

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THAÍS AYD ESTEVAM

**PUBLICIZAÇÃO NO ÂMBITO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS
ANOS 1990: O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2015

THAÍS AYD ESTEVAM

**PUBLICIZAÇÃO NO ÂMBITO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS
ANOS 1990: O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Rosa Angela Chieza

**Porto Alegre
2015**

CIP - Catalogação na Publicação

Estevam, Thais Ayd
Publicização no Âmbito da Reforma do Estado
Brasileiro nos anos 1990: o Programa Saúde da Família
em Porto Alegre / Thais Ayd Estevam. -- 2015.
118 f.

Orientadora: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Publicização. 2. Reforma do aparelho do Estado.
3. OSCIP. 4. Programa Saúde da Família. 5.
Terceirização. I. Chieza, Rosa Angela, orient. II.
Título.

THAÍS AYD ESTEVAM

**PUBLICIZAÇÃO NO ÂMBITO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS
ANOS 1990: O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Rosa Angela Chieza
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Janice Dornelles de Castro
UFRGS

Prof. Glaison Augusto Guerrero
UFRGS

Aos meus pais, Erasmo e Márcia.
Ao meu irmão, Eduardo.
Aos meus familiares, em especial, meu avô Avelino (*in
memorian*) e minha avó Lizette.
Aos meus amigos do Colégio Militar – Laura, Peixe, Bomza,
Brunholi, Strada, Joffre, Emília e Luzia.
À minha irmã portuguesa Ludmila.
Aos meus amigos da Economia – Dai, Tati e Bellé.
Aos meus amigos do EB Ohana e do EBringTheNextLevel.
A todos vocês, muito obrigada pela força, compreensão,
palavras de apoio e motivação. Esta conquista é de vocês
também.

Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

À professora Rosa Chieza por ter aceitado ser minha orientadora neste trabalho. Além disso, por todo apoio, dedicação e empenho durante os longos meses de confecção do trabalho de conclusão.

À minha família, minha base e minha força, por todo amor e carinho dedicados nesses vinte e três anos de vida. Obrigada por estarem comigo sempre, fisicamente ou de coração.

Aos meus amigos da vida: estar com vocês é um aprendizado constante. Que nós continuemos assim, sempre adiante.

Às pessoas que passaram na minha vida e de alguma maneira me transformaram pra melhor.

Por fim, mas não menos importante, agradecer ao Divino, aos espíritos de luz, a todas as forças da Terra que me possibilitaram estar onde eu estou e ser quem eu sou.

Gratidão.

RESUMO

A Reforma do Estado implementada no Brasil na segunda metade da década de 1990, cujas diretrizes estão no Plano de Reforma do Aparelho do Estado, instituiu a publicização de políticas públicas através da Lei nº 9.790/1999. Diante disso, o objetivo desta pesquisa é analisar comparativamente a implementação da política pública do Programa Saúde da Família do município de Porto Alegre entre duas instituições: a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e o Instituto Sollus, instituição com qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a fim de analisar se houve melhoria na execução do Programa quando este foi implantado pela OSCIP. Além da análise do debate teórico contrário e favorável às publicizações, apresenta-se o perfil das OSCIP qualificadas no Brasil após a reforma de estado, de 1999 a 2010. Até 2010 mais de seis mil entidades haviam obtido a qualificação de OSCIP. A transferência de responsabilidade na implementação de políticas públicas está disseminada nas três esferas: municipal, estadual e federal. Concluiu-se também que o argumento de aumento da eficiência dos serviços públicos quando prestados por entidades privadas sem fins lucrativos, defendido no Plano de Reforma do Aparelho do Estado, não se concretizou na prática, em Porto Alegre, no caso do Programa Saúde da Família. Além disso, observou-se a incompatibilidade das informações publicadas sobre os resultados do referido programa e a fragilidade da fiscalização por parte do Estado em função do crescimento do número de OSCIP.

Palavras-chave: Publicização. Reforma do aparelho do Estado. OSCIP. Eficiência do Estado. Organizações sociais.

ABSTRACT

The reform of the State implemented in the second half of the 1990 decade, whose guidelines are found at the Plano de Reforma de Administração do Aparelho do Estado (Reform Plan of the State Apparatus – free translation), established the publicization of public policies through the Law 9.790/1999. Thus, this research aims to comparatively analyze the implementation of the public police of the Programa de Saúde da Família (Family Health Program – free translation) in Porto Alegre at two institutions: the Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Support Foundation of the Federal University of Rio Grande do Sul – free translation) and the Sollus Institute, institution with the Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP - Civil Society Organization with Public Interest – free translation) qualification. In addition to the analysis of the theoretical debate against and favorable to the publicizations, it is presented the profile of the qualified OSCIPs in Brazil after the State reform, from 1999 to 2010. Until 2010 more than six thousand entities had obtained the OSCIP title. Finally, the case study allowed the conclusion that the transfer of responsibility does not occur only at municipal levels, but also at state and federal levels. It was also concluded that the argument of efficiency growth of public services when provided by non-profit private entities, defended at the Plano de Reforma do Aparelho do Estado, was not realized in practice due to the State signing more agreements than its capacity of supervision, compromising the execution of these services.

Key Words: Publicization. State Apparatus Reform. OSCIP. State Efficiency. Social Organizations.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Regiões do município que compõem os Distritos Sanitários e área de abrangência. Porto Alegre, 2010..... | 44 |
|--|----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Organizações qualificadas com o título de OSCIP no Brasil – por Estado de 1999 até 2010 | 34 |
| Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal vs. Número de OSCIP por Estado 2010 | 36 |
| Tabela 3 - Distribuição das OSCIP por região Brasileira – 1999 até 2010..... | 37 |
| Tabela 4 - Equipe Saúde da Família em Porto Alegre - Cobertura populacional – 1999-2010..... | 45 |
| Tabela 5 - Dados Programa Saúde da Família durante o período de vigência do Convênio entre o PMPA e a FAURGS – 2000 a 2007..... | 47 |
| Tabela 6 - Características do Convênio de execução do PSF celebrados entre o PMPA e FAURGS – setembro de 2000 a agosto 2007..... | 47 |
| Tabela 7 - Características do Convênio de execução do ESF celebrados entre o PMPA e Instituto Sollus – setembro de 2007 a agosto de 2009..... | 50 |
| Tabela 8 - Número esperado e total de famílias cadastradas no ESF em Porto Alegre na gestão da FAURGS – setembro 2000 a agosto de 2007..... | 52 |
| Tabela 9 - Número esperado e total de famílias cadastradas no ESF em Porto Alegre na gestão da Instituto Sollus – setembro de 2007 a agosto de 2009..... | 52 |
| Tabela 10 - Número de visitas domiciliares e número de consultas na gestão da FAURGS – setembro de 2000 a agosto de 2007..... | 54 |
| Tabela 11 - Número de visitas domiciliares e número de consultas na gestão do Instituto Sollus – setembro de 2007 a agosto de 2009..... | 54 |
| Tabela 12 - Despesa com o PSF e participação nas Despesas Totais com Saúde – 2002 a 2009 (preços constantes) | 55 |
| Tabela 13 - Gasto médio por mês comparado entre a gestão da FAURGS (set/00-ago/07) e a gestão do Instituto Sollus (set/07-ago/09)..... | 56 |
| Tabela 14 - Número de Equipe do USF divulgadas pelo Ministério da Saúde e Prefeitura Municipal de Porto Alegre – 1999 até 2010..... | 58 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - O aparelho do Estado e as formas de propriedade..... | 16 |
| Quadro 2 - Comparativo entre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Brasil entre as Leis nº 9.790/1999 e 13.019/2014..... | 21 |
| Quadro 3 - Finalidade das OSCIP segundo a Lei nº 9.790/1999..... | 33 |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 A PUBLICIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO ANOS 1990 | 12 |
| 2.1 ATUAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL: DE 1930 AO FINAL DOS ANOS 1970: | 12 |
| 2.2 ESTADO A PARTIR DOS ANOS 1980/1990: | 13 |
| 2.3 A PUBLICIZAÇÃO NO BRASIL: BASE LEGAL | 19 |
| 2.3.1 As Leis Nº 9.790/1999 e Nº 13.019/2014 | 20 |
| 3 OSCIP E AS RELAÇÕES COM O ESTADO: HISTÓRICO E PERFIL | 27 |
| 3.1 RELAÇÕES ENTRE OSCIP e ESTADO | 27 |
| 3.2 PERFIL DAS OSCIPs NO BRASIL | 33 |
| 4 IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE: UM COMPARATIVO ENTRE INSTITUTO SOLLUS E FUNDAÇÃO DE APOIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL..... | 38 |
| 4.1 METODOLOGIA..... | 38 |
| 4.2 PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE | 39 |
| 4.3. EXECUÇÃO DO PSF EM PORTO ALEGRE COM A FAURGS | 46 |
| 4.4 EXECUÇÃO DO PSF EM PORTO ALEGRE COM O INSTITUTO SOLLUS | 48 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 61 |
| REFERÊNCIAS | 65 |
| ANEXO A..... | 71 |
| ANEXO B | 108 |

1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira dos anos 1980 caracterizou-se pelo baixo crescimento econômico, pelas altas taxas de juros e pela deterioração das contas públicas resultando na incapacidade de o Estado continuar exercendo o papel de indutor do desenvolvimento econômico, papel desempenhado desde os anos 1930. Diante disso, a década de 1990 caracterizou-se pela reforma do Estado, cujas características principais estão no processo de privatizações, terceirizações e publicizações dos serviços até então desempenhado pela esfera pública estatal.

A partir de então predominou a concepção de diminuição da intervenção estatal na economia, com apoio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, segundo os quais o papel do Estado seria apenas o de garantia do cumprimento dos contratos, o sistema fiduciário e a manutenção da ordem econômica e social. Para tanto, os Estados-Nações deveriam introduzir cada vez mais a participação da sociedade nas questões que não fossem exclusivas ao Estado.

O Brasil seguiu esta tendência político-econômica mundial e em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, criou o Ministério do Aparelho de Reforma do Estado, o qual foi responsável pelo lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Neste documento foram propostos o ajuste fiscal, a reforma da previdência social, uma reforma econômica e por fim, a inovação de instrumentos de políticas sociais e a reforma do aparelho do Estado.

Na referida reforma do aparelho do Estado e da inovação de instrumentos de políticas sociais, determinou-se que, primeiro, existem atividades que não deveriam ser garantidas necessariamente pelo Estado, como saúde e educação. E que estas atividades careceriam atenção da sociedade em geral através do aumento da participação popular na execução e controle das políticas públicas. Neste mesmo documento se mencionou pela primeira vez a propriedade pública não-estatal e a instalação desta nova forma de propriedade no Brasil, dar-se-ia, então, através do Programa Nacional de Publicização. Ainda de acordo com o PDRAE, as instituições privadas sem fins lucrativos são recomendadas a gerirem as atividades não exclusivas do Estado, pois estas têm como objetivo “aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um menor custo” (BRASIL, 1995, p. 47).

Em consonância com esta visão de aumento da participação das organizações sem fins lucrativos no dia-a-dia da sociedade, amparada pelo Estado, e baseado na ideia de eficiência do setor privado frente ao setor público, através da Lei nº 9.790/1999, foi criada a qualificação de

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Tal qualificação, de acordo com a referida lei, tem o intuito de potencializar as relações entre Estado e sociedade civil, onde ambos podem firmar uma parceria do estilo “ganha-ganha”.

