não são abarcados pela lei das OSCIP's, o que influencia a opção do título que mais a favoreça.

---

<sup>24</sup> Art. 18, Medida Provisória No 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.

No que tange aos mecanismos de controle das entidades civis pelo poder público, é importante considerar que as inovações gerenciais contidas nas leis de OS's e OSCIP's também contribuíram para o aperfeiçoamento do controle. O foco, que até então concentrava-se na fiscalização da aplicação dos recursos financeiros, se estendeu para o controle dos resultados atingidos pelo serviço prestado pela entidade. Esse controle é feito pela avaliação do cumprimento das metas e indicadores estabelecidos no momento da pontuação. Todavia, esses mecanismos ainda precisam ser aprimorados de forma a deslocar o foco dos procedimentos, que não deveriam se restringir apenas à verificação de papéis, mas abranger, efetivamente, a realidade da entidade e de ações que executa.

Por fim, deve salientar-se que o intuito desse trabalho não foi o de exaurir todos os aspectos jurídicos concernentes ao direito administrativo que dizem respeito às parcerias entre entidades civis e poder público. O principal objetivo aqui assumido foi o de destacar as importantes inovações gerenciais introduzidas nesse âmbito da gestão pública. Sabe-se que a reforma gerencial do Estado foi, sem dúvida, uma concepção inovadora de gestão pública que procurou reestruturar a máquina administrativa com propostas bastante audaciosas e de grande impacto sobre o provimento de políticas públicas.

Todavia, sabe-se, também, que o gerencialismo não é uma panacéia para a resolução de todos desafios que envolvem a parceria entre poder público e entidades civis. Tampouco imagina-se que o âmbito não estatal seja uma esfera isenta de problemas, inteiramente virtuosa. Procurou-se indicar mudanças normativas que podem contribuir para a melhoria no provimento da política de proteção social, por meio da atuação de entidades civis. Esse é um campo que merece especial atenção dos que estudam a gestão pública, aberto para muitas pesquisas que poderão contribuir para a melhoria da qualidade de bens e serviços cujo provimento está a cargo dos governos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. *Terceiro setor: história e gestão de organizações* / Antônio Carlos Carneiro de Albuquerque. São Paulo: Summus, 2006.
- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 40, junho 1999, 111-141.
- BARRETO, Lucas Hayne Dantas. *Terceiro setor: uma análise comparativa das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 779, 21 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7165>>. Acesso em: 22 jan. 2013.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. As entidades privadas sem fins lucrativos e as transferências voluntárias. Legislação. Disponível em:<https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Apresentacao0803201LegislacaoAplicadaAConveniosEEPSFL.pdf>. Acesso em 10/11/2012
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Impresa Nacional, 1995.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Relações de parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil. Brasília, 2010.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial de 1995. Burocracia e Reforma do Estado. In: CASTOR, Belmiro Valverde Jobim et al. Cadernos Adenauer. Ano II, 2001 nº 03.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare state, crise e gestão da crise. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAe7JwAI/welfare-state-crise-gestao-crise>. Acesso em 10/10/2012
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 535 p. ISBN 978-85-7700-143-9.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas* / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. -6.ed-São Paulo: Atlas, 2008.

GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*. Ano 47. Vol 120. Nº1. Jan-Abr 1996, pg. 113-138.

JEGER, Ernesto. Parcerias público-privado. *Revista do Serviço Público*. Ano 47. Vol 120. Nº1. Jan-Abr 1996, pg. 165-179.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n.5, mar/abr./mai. 2006. Disponível em:<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MAR%C7O-2006-PAULO%20MODESTO.pdf>. Acesso em 10/01/2013

PECI, Alketa et al. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil:um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*. FGV, Rio de Janeiro 42(6):1137-62, nov./dez. 2008.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. O contrato de gestão e a gestão por resultados. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoes/pasta.2009-07-15.5584002076/CONTRATO%20DE%20GESTAO%20E%20GESTAO%20POR%20RESULTADOS.pdf>. Acesso em 10/10/2012

WADY, Ariane Fucci. Portal LFG, 2008. Disponível em: [http://www.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20080826132233312](http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20080826132233312). Acesso em 15/11/1012

## **Referências legislativas**

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicacompile.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacompile.htm). Acesso em 21/01/2013

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 22/01/2013

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm). Acesso em: 22/01/2013

BRASIL. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm). Acesso em: 22/01/2013

BRASIL. Lei no 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l0091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0091.htm). Acesso em: 22/01/2013

BRASIL. Lei no 6.639, de 8 de maio de 1979. Introduz alteração na lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que "determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública." Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6639.htm). Acesso em 22/01/2013

BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades benéficas de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm). Acesso em 23/01/2013

BRASIL. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em: 15/11/2012

BRASIL. Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11439.htm). Acesso em: 10/11/2012

BRASIL. Lei no 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 22/01/2013

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm). Acesso em 15/12/2012

BRASIL. Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm). Acesso em 05/01/2013

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em 02/11/2012

BRASIL. Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades benéficas de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm). Acesso em: 23/01/2013

BRASIL. Decreto nº 50.517, de 02 de maio de 1961. Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d50517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50517.htm). Acesso em: 22/01/2013

BRASIL. Instrução normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997 \_ celebração de convênios. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064414.PDF>. Acesso em 02/11/2012

BRASIL. Medida provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2216-37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm). Acesso em 21/01/2013

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 4.870, 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://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/choque/oscip/arquivos/Lei\\_Estadual\\_14%20870\\_atualizada.pdf](http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/choque/oscip/arquivos/Lei_Estadual_14%20870_atualizada.pdf). Acesso em: 22/01/2013