Segundo o Ministério Público, depois da Reforma do Estado e da criação da Lei nº 9.790/1999, são criadas 13 OSCIP por dia no Brasil. Em função disso, justifica-se uma pesquisa para identificar as razões do crescimento de ONGs, bem como para verificar se as proposições apontadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se concretizaram, num estudo de caso no município de Porto Alegre/RS.

Diante disso, o objetivo deste trabalho é analisar uma experiência de publicização proposta pela Reforma do Aparelho do Estado na área da saúde, através da apreciação do termo de parceria firmado entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e o Instituto Sollus, OSCIP, no ano de 2007, e entre a PMPA e a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 2000, a fim de verificar se houve melhoria na implantação do Programa Saúde da Família em Porto Alegre, durante a gestão da OSCIP.

Para atender aos objetivos propostos este trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução. No Capítulo 2, aborda-se o cenário político-econômico brasileiro no qual concebeu-se o PDRAE (1995), o qual subsidiou a reforma do Estado no Brasil na segunda metade da década de 1990, bem como a base legal que dá sustentação a publicização dos serviços públicos no Brasil, a saber, a Lei nº 9.790/1999 e a Lei nº 13.019/2014. No Capítulo 3, coteja-se as visões teóricas contrárias e as favoráveis às publicizações bem como apresenta-se o perfil e a distribuição das OSCIPS no Brasil, de 1999 a 2010. Por fim, no capítulo 4, analisa-se a execução do Programa Saúde da Família na cidade de Porto Alegre, por uma OSCIP, o Instituto Sollus comparando com a execução da mesma política pública pela Fundação de Apoio a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS), antecessora do Instituto Sollus, a fim de constatar se houve ou não melhora no desempenho do PSF quando executada pela OSCIP. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 A PUBLICIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO ANOS 1990

Em 1995, a partir da difusão das ideias neoliberais no cenário mundial, foi proposto pelo então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado a reforma do Aparelho do Estado. Neste capítulo será aprofundado a cronologia dos fatos no Brasil para que se chegasse ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), documento aprovado nas instâncias do Poder Executivo Federal e que subsidiou a reforma do Estado implementada no Brasil na segunda metade dos anos 1990, da qual resultou na criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituições públicas não estatais. .

2.1 ATUAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL: DE 1930 AO FINAL DOS ANOS 1970:

Dos anos 1930 até o início dos anos 1980, o Estado brasileiro caracterizou-se pela intervenção na economia, exercendo papel de regulador, de produtor, de legislador, de fiscalizador e de empresário.

Segundo Bresser (1997), em 1930, o Estado pautado pelo livre mercado pôs em xeque o Estado Liberal, dando lugar ao Estado Social-Burocrático – “social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas” (p.9).

A ossatura do Estado brasileiro foi significativamente alterada a partir de Vargas (1930 -1945). No intuito de fomentar as atividades de cunho doméstico, foram criadas empresas estatais responsáveis pela produção e provisão de serviços e bens, através do Programa de Substituição das Importações, tais como CSN – Cia Siderúrgica Nacional, Eletrobrás, Vale do Rio Doce, Usiminas, Petrobras, entre outras. Segundo Gremaud (2007), a criação da CLT formou e regulou, a partir daquele momento, o mercado de trabalho urbano e também “possibilitou o desenvolvimento do crescimento industrial por intermediar boa parte das reivindicações políticas e trabalhistas da classe operária aos empresários” (p. 572). Diversas agências estatais foram criadas para gerir tais transformações como o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), hoje BNDES.

Ao final dos anos 1970, a crise fiscal do Estado deu espaço para o retorno de ideias liberais como solução para o cenário de altas taxas de juros no mercado internacional, deterioração das finanças públicas e aumento da relação dívida/PIB dos países centrais.

No último quartel do século XX, o sistema econômico mundial passou por uma grande transformação a partir da aceleração do desenvolvimento tecnológico com a qual a economia tornou-se mais globalizada e os custos de transporte e de comunicação reduziram-se. Segundo Pereira (1997, p.10), “os estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas, as quais se baseavam em países relativamente fechados e autárquicos não mais se revelavam efetivas”.

Conforme Lopreato (2004 apud CHIEZA, 2008, p.26):

As reformas estruturais e a introdução de regras fiscais e monetárias assumiram o status de princípios fundamentais na formação de um ambiente favorável à expansão do setor privado. A construção deste cenário econômico pró-mercado provocou a revisão dos critérios anteriores de avaliação da política fiscal e a definição de outros parâmetros na condução da política econômica.

Do governo Figueiredo (1979-1985) até 1994 diversas reestruturações no Estado brasileiro foram implementadas através da criação e extinção de órgãos da administração pública – entidades de controle e regulação, ministérios e secretarias, entre outras, conforme relata Visentini (2006). O então presidente Figueiredo criou o Programa de Desestatização¹ e ainda a Comissão Especial de Desestatização, que iniciou formalmente o programa brasileiro de privatização, o qual voltou à pauta no Brasil nas décadas seguintes.

2.2 ESTADO A PARTIR DOS ANOS 1980/1990:

Durante o governo Sarney (1985-1990), outras medidas foram tomadas com o intuito de reorganizar a administração pública no âmbito federal. Estabeleceram-se novas regras para o processo de licitação² e extinguiu-se oito estatais, dentre as quais se destaca o Banco Nacional da Habitação. O Plano de Desestatização iniciado no Governo Figueiredo (1979 – 1985) teve sequência através do Programa de Federal de Desestatização³, de 1988, o qual transferia para a iniciativa privada as atividades econômicas exploradas pelo setor público e também estimulava a competitividade do mercado através da desregulamentação da atividade econômica.

Ainda em um cenário de alta inflação, durante o governo Collor (1990-1992), foi dada sequência ao modelo de redução do papel do estado na economia, implementando mudanças como a “redução de ministérios (de 27 para 12), a demissão ou dispensa de 112 mil servidores”

¹ Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981.

² Decreto-lei nº. 2.300, de 21 de novembro de 1986.

³ Decreto nº 95.886, de 29 de março de 1988.

(VISENTINI, 2006, p. 16) e a abertura da economia para o mercado externo, com a redução das taxas de importação. Na tentativa de atrair capital estrangeiro para o país, Collor deu fim à proibição da participação de capital estrangeiro na compra das empresas a serem privatizadas, diferentemente do Programa implementado em 1981.

Através do Programa Nacional de Desestatização, lançado em 1991, Collor iniciou a “segunda fase do processo de privatização brasileiro” (GREMAUD, 2007, p. 582), priorizando transferir à iniciativa privada as atividades “indevidamente exploradas pelo setor público” (BRASIL, 1990, p.1). O PND de 1991 ainda tinha como objetivo reduzir a dívida pública causada pelos altos gastos com as empresas estatais, modernizar o parque industrial brasileiro, fortalecer o mercado de capitais através dos certificados de privatizações e ampliar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

Entre 1992 e 1994, as reformas pró-mercado seguiram, no entanto, com aspectos legais modificados, como a “aplicação do aceite das chamadas moedas podres – antigas dúvidas do Governo Federal, não-limitação ao capital estrangeiro e venda de participações minoritárias” (GREMAUD, 2007, p. 583). Os principais setores privatizados foram os de bens petroquímicos, siderúrgicos e fertilizantes.

No primeiro governo Cardoso (1995-1998) foi implementado um modelo de desenvolvimento, “moderadamente liberal e internacionalizante, com as seguintes características: politicamente, identificado com a democracia representativa; economicamente voltado para um “desenvolvimentismo renovado” (SALLUM JÚNIOR, 2003, *apud* Visentini, 2007, p. 18).

Durante o primeiro ano do Governo FHC, em 1995, foi criado o MARE – Ministério da Reforma do Aparelho do Estado, no qual foi concebido o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

A reforma do Estado foi necessária, segundo Pereira (1997):

Para torná-lo menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança⁴, com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e da saúde, o desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de simplesmente proteger suas economias nacionais, estimulá-las a serem competitivas internacionalmente (p. 16).

⁴ Capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Conforme relata Chieza (2008, p. 25), a reforma só foi possível devido ao “esgotamento do estado desenvolvimentista como indutor do crescimento econômico em função do conjunto de variáveis macroeconômicas nacionais e internacionais”.

Para superar a crise do Estado dos anos 1980, era imprescindível, segundo o PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) as seguintes medidas: 1) o ajuste fiscal duradouro; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado, a fim de garantir concorrência interna e externa; 3) a reforma da previdência social, 4) a inovação dos instrumentos de política social, e 5) a reforma do aparelho do Estado, com intuito de aumentar a sua governança.

No sentido de tornar o Estado cada vez menos promotor e mais regulador, o PDRAE apresenta uma distinção entre reforma do Estado⁵ e reforma do aparelho do Estado⁶. A primeira refere-se a um amplo projeto de transformação do Estado e as várias áreas do governo e ao conjunto da sociedade. Envolveria cultura, comportamentos, etc. A reforma do aparelho do Estado, por sua vez “tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12).

Como proposta basilar na Reforma do Estado o PDRAE (1995, p.41), apresenta-se a divisão entre os quatro setores do Estado e as formas de propriedade, conforme demonstrado no Quadro 1.

⁵ O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (BRASIL, 1995, p. 12).

⁶ Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados- membros e Municípios). (BRASIL, 1995, p. 12).

Quadro 1 – O aparelho do Estado e as formas de propriedade

| | FORMA DE PROPRIEDADE | | | FORMA DE ADMINISTRAÇÃO | |
|--|----------------------|------------------------|---------|------------------------|-----------|
| | 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 (BRASIL, 1995).

O Núcleo Estratégico caracteriza-se por ser o setor no qual as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder Executivo, ao Presidente da República e aos responsáveis pelo planejamento e pela formulação das políticas públicas.

De acordo com o PDRAE, no Núcleo Estratégico “a efetividade das decisões tomadas é mais relevante que a eficiência”, por isso torna-se mais adequado uma mescla da administração pública burocrática e a gerencial. Já para os setores das Atividades Exclusivas, dos Serviços Não Exclusivos e da Produção de Bens para o Mercado, o PRDAE (BRASIL, 1995) defende que “o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público” (p. 43).

As atividades Exclusivas referem-se ao setor no qual são prestados os serviços que só o Estado pode realizar. Serviços que se exerce o poder extroverso do Estado – regulamentar, fiscalizar e fomentar.

Os Serviços Não-Exclusivos distinguem-se dos outros supracitados, pois o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. Apesar dessas

instituições não possuem o poder do Estado, este se faz presente, uma vez que os serviços que estas organizações prestam envolvem direitos humanos fundamentais, como educação e saúde. E por fim, a Produção de Bens e Serviços para o mercado caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura.

“Para cada um dos quatros setores do Estado, o PDRAE sinaliza um tipo de gestão (administração pública burocrática ou gerencial⁷) e forma de propriedade (estatal, pública não-estatal ou privada) correspondente” (CHIEZA, 2008, p.43), conforme está demonstrado no Quadro 1. O Núcleo Estratégico e as Atividades Exclusivas do Estado caracterizam-se por propriedade estatal; os Serviços Não Exclusivos, por sua vez, por propriedade pública não-estatal e a Produção de Bens e Serviços, por propriedade privada.

No capitalismo contemporâneo, segundo o PDRAE, a novidade se dá pela introdução de uma

[...] terceira forma (de propriedade), intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. (BRASIL, 1995, p. 43).

A fim de distinguir os segmentos fundamentais característicos da ação do Estado, criou-se este modelo, que tem como

[...] principal vantagem permitir a identificação de estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado, evitando a alternativa simplista de proposição de soluções genéricas a problemas que são peculiares dependendo do setor. (BRASIL, 1995, p. 42).

A Reforma do Aparelho do Estado defendida pelo PDRAE propõe os seguintes objetivos gerais:

- 1) Aumentar a governança do Estado; 2) limitar e definir as funções que lhes são próprias; 3) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; 4) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, visando a uma maior parceria entre os estados e a União. (BRASIL, 1995, p. 45).

O Plano ainda define objetivos específicos para cada um dos quatro setores do aparelho do Estado. Os objetivos para o Núcleo Estratégico, conforme o PDRAE (BRASIL, 1995), são o aumento da efetividade das ações do Governo visando ao atingimento efetivos dos objetivos

⁷ O referido PDRAE aponta a necessidade de se fazer uma diferenciação entre a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial, uma vez que o enfoque de cada gestão é diferente e influencia a gerência de cada um dos setores do Estado citados acima. A primeira forma de administração é fundamentada em “controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas [...] (a segunda) deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental”. (BRASIL, 1995, p.15).

definidos com a população. Para que isto ocorra, é necessária uma modernização na administração burocrática através da profissionalização do serviço público e da introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho. Além disso, capacitar os funcionários do núcleo estratégico para supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas e as organizações sociais.

Para o setor de Atividades Exclusivas, os objetivos consistem em transformar as autarquias e fundações em agências autônomas, parceria firmada através de um contrato de gestão. Conforme relata Chieza (2008, p. 44), fazer a “substituição da administração pública burocrática (rígida, voltada para o controle dos processos) pela gerencial (controle de resultados e competição administrada)”. Este setor ainda conta com o objetivo de fortalecer a adoção de ações que privilegiem a participação popular na formulação e avaliação das políticas públicas. Os objetivos do setor de Produção de Bens para o Mercado são, conforme o PDRAE (BRASIL, 1995): continuar o processo de privatização através do Conselho de Desestatização, fortalecer os órgãos de controle e implementar os contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Por fim, o Plano define como objetivo para o setor de Serviços Não-Exclusivos (centros de pesquisa, museus e os hospitais) o aumento da “eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor”. (BRASIL, 1995, p. 47). Tal objetivo seria alcançado, conforme o PDRAE, através do processo de publicização,

[...]transformando as fundações públicas em organizações sociais, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenha, autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e **assim ter direito a dotação orçamentária**. (BRASIL, 1995, p. 46, grifo da autora).

Conforme aponta PDRAE (1995), a partir da publicização, o controle por parte da sociedade nas organizações sociais é mais fácil e direto, dando maior domínio da sociedade sobre os serviços prestados, maior responsabilidade aos dirigentes dessas instituições e possibilitando uma maior parceria entre Estado (por meio do financiamento dos serviços), a organização social (prestadora do serviço) e a sociedade (minoritariamente participando do financiamento através de doações e compra de serviços).

Após definir os objetivos para cada um dos setores do Estado, o PDRAE propõe a realização de três projetos básicos que permitirão a implantação da administração pública gerencial no serviço público. O primeiro projeto é o de Avaliação Estrutural, o qual, segundo o referido plano, iria

[...] analisar as missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna e ágil e permeável à participação popular. (BRASIL, 1995, p.58).

Outro projeto proposto, é o das Agências Autônomas, que tem por objetivo “a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão”. (BRASIL, 1995, p.59).

O terceiro e último projeto apresentado pelo PDRAE é o chamado Organizações Sociais e Publicização, onde organizações sociais são “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtém autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p.60).

A transição entre uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, requer “um projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais””. (BRASIL, 1995, p.60). Por fim, a passagem dos serviços não-exclusivos estatais para organizações sociais, conforme o PDRAE (1995), aconteceria de forma voluntária através de um Programa Nacional de Publicização⁸.

Em consonância com a visão de Estado defendida pelo PDRAE, ou seja, a transferência das atividades Não-Exclusivas do Estado, mudanças institucionais importantes foram implementadas no Brasil através das Leis nº 9.790/1999 e 13.019/2014.

2.3 A PUBLICIZAÇÃO NO BRASIL: BASE LEGAL

A implementação das propostas defendidas pelo PDRAE resultou em mudanças institucionais importantes no Brasil no tema das publicizações: as Leis nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014.

⁸ O referido plano tem o “objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para 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”. (BRASIL, 1998, p.5). As entidades públicas, ao se tornarem uma OS, terão de respeitar as seguintes premissas, de acordo com a Lei 9.637/1998: i) controle social das ações de forma transparente; ii) ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados, e; iii) ênfase no atendimento do cidadão-cliente.

2.3.1 As Leis Nº 9.790/1999 e Nº 13.019/2014

A Lei nº 9.790/1999, aprovada no contexto de reforma do Estado no Brasil, regulariza a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, OSCIP, e institui o Termo de Parceria.

Conforme consta no Projeto de Lei nº 4.690/1998 que deu origem à Lei nº 9.790/1999 – “a Lei visa simplificar o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos a fim de potencializar as relações entre o Estado e a sociedade civil” (BRASIL, 1998, p. 226).

Segundo a justificativa para a elaboração da Lei das OSCIP, o sistema de qualificação para entidades sem fins-lucrativos utilizado à época não diferenciava a finalidade social das entidades, tratando de forma idêntica as entidades de fins mútuos e as de fins comunitários⁹, ou seja, não diferenciando associações de esportes, de creches comunitárias, por exemplo.

A legislação preocupava-se mais “com o fornecimento de documentos e registros contábeis em detrimento do acompanhamento do desempenho da entidade e do controle dos resultados” (BRASIL, 1998, p. 226). A não existência de critérios de fiscalização e controle sobre a utilização dos recursos públicos pelas entidades públicas sem fins lucrativos tornava duvidosa a alocação dos recursos conforme os critérios de eficiência, eficácia e transparência, conforme aponta o referido Projeto de Lei.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público devem atuar em áreas específicas como assistência social, atividades culturais, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção do voluntariado, promoção gratuita da saúde e da educação, promoção da segurança alimentar e nutricional, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, entre outras. Com relação às OSCIP, o Estado não abre mão do serviço público para transferi-lo à iniciativa privada, tal como ocorre na OS¹⁰.

Já a Lei nº 13.014/2014, criada para suprir lacunas deixadas pela referida lei de 1999 a partir do relatório final da CPI das ONGs, estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias que envolvam ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as

⁹ Segundo a justificativa de criação da Lei 9.790/1999, “fins mútuos (destinadas a um círculo restrito de sócios) [...] fins comunitários (dirigidas à comunidade de um modo geral)”. (BRASIL, p. 226, 1998).

¹⁰ Lei nº 9.637/1998; 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. (p. 5).

organizações da sociedade civil, além disso, esta lei estabelece diretrizes para a política de fomento e de colaboração, entre outras determinações.

Apresenta-se no Quadro 2 um comparativo entre as principais mudanças ocasionadas pela Lei nº 13.019/2014 na Lei nº 9.790/1999. Após, tecer-se-ão alguns comentários a respeito das inovações trazidas pela lei de 2014.

Quadro 2 – Comparativo¹ entre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Brasil entre as Leis nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014

| Lei nº 9.790/1999 | Lei nº 13.019/2014 |
|--|---|
| <p>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.</p> | <p>Art. 1º– Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.</p> |
| | <p>Art. 9º. No início de cada ano civil, a administração pública fará publicar, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na lei orçamentária anual vigente para execução de programas e ações do plano plurianual em vigor, que poderão ser executados por meio de parcerias previstas nesta Lei.</p> |
| <p>Art. 10.</p> <p>§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:</p> <p>I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;</p> <p>II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;</p> <p>III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> | <p>Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:</p> <p>I - diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;</p> <p>II - descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;</p> <p>III - prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;</p> <p>IV - definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;</p> <p>V - elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;</p> <p>VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;</p> <p>VII - estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto;</p> |

| | |
|---|---|
| <p>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.</p> | <p>VIII - valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico; IX - modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto; X - prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria.</p> |
| | <p>Art. 24. Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto. § 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo: [...] VII - a exigência de que a organização da sociedade civil possua: a) no mínimo, 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ; b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.</p> |
| <p>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: [...] 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.</p> | <p>Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que: [...] III - tenha como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;</p> |
| <p>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.</p> | <p>Art. 43. As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela administração pública, deverão observar os princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade, de acordo com o regulamento de compras e contratações aprovado para a consecução do objeto da parceria. § 1º O processamento das compras e contratações poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas. § 2º O sistema eletrônico de que trata o § 1º conterà ferramenta de notificação dos fornecedores do ramo da</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>contratação que constem do cadastro de que trata o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p> |
| <p>Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.</p> | <p>Art. 45. As parcerias deverão ser executadas com estrita observância das cláusulas pactuadas, sendo vedado:</p> <p>I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;</p> <p>II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>III - modificar o objeto, exceto no caso de ampliação de metas, desde que seja previamente aprovada a adequação do plano de trabalho pela administração pública;</p> <p>IV - (VETADO);</p> <p>V - utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho;</p> <p>VI - realizar despesa em data anterior à vigência da parceria;</p> <p>VII - efetuar pagamento em data posterior à vigência da parceria, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da administração pública;</p> <p>VIII - transferir recursos para clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres;</p> <p>IX - realizar despesas com:</p> <p>a) multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou a recolhimentos fora dos prazos, salvo se decorrentes de atrasos da administração pública na liberação de recursos financeiros;</p> <p>b) publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal;</p> <p>c) pagamento de pessoal contratado pela organização da sociedade civil que não atendam às exigências do art. 46;</p> <p>d) obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas.</p> |

Fonte: Lei nº 9.790/1999 e Lei nº 13.019/2014. Elaboração própria.

¹. Os textos completos das referidas leis encontram-se nos Anexos do trabalho.

Pode-se perceber, analisando o Quadro 2, que, de fato, algumas cláusulas existentes na Lei nº 13.019/2014 não estavam previstas na Lei de 1999, como é o fato da previsão

orçamentária no plano plurianual e na lei orçamentária anual para firmar parcerias, que envolvam transferências de recursos financeiros, entre as organizações da sociedade civil e a administração pública.

No que diz respeito ao processo de escolha da organização da sociedade civil que firmará parceria com o Estado, apresentou-se uma melhora com a inclusão do processo de chamamento público. Na lei de 1999, por não estar explicitado os critérios de escolha de uma OSCIP em detrimento de outra, deduz-se que o que rege a escolha é a descrição do que se tem no Termo de Parceria, o qual deve ser regido pelos princípios da cooperação, competição, transparência e parceria, possibilitando, deste modo, “a escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico, de maior relevância sob o ponto de vista de serviços prestados à sociedade”. (BRASIL, 1998, p. 226). É escolhida a melhor organização, portanto, de acordo com a avaliação do Estado, dando margem, assim, para escolhas de cunho pessoal, onde não necessariamente é feita a melhor escolha para a sociedade, visto a relação custo-benefício e os princípios citados anteriormente.

Conforme exposto pela CPI das ONGs (2011), as auditorias realizadas pelo TCU deixaram à vista uma discricionariedade exacerbada por parte dos gestores públicos na seleção de entidades que receberiam transferências voluntárias de recursos públicos, onde não existia, à época, sequer uma regra padrão para procedimentos de seleção de entidades que iriam executar diversos objetos de interesse da Administração Pública.

Outras melhorias trazidas pela Lei de 2014 foram em relação a pré-aprovação do plano de trabalho pela administração pública antes de firmar a parceria com a OSCIP e a descrição detalhada no art. 45º da Lei nº 13.019/2014 de onde não se pode realizar despesas com os recursos financeiros para realização do objeto de trabalho, pois conforme depoimento do Procurador da Justiça, Dr. Rômulo Conrado, para a CPI das ONGs

[...] tem sido constatado que algumas organizações não- governamentais, ao serem constituídas, não apresentam condições mínimas de manutenção. Então elas acabam precisando se utilizar de recursos federais, que seriam utilizados para prestação de serviços, mas que de fato acabam se utilizando desses recursos para o seu próprio custeio. É o caso de ONG que, após receber recursos públicos, instala-se, adquire uma sede, compra computadores, paga salários aos seus membros e dirigentes. (BRASIL, 2011, p. 64).

Portanto, só serão aceitos gastos que já estejam pré-definidos no cronograma de desembolso do plano de trabalho previamente aprovado pela Administração Pública. De acordo com a Lei nº 13.019/2014, ficará também ao encargo da Administração Pública fiscalizar e avaliar as parcerias celebradas. Para tanto, ela “poderá valer-se de apoio técnico de terceiros”

(BRASIL, p. 18, 2014) para que a inspeção prevista em lei seja cumprida. Além disso, segundo a referida norma, a administração pública também poderá contratar terceiros para realizar uma pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho sempre que possível.

Aqui encontra-se um ponto o qual não se observa melhorias significativas de uma lei para outra, visto que a fiscalização dos termos de parceria, suas diversas cláusulas e obrigatoriedades continuam sendo mais demandantes de tempo – e até mesmo de apoio técnico de terceiros, como relatado anteriormente – do que o próprio número de pessoas disponíveis para realizar a fiscalização. Conforme apontado pela CPI das ONGs:

A União mostra-se ágil na celebração de convênios e contratos de repasse, mas extremamente morosa na fiscalização e na análise das prestações de contas das transferências voluntárias [...]. É notório o descompasso entre a velocidade com que são firmados novos instrumentos de transferência e a morosidade na fiscalização e na análise das prestações de contas dos convênios anteriormente firmados. Assim sendo, verifica-se que a celebração de novos convênios pelos órgãos concedentes deveria limitar-se a sua capacidade operacional. (BRASIL, 2011, p. 207).

Uma vez que já é previsto em lei que o setor público poderá utilizar terceiros para a realização de fiscalização de atividades meio, conforme descrito no art. 58º da Lei nº 13.019/2014 abaixo, é possível concluir que o aparelho estatal não conta com pessoal suficiente para atender as demandas:

Art. 58. A administração pública está incumbida de realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas antes do término da sua vigência, inclusive por meio de visitas in loco, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma do regulamento.

§ 1º Para a implementação do disposto no caput, o órgão poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.

§ 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos. (BRASIL, 2014, p. 17).

Para suprir estas demandas, celebra parcerias, e, no entanto, não tem capacidade para fiscalizar o grande número de pessoas jurídicas que utilizam recursos públicos através destas parcerias. O fato de poder contratar terceiros para realizar um serviço de obrigação do Estado permite que haja favorecimento ou acobertamento de práticas ilegais, conforme apontado pelo

TCU (2011)¹¹ visto que o ato final da fiscalização se afasta cada vez mais da Administração Pública; outro ponto a ser apontado é que o Estado terá de despender mais recursos – financeiros e humanos – para fiscalizar o ente que está fiscalizando a OSCIP, ao invés de fiscalizar ele próprio a parceria. Há, portanto, uma terceirização das obrigações do Estado.

Diante do exposto, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Lei nº 13.019/2014, objetivou melhorar a fiscalização ao repasse de verbas públicas a entidades da sociedade civil, de garantir a qualidade dos serviços oferecidos por elas e de fazer com que a própria população tenha mais controle e participação sob todos os gastos financiados com recursos públicos.

¹¹ Na CPI das ONGs é apontado o caso da implantação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, o qual foi encabeçado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat, porém a sua implantação se deu de forma descentralizada através da contratação de organizações sem fins lucrativos para a execução e fiscalização do plano por parte do Ministério do Trabalho e Emprego. Conforme descrito nas recomendações do caso no relatório final da CPI das ONGs: “Além dos executores técnicos e do UniCeub, cabia ao Conselho do Trabalho do DF (CTDF) a supervisão do programa e à Fade/UFPE sua avaliação, instâncias de controle que também falharam, o primeiro por omissão e o segundo por negligência” (TCU, 2011, p. 1095).

3 OSCIP E AS RELAÇÕES COM O ESTADO: HISTÓRICO E PERFIL

A aprovação da Lei nº 9.790/1999 ampliou o debate sobre o tema bem como resultou na criação de ONGS em todo o Brasil, em especial, as OSCIP, foco desta pesquisa.

Na seção 3.1 aborda-se o debate sobre as relações entre Estado e as ONGs no Brasil. Enquanto na visão neoliberal, as ONGs representam uma maneira de ampliar a efetividade das políticas públicas, na visão heterodoxa, são uma forma de terceirização e transferência da responsabilidade do Estado para o terceiro setor.

Na Seção 3.2 apresenta-se o histórico e as áreas de atuação das OSCIP no Brasil, por Estado, no período de 1999 até 2010, abordando a distribuição dessas organizações e analisando resultados desta política.

3.1 RELAÇÕES ENTRE OSCIP e ESTADO

Desde a aprovação da Lei nº 9.790/1999, as organizações públicas de direito privado puderam requerer o título de OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Conforme apresentado no Capítulo 2, a possibilidade de contratação de uma OSCIP por parte do Estado foi criada com o intuito de aumentar a abrangência das atividades desenvolvidas em atendimento ao interesse público, se potencializando por intermédio do termo de parceria firmado entre essas duas esferas – público (Estado) e privada (OSCIP).

A discussão sobre o papel do Estado, no Brasil, entrou em voga na plenária global na primeira metade da década de 1990. Em 1997, foi lançado o “Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial”, pelo Banco Mundial, o qual teve como tema “O estado num mundo em transformação”. De acordo com o prefácio do documento, este relatório tem por objetivo mostrar uma dupla estratégia para que os Estados-Nações atinjam seu desenvolvimento: primeiro, o Estado precisa focalizar nas suas atividades essenciais para depois ajustá-las às necessidades de cada país – “levar os governos a se concentrarem mais nas atividades públicas que são cruciais para o desenvolvimento aumentará a sua eficiência” (BANCO MUNDIAL, 1997 p. 3). A segunda estratégia está em revigorar as instituições públicas com intuito de melhorar a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento do seu país.

Com o objetivo de fazer com que o Estado volte a ser “sócio e facilitador, regulador de mercados, fazendo cumprir contratos e desempenhando todos os papéis essenciais” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 109) é necessário, segundo o referido órgão: 1) atrair e manter pessoal

capacitado na administração pública, através de bons salários; 2) promover a concorrência interna e externa ao setor público, com intuito de reduzir os custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados ao público; e, 3) aumentar a participação da sociedade para colher *feedbacks* sobre as atividades desempenhadas pelo Estado.

Na justificativa de melhorar a implementação das políticas públicas, o Relatório propõe uma reforma das instituições que prestam serviços à sociedade – “na maioria dos casos, os problemas (de má qualidade do serviço público) podem ser atribuídos à crença de que o governo deve ser o provedor dominante – se não o único” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 95). A alternativa utilizada por alguns governos para o fornecimento de serviços públicos de melhor qualidade ou de menor custo, de acordo com a instituição anteriormente citada, é a utilização da pressão competitiva criada pelos mercados ou outras opções externas ao próprio Estado. A contratação de ONG ou empresas privadas para a prestação de serviços é uma dessas opções.

Com as reformas da administração pública nos países industriais – nos quais os Estados têm maior capacidade de controlar os contratos, de acordo com o Banco Mundial (1997) foram retiradas do setor público algumas atividades de prestação de serviço por intermédio do uso de mecanismos de mercado e da contratação formal. O exemplo utilizado no Relatório foi o da Nova Zelândia, onde, nos anos 1980,

[...] as atividades comerciais, entre outras sujeitas a competição, foram desdobradas, corporativizadas e, em muitos casos, privatizadas. Os grandes ministérios múltiplos que restaram foram divididos em unidades de serviços específicos, chefiadas por gerentes contratados por prazo determinado e por resultado, dotados de considerável autonomia (inclusive para contratar e demitir). Essas reformas ajudaram a transformar um déficit orçamentário equivalente a 9% do PIB em superávit na década de 1980 e a cortar em mais de 20% o custo unitário da prestação de serviços em certas repartições (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 98).

Aos países com baixa capacidade de cumprimento de contratos complexos e com pouco controle burocrático que impeçam arbitrariedades em regimes administrativos mais flexíveis, o Banco Mundial (1997, p. 98) adverte que estes “devem agir com cautela”.

Para os serviços suscetíveis de competição, o próprio mercado pode gerar pressões competitivas para a melhoria da prestação de serviços, por se tratar de produtos comerciais, segundo a lógica usada pelo Banco Mundial. Ainda, de acordo com a instituição, “em relação aos serviços cujos resultados o Estado pode especificar e impor a baixos custos transacionais, a terceirização com firmas privadas e ONG é uma opção atraente” (BIRD, 1997, p. 98). Apesar desta afirmação e de dissertar que para a prestação de serviços sociais os produtos (resultados) são difíceis de especificar, ainda assim “os governos têm adotado este rumo *quando têm a*

impressão de que as ONGs são entidades empenhadas na alta qualidade ou quando podem, devido à sua orientação religiosa ou ideológica, prestar melhores serviços a certos grupos”. (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 99). O exemplo dado pelo Banco Mundial para o êxito da terceirização dos serviços públicos para ONG é o da Bolívia¹² onde serviços educacionais foram transferidos para instituição religiosa¹³.

Em concordância com a lógica exposta pelo Banco Mundial no referido relatório, pode-se encontrar autores brasileiros que defendem o Estado como gestor, o qual age, entre outras atividades, na liberação de recursos para a realização de projetos de cunho social a serem desenvolvidos pelas parcerias entre o Governo e as entidades privadas de interesse público.

Autores como Fernandes (2005), Pereira (1997) e Cardoso (1997) dentre outros, argumentam que o Estado aumenta a eficiência dos recursos repassados as OSCIP, porque a esfera privada tem maior “*know-how*” para a aplicação destes. É importante salientar que os recursos aqui referidos podem ser financeiros, humanos e materiais.

Bresser Pereira (1997) afirma que entre os componentes básicos para a reforma do Estado, já abordada no capítulo 2 desta pesquisa, tem-se

A delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta) (p. 17).

Baseado na ideia de que o mercado é mais eficiente em alocações por si só, uma vez que promove a concorrência entre os indivíduos, empresas e organizações, Bresser (1997) salienta que a privatização é uma opção à propriedade estatal se, e somente se, a instituição puder gerar suas próprias receitas seja de produtos ou serviços e ainda aponta que

No momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. (p. 26).

¹² Na Bolívia, o governo contratou uma instituição sem fins lucrativos religiosa para assumir a administração de escolas públicas. De acordo com o Banco Mundial (1997), a ONG tem liberdade para gerir da maneira que achar melhor as escolas e em nada difere o conteúdo passado para os alunos das outras escolas públicas. A liberdade estabelecida na gestão feita pela ONG, possibilitou uma aproximação com os pais e muitas famílias doam dinheiro além do estabelecido para o funcionamento das escolas.

¹³ Vale notar que no Brasil, a partir da lei de 1999 que regulariza as OSCIP, as instituições religiosas não podem ser classificadas como tal, no entanto, o caso acima ainda representa uma terceirização de um serviço público para uma entidade privada e sem fins-lucrativos.

Para Bresser (1997), através das organizações públicas não-estatais a sociedade tem uma alternativa à privatização e defende a lógica de que

Todas as vezes [...] que o financiamento de uma determinada atividade depender de doações ou de transferências do Estado, isto significará que é uma atividade pública, que não precisando ser estatal, pode ser pública não-estatal, e assim ser mais diretamente controlada pela sociedade que a financia e dirige. (p. 26).

Bresser (1997) segue a mesma dialética defendida pelo Banco Mundial, por defender a redução do tamanho do estado e ao mesmo tempo designar a fiscalização também como atribuição da sociedade civil no que desrespeito ao controle das atividades desempenhadas pelas organizações sociais, a qual, no entanto, faz parte do dever do Estado, conforme aponta de acordo com Fernandes (2005),

No limite, não há serviço público que não possa, em alguma medida, ser trabalhado pelas iniciativas particulares. A própria manutenção da ordem, diz a Constituição de 1988, é direito e *responsabilidade* de todos. Internalizar essa ideia e universalizá-la tem, evidentemente, implicações profundas para a cultura cívica do país, que se desdobra em novos modos de conduzir as políticas públicas. (p. 29).

Percebe-se, portanto, que os autores e entidades que defendem a visão do Estado como gestor, também apoiam a iniciativa privada para a solução de problemas sociais e de interesse público.

Em contraponto a esta visão, autores como Montañó (2003), Simionatto (1997a) e Babilônia (2012), defendem o Estado como responsável final pelas atividades de interesse público e colocam a parceria entre ente público e privado – Estado e OSCIP – como sendo uma transferência de responsabilidade, ou até mesmo, uma terceirização dos serviços públicos.

Montañó (2003) e Babilônia (2012) mostram que na visão dos autores liberais, o terceiro setor “seria uma alternativa inovadora e eficiente de resolução da “questão social”. [...] e é apresentado como uma alternativa inovadora, num processo de consolidação da democracia e do desenvolvimento social” (p. 6). No entanto Montañó (2003) aponta que há quatro debilidades quanto ao conceito de “terceiro setor”, tanto na sua atuação quanto na sua definição. Para o presente estudo, focaremos na última debilidade apontada por ele, que se refere ao caráter “não governamental”, “não-lucrativo” e “autogovernado” das organizações sociais, incluindo aí as OSCIP. O autor aponta que

[...] Efetivamente, o Estado, ao estabelecer “parceria” com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa *seletiva*, dentro e a partir da

política governamental, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros – aqueles selecionados pelo(s) governo(s). (MONTAÑO, 2003, p. 57).

No entanto, com a Lei nº 13.019/2014 esta falha apontada por Montaña (2003) foi solucionada uma vez que o processo de chamamento público funciona como uma licitação e evita discricionariedades tanto por parte da administração pública quanto da própria organização da sociedade civil de interesse público.

Se opondo a visão liderada pelo Banco Mundial, Montaña (2003) mostra que uma das funcionalidades do “terceiro setor” no projeto neoliberal, seria torná-lo meio para “desonerar o capital da responsabilidade de co-financiar as respostas às refrações da “questão social” mediante políticas sociais estatais” (p. 235). Para este autor, ao interpretar a lógica neoliberal, o Estado é somente um meio (financeiro) para as resoluções das “questões sociais” e a sociedade fica responsável por dar respostas aos problemas por ela mesma enfrentado.

A ação social deixa de ser financiada pelo conjunto da sociedade, pelo capital, pelo trabalho etc., e passa agora a ser cada vez mais financiada pelos setores carentes, mais ligados aos trabalhadores de média e baixa renda. Isto é, o capital deixa de ser obrigado a co-financiar as políticas sociais estatais; passa-se de uma “solidariedade sistêmica” (mediante a contribuição compulsória e diferencial) para uma “solidariedade individual e voluntária”. (MONTAÑO, 2003, p. 236).

Para Simionatto (1997), o cerne da questão está na interpretação que os neoliberais dão para o que se define como “sociedade civil”. Em sua obra “Globalitarismo e sociedade civil: a manipulação dos conceitos”, a autora aponta que, segundo a lógica neoliberal, “a sociedade civil é composta por aqueles que estão incluídos no mercado e este constitui o *ethos* da democracia” (p. 5). E questiona em seguida: “e quanto aos outros que não têm acesso ao mercado? Ora, os outros se contentam com a estima e a solidariedade própria dos pobres¹⁴. Esse é o efeito trágico do globalitarismo que acentua as desigualdades na medida em que decreta a supremacia dos mercados de forma imperialista” (p. 5).

O conceito que os neoliberais utilizam para definir sociedade civil, segundo Simionatto (1997), é tomado como uma expressão exclusiva dos interesses das classes subalternas. No entanto, a autora aponta que na sociedade civil encontram-se, de fato, tanto os interesses da

¹⁴ “Recentemente, o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Enrique Iglesias (Folha de São Paulo, 4/1/97), destaca que “a globalização exige o fortalecimento da sociedade civil”, indicando que “as complexidades da nova sociedade fazem com que você tenha de apelar para essa energia que está na base da sociedade”. Mas de que sociedade civil fala o presidente do BID? Para ele, dois elementos são fundamentais: a solidariedade e a auto-estima. E prossegue: “o pobre é por natureza solidário, para sobreviver na pobreza””. (SIMIONATTO, 1997, p. 3).

sociedade burguesa “que exerce sua hegemonia através de seus aparelhos “privados”, reprodutores de sua ideologia, representados hoje quer pelos meios de comunicação quer pelo domínio dos aparatos do Estado e dos meios de produção” (p. 7), quanto das classes mais pobres, “que buscam organizar-se para propor alternativas que contraponham às parcelas minoritárias detentoras do poder, afirmando a prioridade do público sobre o privado, do universal sobre o particular, da vontade coletiva sobre as vontades particulares” (p. 7).

Para a autora, sociedade civil é o local onde ocorrem as relações entre as pessoas, as instituições, o choque de ideologias cotidiano e que se expressam em projetos e práticas sociais. A sociedade civil é o palco da luta de classes sociais e espaço de disputa na construção da hegemonia através das suas diferentes instituições, portanto, a esfera da sociedade civil pode ser dividida entre classes que são mais ou menos impactadas pela nova dinâmica econômica, política e sociocultural.

Simionatto (1997) aponta que a dicotomia “público” e “privado” nasce a partir do momento em que as classes mais “articuladas em torno de uma oligarquia financeira globalizada” (p. 11) ao se utilizarem das instituições capazes de defender seus projetos para implementarem o “ajuste econômico”, expressão das políticas neoliberais, acabam promovendo “o desmonte da esfera pública, efetuando a privatização dos mais elementares bens públicos (como saúde e educação), sob o propalado discurso da necessidade de reduzir o déficit público” (p. 12).

Para o caso do Brasil, sobre a criação das Organizações Sociais e, mais tarde, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Simionatto (1997) disserta que tais manobras na reorganização da sociedade civil e do cumprimento da lógica neoliberal valorizam cada vez mais o interesse corporativo das classes, “em detrimento dos institutos caráter coletivo” (p. 20). De acordo com Babilônia (2012), as políticas públicas de caráter universal são preteridas em detrimento das políticas focalizadas.

Na Constituição Federal Brasileira de 1988, seguindo a lógica em voga no cenário mundial da década de 1980 e 1990, foi instituído o princípio da descentralização, estabelecendo um novo modelo do gasto público.

Nessa nova dinâmica, as políticas públicas dependem, em boa medida, de parcerias com estados e municípios para se concretizarem. Mais recentemente, Organizações Não-Governamentais (ONGs) **passaram a receber transferências voluntárias da União para atuarem em intervenções descentralizadas de interesse local.** (VALENTIN, 2011, p. 6).

Uma crítica apontada por Babilônia (2012), é a de que as políticas públicas de caráter universal são preteridas em detrimento às políticas focalizadas. A autora ainda disserta que

[...] as respostas à questão social, agora a cargo do mercado ou do “terceiro setor” passam a ser percebidas pela população não mais como um direito, mas sim, como uma atividade comercializável ou serviço filantrópico. O que antes era visto como direito da população passa a ser encarado por grande parte das pessoas, como doação, como caridade. (p. 7).

A criação das OS e OSCIP para estes autores, portanto, tira, cada vez mais, a responsabilidade do Estado de assuntos que estão previstos na Carta Magna como saúde, educação e assistência social e a transfere para os próprios indivíduos que formam a sociedade civil.

3.2 PERFIL DAS OSCIPs NO BRASIL

As OSCIPs forma criadas no Brasil, como já exposto neste trabalho, a partir da Lei nº 9.790/1999. De acordo com o art. 3º da referida lei, as organizações que ensejam o título de OSCIP devem ter como objetivo pelo menos uma das seguintes finalidades apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Finalidade das OSCIP segundo a Lei nº 9.790/1999

| Item | Área de atuação |
|------|---|
| 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. |
|-----|--|

Fonte: Art. 3º da Lei 9.790/1999. Elaboração própria.

Na Tabela 1 demonstra-se a distribuição por estado das OSCIP criadas no Brasil entre os anos de 1999 até 2010.

Tabela 1 – Organizações qualificadas com o título de OSCIP no Brasil – por Estado de 1999 até 2010

| Estado/Ano | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | TOTAL |
|--------------|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| AC | 0 | 0 | 3 | 4 | 6 | 4 | 2 | 5 | 1 | 1 | 2 | 0 | 28 |
| AL | 0 | 0 | 0 | 6 | 5 | 3 | 9 | 6 | 9 | 2 | 2 | 0 | 42 |
| AM | 0 | 0 | 3 | 7 | 2 | 3 | 8 | 4 | 8 | 1 | 3 | 0 | 39 |
| AP | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 15 |
| BA | 0 | 5 | 9 | 15 | 33 | 25 | 39 | 26 | 31 | 17 | 27 | 9 | 236 |
| CE | 0 | 1 | 6 | 12 | 26 | 29 | 41 | 16 | 11 | 5 | 10 | 3 | 160 |
| DF | 1 | 14 | 30 | 51 | 59 | 58 | 57 | 47 | 44 | 24 | 24 | 30 | 439 |
| ES | 0 | 3 | 3 | 23 | 45 | 44 | 43 | 29 | 21 | 18 | 11 | 11 | 251 |
| GO | 1 | 3 | 7 | 12 | 28 | 17 | 28 | 12 | 21 | 13 | 22 | 31 | 195 |
| MA | 0 | 4 | 0 | 5 | 14 | 5 | 10 | 5 | 7 | 3 | 4 | 1 | 58 |
| MG | 0 | 4 | 21 | 27 | 65 | 55 | 83 | 63 | 56 | 29 | 52 | 22 | 477 |
| MS | 0 | 1 | 2 | 5 | 22 | 5 | 8 | 10 | 5 | 13 | 2 | 4 | 77 |
| MT | 0 | 0 | 3 | 8 | 8 | 3 | 7 | 6 | 11 | 7 | 8 | 5 | 66 |
| PA | 0 | 2 | 4 | 3 | 18 | 7 | 13 | 9 | 7 | 3 | 5 | 3 | 74 |
| PB | 0 | 1 | 3 | 1 | 9 | 8 | 15 | 16 | 9 | 7 | 1 | 1 | 71 |
| PE | 0 | 2 | 11 | 17 | 24 | 13 | 27 | 14 | 14 | 8 | 7 | 4 | 141 |
| PI | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 | 2 | 5 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 18 |
| PR | 2 | 8 | 44 | 72 | 92 | 76 | 121 | 78 | 46 | 35 | 36 | 16 | 626 |
| RJ | 1 | 8 | 28 | 40 | 57 | 62 | 68 | 66 | 57 | 55 | 38 | 38 | 518 |
| RN | 0 | 2 | 1 | 13 | 8 | 9 | 8 | 6 | 4 | 5 | 2 | 1 | 59 |
| RO | 0 | 0 | 3 | 11 | 17 | 8 | 7 | 3 | 4 | 6 | 2 | 2 | 63 |
| RR | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 5 | 1 | 0 | 0 | 21 | 0 | 31 |
| RS | 0 | 5 | 7 | 23 | 25 | 41 | 43 | 43 | 32 | 24 | 25 | 20 | 288 |
| SC | 0 | 2 | 7 | 23 | 31 | 42 | 42 | 43 | 30 | 19 | 5 | 12 | 256 |
| SE | 1 | 1 | 1 | 3 | 13 | 7 | 10 | 8 | 4 | 6 | 1 | 2 | 57 |
| SP | 2 | 16 | 48 | 135 | 246 | 254 | 290 | 221 | 221 | 134 | 146 | 105 | 1818 |
| TO | 0 | 0 | 1 | 2 | 6 | 5 | 4 | 1 | 3 | 4 | 1 | 1 | 28 |
| TOTAL | 8 | 82 | 248 | 522 | 868 | 789 | 996 | 740 | 657 | 441 | 458 | 322 | 6131 |

Fonte: Ministério da Justiça (ANO?) . Elaboração própria.

Os dados da Tabela 1 demonstram que a criação de OSCIPs¹⁵ foi crescente desde a vigência da Lei. Em 1999, as organizações qualificadas como tal somavam oito em todo o país. Com a disseminação deste novo meio de implementação de políticas públicas por parte do Estado, os números de organizações titulares da qualificação foi aumentando gradativamente. Como é possível observar na Tabela 1, do segundo ano da lei em vigor, 2000, para o terceiro

¹⁵ Não é possível calcular o crescimento percentual das OSCIPs, pois o Ministério da Justiça somente disponibiliza em seu *site* o número de entidades qualificadas com o título de OSCIP. Sendo assim, o Quadro 1 é composto por uma variável de fluxo.

ano, 2001, o número de organizações qualificadas triplicou, passando de 82 para 248. E de 2001 para 2002, o número de organizações duplicou, passando para 522.

O ano que mais teve organizações sem fins-lucrativos obtendo a qualificação de OSCIP foi em 2005 com 996 novas OSCIP no Brasil. Desde então, o número vem caindo relativamente ao longo dos anos, pois segundo o GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas)¹⁶ “houve uma mudança de critérios no Ministério da Justiça, que passou a ser demasiado restritivo em sua interpretação da norma legal que, ressalte-se, é a mesma desde 1999”. Em 2010, foram qualificadas 322 novas OSCIP no país. Entre os estados que mais tiveram organizações qualificadas como OSCIP destacam-se São Paulo, sempre com mais de 25% das novas OSCIP no período considerado, e o Paraná, que chegou a ter 121 novas OSCIP em 2005.

É importante ressaltar que, na Tabela 1, apresenta-se somente novas organizações com título de OSCIP por ano, portanto, já foram criadas mais de seis mil Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público desde 1999 até 2010. No entanto, não há como analisar a variação do número total de OSCIP no Brasil neste período, pois os dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça dizem respeito somente às organizações que foram qualificadas, ficando de fora da análise as organizações que perderam o título de OSCIP.

Na justificativa da Lei nº 9.790/1999, a criação das OSCIP no Brasil foi defendida como uma “orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país” (BRASIL, 1998, p. 225). Dito isso, era de se esperar que o maior número de OSCIPs se encontrasse nos Estados que têm piores índices no IDHM¹⁷ – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no entanto, este comportamento não é observado na Tabela 2.

¹⁶ Retirado de <http://www.gife.org.br/artigo-utilidade-publica-e-oscip-como-anda-a-qualificacao-11176.asp>. Acessado em 01 de junho de 2015.

¹⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. PNUD, www.pnud.org.br, acessado em 04 de maio de 2015. (Como colocar essa referência?).

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal vs. Número de OSCIP por Estado 2010

| Ranking IDHM 2010 | Unidade da Federação | IDHM 2010 | Número de novas OSCIP em 2010 | OSCIP criadas de 1999 até 2010 |
|-------------------|----------------------|-----------|-------------------------------|--------------------------------|
| 1° | DF | 0,824 | 30 | 439 |
| 2° | SP | 0,783 | 105 | 1818 |
| 3° | SC | 0,774 | 12 | 256 |
| 4° | RJ | 0,761 | 38 | 518 |
| 5° | PR | 0,749 | 16 | 626 |
| 6° | RS | 0,746 | 20 | 288 |
| 7° | ES | 0,74 | 11 | 251 |
| 8° | GO | 0,735 | 31 | 195 |
| 9° | MG | 0,731 | 22 | 477 |
| 10° | MS | 0,729 | 4 | 77 |
| 11° | MT | 0,725 | 5 | 66 |
| 12° | AM | 0,708 | 0 | 15 |
| 13° | RR | 0,707 | 0 | 31 |
| 14° | TO | 0,699 | 1 | 28 |
| 15° | RO | 0,69 | 2 | 63 |
| 16° | RN | 0,684 | 1 | 59 |
| 17° | CE | 0,682 | 3 | 160 |
| 18° | AM | 0,674 | 0 | 39 |
| 19° | PE | 0,673 | 4 | 141 |
| 20° | SE | 0,665 | 2 | 57 |
| 21° | AC | 0,663 | 0 | 28 |
| 22° | BA | 0,66 | 9 | 236 |
| 23° | PB | 0,658 | 1 | 71 |
| 24° | PI | 0,646 | 1 | 18 |
| 24° | PA | 0,646 | 3 | 74 |
| 26° | MA | 0,639 | 1 | 58 |
| 27° | AL | 0,631 | 0 | 42 |

Fonte: PNUD 2010; Ministério da Justiça. Elaboração Própria.

Na Tabela 2, mostra-se a relação entre a localização das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e, por estado da federação e o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, do estado correspondente. Observa-se que o estado de São Paulo e o Distrito Federal que têm o melhor IDHM, também são as unidades federativas que mais tiveram OSCIP criadas ao longo desses 12 anos, 439 e 1818, respectivamente. Em comparação com estados como Piauí e Alagoas, que estão entre os dez piores no índice do IDHM, só tiveram 18 e 42 OSCIP no mesmo período¹⁸.

Por fim, na Tabela 3, é possível observar a concentração das OSCIP entre 1999 e 2010 por região do Brasil. Conforme dito anteriormente, as regiões mais desenvolvidas do país, Sudeste e Sul, concentram o maior número de organizações com o título de OSCIP do que as

¹⁸ Esta relação poderia ser verificada através de um estudo econométrico, no entanto, este não é objetivo do presente trabalho.

regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A região Norte tem menos de dez por cento do número de OSCIP que o Sudeste no acumulado entre 1999 e 2010, 278 entidades frente a 3.064, respectivamente. O somatório, no mesmo período, do número de OSCIP das quatro regiões brasileiras menos desenvolvidas supera somente em três o número de organizações com tal qualificação na região Sudeste, 3.067 contra 3.064, respectivamente. Observa-se, portanto, uma maior disseminação do papel das organizações privadas sem fins lucrativos e uma maior implantação nos estados e, conseqüentemente nas regiões do país que têm maiores níveis de IDHM.

Tabela 3 – Distribuição das OSCIP por região Brasileira – 1999 até 2010

| | NORTE | NORDESTE | CENTRO-OESTE | SUDESTE | SUL |
|--------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| 1999 | 0 | 1 | 2 | 3 | 2 |
| 2000 | 2 | 16 | 18 | 31 | 15 |
| 2001 | 15 | 33 | 42 | 100 | 58 |
| 2002 | 30 | 73 | 76 | 225 | 118 |
| 2003 | 54 | 136 | 117 | 413 | 148 |
| 2004 | 31 | 101 | 83 | 415 | 159 |
| 2005 | 42 | 164 | 100 | 484 | 206 |
| 2006 | 25 | 97 | 75 | 379 | 164 |
| 2007 | 23 | 90 | 81 | 355 | 108 |
| 2008 | 15 | 55 | 57 | 236 | 78 |
| 2009 | 35 | 54 | 56 | 247 | 66 |
| 2010 | 6 | 22 | 70 | 176 | 48 |
| TOTAL | 278 | 842 | 777 | 3.064 | 1.170 |

Fonte: BRASIL [2010]. Elaboração própria.

No que se refere a estratégia de utilizar OSCIP como um “braço do Estado” para atingir o maior número de pessoas possível buscando o desenvolvimento do país e o acesso às necessidades básicas como saúde e educação, é bem provável que este objetivo foi cumprido pela quantidade de OSCIP criadas entre 1999 e 2010, mais de seis mil no Brasil. No entanto, é de se questionar de tal estratégia foi usada adequadamente em todas as regiões brasileiras, se Estado estimulou corretamente a qualificação das OSCIP por unidade federativa ou se somente a utilizou como um meio de transferência de responsabilidade, terceirizando os serviços públicos.

4 IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA¹⁹ EM PORTO ALEGRE: UM COMPARATIVO ENTRE INSTITUTO SOLLUS E FUNDAÇÃO DE APOIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

O objetivo deste capítulo é apresentar uma comparação entre a implementação da mesma política pública por duas instituições, a saber, a Fundação de Apoio a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS), uma Organização Social, e o Instituto Sollus, uma OSCIP do estado de São Paulo.

O Programa Saúde da Família foi implantado em Porto Alegre em 1996. Desde a sua criação até agosto de 2000, o programa era executado através de parcerias com Associações de bairro, no entanto, por dificuldades encontradas entre as partes, a partir de agosto de 2000 até setembro de 2007, foi executado pela FAURGS. O convênio com a OS não foi renovado em 2007 devido a uma denúncia feita pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre no que diz respeito a um pagamento indevido de uma taxa administrativa, de acordo com Leão (2009).

Para dar continuidade aos serviços à comunidade, a PMPA firmou parceria com o Instituto Sollus em agosto de 2007, baseada na Lei nº 9.790/1999, já explanada no Capítulo 2 deste trabalho. Visto que a criação das OSCIPs na reforma do Estado brasileiro teve como justificativa o aumento da melhoria dos serviços públicos não exclusivos ao Estado, neste estudo de caso analisa-se o desempenho na prestação dos serviços à comunidade no que se refere ao Programa Saúde da Família pelo Instituto Sollus em comparação com a gestora anterior, a FAURGS.

4.1 METODOLOGIA

Aborda-se inicialmente uma retomada histórica sobre a implantação do Programa Saúde da Família no Brasil e em Porto Alegre através de revisão bibliográfica e também por meio de dados secundários, disponíveis no site do Ministério da Saúde, sobre o número e a composição de equipes da Saúde da Família implantadas no período de agosto de 2000 até setembro de 2009.

Pela existência de duas bases de dados sobre o referido Programa como por exemplo, o número de equipes de Saúde da Família disponibilizados pela PMPA (Anuário Estatístico) e

¹⁹ O Programa Saúde da Família se tornou uma estratégia nacional de reorganização da atenção básica à saúde, através da Portaria Nº 648, de 28 de março de 2006. Sendo assim, teve seu nome trocado para Estratégia Saúde da Família, no entanto, no trabalho, utiliza-se a nomenclatura de PSF para denominar ESF.

pelo MS, e pela periodicidade de um dado ser anual e outro mensal, para fins de comparação utilizar-se-á as duas bases de dados quando necessário.

Para fins de comparação apresenta-se o desempenho da FAURGS enquanto executora do PSF no período de setembro de 2000 a agosto de 2007. Para tal, analisou-se o convênio e os termos aditivos firmados com Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) – os quais foram obtidos através da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação – e também se utilizou dados secundários disponibilizados pela PMPA acerca do PSF no Município, no Anuário Estatístico de 2010 e 2012. Os valores liquidados pelo Município de Porto Alegre na cifra da saúde com o Programa Saúde da Família foram corrigidos anualmente pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) com ano base em 2014.

Por fim, com intuito de analisar o desempenho de uma OSCIP à frente da gestão de uma política pública, procurou-se responder as seguintes perguntas:

- 1) o que o contrato entre a PMPA e o Instituto Sollus previa?
- 2) Como o Instituto Sollus foi contratado?
- 3) O histórico do serviço desempenhado antes da OSCIP:
 - a. Quantas equipes Saúde da Família (eSF)?
 - b. Cobertura populacional?
 - c. Quantidade de recursos transferidos pela Prefeitura de Porto Alegre?
 - d. Disponibilização dos dados estatísticos resultantes da referida política pública?

4.2 PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA EM PORTO ALEGRE

A Carta Magna de 1988 incorporou um conjunto de conceitos e princípios baseado na descentralização das atividades do Estado que foi refletido também na área da saúde. No art. nº 197 da Constituição Federal, tem-se que “são de relevância pública as ações e serviços de saúde cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado” (BRASIL, 1988, p. 58). Ainda, no art. nº 199, é estabelecida a liberdade à iniciativa privada para realizar a assistência em saúde.

Com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990²⁰, houve uma unificação do sistema de saúde público brasileiro, ao mesmo tempo que houve uma descentralização, por ser

²⁰ Regulamentado pela Lei nº 8.080/1990

uma rede regionalizada e hierarquizada com diretriz única em cada esfera de governo, segundo o art. nº 198 da Constituição Federal (1988). De acordo com Viana e Poz (2005), desde a sua concepção a sua implementação, o SUS apresentou diversos problemas como

[...] o financiamento das ações de saúde; a definição clara de funções para os três entes governamentais (federal, estadual e municipal); as formas de articulação público/privado no novo modelo de organização dos serviços; e a resistência do antigo modelo assistencial – baseado na doença e em ações curativas individuais. (p. 2).

Além disso, à época, na primeira metade dos anos 1990, o país passava por um período econômico de incertezas com hiperinflação e controle rígido do Fundo Monetário Internacional sobre as contas brasileiras devido ao empréstimo concedido para ajuste estrutural interno. Em um cenário de dúvidas para a implementação do SUS e onde estavam sendo feitos cortes no orçamento público para gastos com saúde²¹, de acordo com Leão (2009), criou-se o Programa Saúde da Família (PSF). Tal Programa foi normatizado e aderido como política de intervenção assistencial pelo Ministério da Saúde, em 1994.

O processo de implementação do SUS foi orientado pelas Normas Operacionais Básicas (NOB), as quais tinham por objetivo delimitar as responsabilidades dos Estados e municípios no Sistema e também as condições necessárias para que ele ocorresse. Nota-se uma descentralização a cada NOB lançada. Por exemplo, a NOB 91, lançada em 1991,

[...] tinha como principais pontos: i) instituir o pagamento de acordo com a produção de serviços tanto para prestadores privados quanto para prestadores públicos, homogeneizando os dois quanto ao financiamento. ii) promover a centralização da gestão do SUS a nível federal (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS); iii) estabelecer critérios, entre eles a criação do Fundo Municipal de Saúde, para que os municípios fossem considerados “municipalizados” dentro do SUS; iv) criar a Unidade de Cobertura Ambulatorial (UCA) para reajustar os valores repassados aos governos subnacionais; v) implementar o Sistema de Informações Ambulatoriais (SAI) para o pagamento dos prestadores de serviços. (ROCHA et. al., 2013, p. 4).

A NOB 93, de 1993, habilitou os municípios como gestores de saúde, definiu os Estado como gestores dos sistemas estaduais de saúde, criou a transferência automática do teto global da assistência para municípios em gestão semiplena, entre outras regulamentações. Em 1996, foi lançada a NOB 96, a qual induziu mais ainda o processo de descentralização da gestão da

²¹ De 1995 a 2005, os gastos do Governo Federal com saúde passaram de R\$ 28,7 bilhões para R\$ 35,9 bilhões e com educação de R\$ 15,2 bilhões para R\$ 17,4 bilhões, já descontados os efeitos da inflação, mas caíram em relação ao produto Interno Bruto (PIB). No caso da saúde, a redução foi de 1,79% para 1,59% do PIB, enquanto na educação, de 0,95% para 0,77% do PIB. A reportagem é da Agência Brasil e publicada pelo jornal Valor, em 11-03-2008. (LEÃO, 2009, p. 42).

saúde. Instituiu-se que os municípios podem habilitar-se em duas condições: i) Gestão Plena da Atenção Básica, ou; ii) Gestão Plena do Sistema Municipal. Na primeira opção, o município assume a responsabilidade sobre serviços e ações relacionados à atenção básica à saúde da sua população. Na segunda, “o município assume os serviços de maior complexidade, como a gerência de serviços hospitalares e a oferta de procedimentos ambulatoriais de alto custo” (ANDRADE; LISBOA, 2011, apud ROCHA et. al., 2013).

Na NOB de 1996, foi aumentado o valor máximo de transferências federais para os Estados e municípios e instaurada a transferência direta do Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais e municipais, diferente do que acontecia antes “que prevalecia o financiamento por prestação de serviços”. (ROCHA et. al., 2013, p. 5). O ano de implementação desta Norma foi em 1998, e segundo a Secretaria de Assistência à Saúde (SAS/MS) (apud ROCHA et. al. 2013, p. 6)

5.516 municípios (99,21% total dos municípios brasileiros) tinham se habilitado a uma das condições de gestão previstas na NOB 96 em dezembro de 2001 [...]. Além disso, 4.952 municípios (89% do total) se habilitaram em Gestão Plena de Atenção Básica e 564 municípios (10,14% do total) em Gestão Plena do Sistema Municipal.

O PSF foi baseado no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), o qual surgiu de uma forma focalizada nos estados do Paraná, Ceará e Mato Grosso do Sul como uma política estadual de saúde, de acordo com Leão (2009). Ambos os programas, PACS e PSF, têm em comum o enfoque na família e não somente no indivíduo. Do PACS, o PSF herdou alguns pré-requisitos como

O funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde, a existência de uma unidade básica de referência do Programa, a disponibilidade de um profissional de nível superior na supervisão e auxílio às ações de saúde e a existência de um fundo municipal de saúde para os recursos do Programa. (LEÃO, 2009, p. 44).

Conforme Leão (2009), a concepção do Programa Saúde da Família é “constituí-lo em um instrumento de reorganização do SUS e da municipalização da saúde, definindo que implantação ocorreria, prioritariamente, nas áreas de risco” (p. 45). Tais áreas de risco seriam classificadas e escolhidas através do Mapa da Fome, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas (IPEA), de acordo Viana e Poz (2005).

De acordo com o Ministério da Saúde, o objetivo geral do PSF é:

Contribuir para a reorientação do modelo assistencial a partir da atenção básica, em conformidade com os princípios do Sistema Único de Saúde, imprimindo uma nova dinâmica de atuação nas unidades básicas de saúde, com definição de responsabilidades entre os serviços de saúde e a população. (BRASIL, 1997, p.11).

Além disso, os objetivos específicos se resumem a prestar assistência integral a família seja na unidade de saúde ou no domicílio, intervir sobre os fatores de risco que atingem a população atendida pela equipe Saúde da Família (ESF), contribuir para o reconhecimento da saúde como um direito de cidadania e também disseminar o conhecimento das doenças existentes e sua prevenção. Conforme consta no site do MS, o PSF é posto em prática através de uma ESF, que é composta por, no mínimo: um médico generalista, um enfermeiro generalista, auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Cada uma das equipes de Saúde da Família deve ser responsável por, no máximo, quatro mil pessoas, levando em consideração a vulnerabilidade das famílias atendidas.

Cada equipe de Saúde da Família deve estar vinculada a uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e cada componente da equipe tem a sua responsabilidade. O médico, por exemplo, fica responsável por atender todas as pessoas da família e por promover ações de prevenção da saúde. Os enfermeiros e auxiliares de enfermagem trabalham tanto na unidade de saúde como na comunidade, além de terem de supervisionar o trabalho dos agentes comunitários de saúde. Por fim, os agentes comunitários são responsáveis por fazer o mapeamento da área que a ESF irá atuar, fazem o cadastro das famílias e, além disso, são responsáveis por mobilizar a comunidade a desenvolver práticas que proporcionem melhores condições de vida.

Como parte da estratégia do Governo, à época, para estimular a criação de Equipes de Saúde da Família por parte dos municípios, a qual inclui um Agente Comunitário de Saúde (ACS), em 1997 foi criado o Piso da Atenção Básica (PAB) que

Consiste em um montante de recursos financeiros federais destinados à viabilização de ações de Atenção Básica à saúde e compõe o Teto Financeiro do Bloco Atenção Básica. O PAB é composto de uma parte fixa (PAB fixo) destinada a todos os municípios e de uma parte variável (PAB variável) que consiste em montante de recursos financeiros destinados a estimular a implantação das seguintes estratégias nacionais de reorganização do modelo de atenção à saúde: Saúde da Família (SF), ACS; Saúde Bucal (SB). (BRASIL, 2009, p. 241).

Conforme o MS (2006; apud Leão, 2009, p. 46) “o número de ESF’s aumentou de 328, em 1994, para cerca de 16.698, em 2002, ou seja, um crescimento de 4.990% em oito anos”. O financiamento por parte do Governo Federal possibilitou a expansão do Programa, no entanto, não aliviou a despesa dos municípios, uma vez que, conforme Marques e Mendes (2002; apud LEÃO), estes são responsáveis por 70% dos recursos gastos com o programa.

O Programa Saúde da Família mudou a maneira como a saúde é tratada no país. Antes da criação do programa PASC e PSF, combatia-se a doença; ao contrário do que acontece com

o PSF, visto que este tem o foco na prevenção da saúde através das unidades básicas de saúde instaladas nos bairros. De acordo com o site do Ministério da Saúde, em dezembro de 2014, 62,37% da população brasileira tinha acesso a uma ESF. Em entrevista à Revista da Diversa (2008), o médico Raphael Aguiar faz um balanço dos então 15 anos de implantação do PSF. Na reportagem, disserta-se que “o PSF diminui o impacto financeiro sobre o SUS, na medida em que o acompanhamento da população ajuda a prevenir doenças complexas e, conseqüentemente, faz cair o número de internações e cirurgias” (BARBOSA, 2008). Por fim, segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, [], apud UFMG, 2008) “pelo menos 85% dos problemas de saúde da população brasileira podem ser resolvidos no âmbito da atenção básica”, portanto, apesar do programa ser pouco disseminado entre as classes média e alta, pode-se considerar um programa de êxito por levar saúde às pessoas com maiores necessidades.

Em Porto Alegre, o Programa Saúde da Família foi implantado em 1996, ainda que já existisse o Serviço de Saúde Comunitário (SSC) que realizava atendimentos na zona norte e leste da capital com foco na atenção básica, de acordo com Luvison e Baldisserotto (2008, apud WEIN; BERTI, 2010). Fez-se necessário a implantação das ESF por existirem “vazios de atendimento em saúde e para complementar a cobertura de assistência em áreas de grande vulnerabilidade sócio-sanitárias” (WEIN e BERTI, 2010, p. 24).

A cidade de Porto Alegre tem 1.472.482²² habitantes e está dividida em dezessete Distritos Sanitários, sendo que cada um deles pertence a uma Gerência Distrital, a saber: 1) Centro, 2) Noroeste/Humaitá/Navegantes/Ilhas, 3) Norte/Eixo Baltazar, 4) Leste/Nordeste, 5) Glória/Cruzeiro/Cristal, 6) Sul/Centro-Sul, 7) Partenon/Lomba do Pinheiro, 8) Restinga/Extremo-Sul.

²² Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.



Figura 1 – Regiões do município que compõem os Distritos Sanitários e área de abrangência. Porto Alegre, 2010.

Como pode-se observar na Tabela 4, em 1999, a cidade contava com 29 equipes Saúde da Família, cobrindo apenas 7,61% da população, de acordo com os dados do Ministério da Saúde. Em 2002, este número subiu para 56 ESF e a cobertura dobrou para 14,07%. Ao final de 2009, Porto Alegre contava com 92 ESF, cobrindo 22,43% da população. De 1999 a 2010, o número de ESF cresceu 227%, ampliando a população atendida de 7,71% para 22,88%, cobrindo em 2010, aproximadamente 330 mil pessoas. Em 2010, o número de equipes implantadas foi somente 15% das 598 do teto de equipes sugeridas pelo MS para que toda a população de Porto Alegre tenha acesso ao programa.

Tabela 4 – Equipe Saúde da Família em Porto Alegre - Cobertura populacional – 1999-2010

| Ano | População | Teto | Implantados | Estimativa da População coberta | Proporção de cobertura populacional estimada (%) | Responsável pelo PSF |
|------|-----------|------|-------------|---------------------------------|--|---|
| 1999 | 1.298.107 | 0 | 29 | 100.050 | 7,71 | Associações de Bairros |
| 2000 | 1.314.032 | 0 | 29 | 100.050 | 7,61 | Associações de Bairros e FAURGS |
| 2001 | 1.373.313 | 0 | 35 | 120.750 | 8,79 | FAURGS |
| 2002 | 1.373.313 | 0 | 56 | 193.200 | 14,07 | FAURGS |
| 2003 | 1.383.454 | 0 | 63 | 217.350 | 15,71 | FAURGS |
| 2004 | 1.394.085 | 581 | 62 | 213.900 | 15,34 | FAURGS |
| 2005 | 1.394.085 | 581 | 82 | 282.900 | 20,29 | FAURGS |
| 2006 | 1.428.696 | 595 | 90 | 310.500 | 21,73 | FAURGS |
| 2007 | 1.440.939 | 600 | 92 | 317.400 | 22,03 | FAURGS e Instituto Sollus |
| 2008 | 1.440.939 | 600 | 93 | 320.850 | 22,27 | Instituto Sollus |
| 2009 | 1.430.220 | 596 | 93 | 320.850 | 22,43 | Instituto Sollus e Instituto de Cardiologia |
| 2010 | 1.436.123 | 598 | 95 | 327.750 | 22,82 | Instituto de Cardiologia |

Fonte: BRASIL [2000-2010].

No início da implantação da Programa Saúde da Família em Porto Alegre, em 1996,

[...] este serviço foi terceirizado por meio de um contrato com as Associações de Bairros e ONGs, que intermediavam a contratação de mão-de-obra para o Programa. Essa parceria teve o seu fim em 2000, em virtude de uma série de problemas ocorridos com as Associações. Naquele mesmo ano, todos os funcionários foram demitidos. (LEÃO, 2009, p. 10).

Em 2000, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) firmou parceria com a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS) e, depois de um parecer jurídico emitido no ano de 2005 do Município de Porto Alegre desfavorável ao pagamento de uma taxa de administração prevista no contrato com a Fundação, houve o cancelamento do convênio em agosto de 2007. Em agosto de 2007, a Prefeitura firmou parceria com o Instituto Sollus, OSCIP, executar o referido programa.

Uma análise comparativa entre a execução do programa Estratégia Saúde da Família pela FAURGS e pelo Instituto Sollus, entre os anos 2000 e 2009, será realizada nos subitens 4.3 e 4.4, com o intuito de constatar se houve uma melhora no desempenho do programa no período em que este foi implantado pela OSCIP.

4.3. EXECUÇÃO DO PSF EM PORTO ALEGRE COM A FAURGS

A Fundação de Apoio a Universidade do Rio Grande do Sul firmou um convênio com a PMPA no dia 29 de setembro de 2000, tendo como objetivo:

O desenvolvimento de ações em atenção primária à saúde à população porto-alegrense, nas respectivas áreas de atuação das unidades do Programa de Saúde da Família, elegendo essas unidades como locais de ensino aprendizagem, colaborando na elaboração e execução de projetos de pesquisa, ensino e extensão. (PMPA, 2000, p. 24).

No referido convênio, firmou-se que as responsabilidades do município eram repassar os valores previamente acordados e fiscalizar a aplicação destes, disponibilizar os espaços físicos necessários à execução do objeto do convênio, bem como responder pelos encargos de limpeza, manutenção e vigilância dos prédios e fornecer o material de consumo nos prédios das equipes do Programa Saúde da Família. Como atribuições da FAURGS eram, dentre outras:

- a) cumprir suas obrigações relativas à execução do Objeto deste CONVÊNIO, na forma como estabelecido no plano de trabalho e cronograma financeiro;
- b) prestar contas da utilização dos recursos na forma da cláusula quinta, em conformidade com legislação municipal; [...]
- d) responsabilizar-se por todos os encargos de natureza fiscal, parafiscal ou trabalhista que decorram da execução do presente convênio, conhecidos nesta data ou que venham a ser criados ou alterados, compreendendo-se inexistir quanto a este item, qualquer solidariedade por parte do MUNICÍPIO, nas contratações celebradas pela FAURGS, com pessoas físicas; [...]
- f) aplicar os recursos financeiros referentes ao presente CONVÊNIO, exclusivamente no Programa Saúde da Família, de acordo com o Plano de Trabalho e cronograma financeiro proposto pelo MUNICÍPIO. (PORTO ALEGRE, 2000, p. 25).

A FAURGS geriu o Programa Saúde da Família de setembro de 2000 até agosto de 2007. Em 2001, o município contava com 35 ESF, de acordo com os dados disponibilizados na base de dados online do Ministério da Saúde. Este número teve um aumento de 217% como é possível observar na Tabela 4, passando de 29 ESF em 2000 para 92, em 2007. Os dados apresentados pela Prefeitura de Porto Alegre no Anuário Estatístico de 2012 diferem dos apresentados na Tabela 4. Os dados disponibilizados pela PMPA estão dispostos na Tabela 5 e mostram o número de pessoas cadastradas no Programa pelos Agentes Comunitários de Saúde, o número de pessoas atendidas, o número de equipes de Saúde da Família e por fim o número de profissionais contratados para a execução do Programa.

Tabela 5 – Dados Programa Saúde da Família durante o período de vigência do Convênio entre o PMPA e a FAURGS – 2000 a 2007

| | 2001 ¹ | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------------------------|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Nº Total de Famílias Cadastradas | 34.084 | 44.203 | 56.529 | 55.136 | 70.700 | 65.605 | 65.571 |
| Nº de Pessoas Atendidas | 140.000 | 156.400 | 169.588 | 110.337 | 282.900 | 267.826 | 226.712 |
| Nº de Equipes do USF | 35 | 61 | 63 | 84 | 86 | 83 | 94 |
| Nº de Profissionais | 290 | 249 | - | 709 | 718 | 736 | 753 |

Fonte: PORTO ALEGRE. SMS/ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2012. WEIN; BERTI (2010).

¹. Para o ano 2000, os dados não estão disponíveis no Anuário Estatístico.

Durante a gestão da FAURGS frente ao Programa Saúde da Família houve um aumento de 168%²³ no número de ESF que foram autorizados através de seis termos aditivos. Em cada um destes termos, devia-se especificar o cronograma de desembolso e repasse por parte da Prefeitura de Porto Alegre à Fundação. No primeiro termo aditivo do convênio, não se especifica a quantidade então existente de ESF, somente é descrito que tal termo tem por objetivo prorrogar o convênio por mais 12 meses, haja vista a inserção de novas 05 (cinco) equipes de odontologia e a manutenção das equipes na rede já instalada. Somente a partir do segundo termo aditivo, firmado em 2002, que se especificou a quantidade de ESF que deveriam ser aumentadas, conforme demonstra-se na Tabela 6.

Tabela 6 – Características do Convênio de execução do PSF celebrados entre o PMPA e FAURGS – setembro de 2000 a agosto de 2007

| | Período de Vigência | Nº de novas equipes proposta | Nº de novas equipes implantadas ¹ | Diferença entre proposta e implantadas (%) |
|----------|---------------------|------------------------------|--|--|
| Convênio | set/00 - ago/01 | Não informado | 1 | - |
| 1º Termo | set/01 - ago/02 | Não informado | 26 | - |
| 2º Termo | set/02 - ago/03 | 16 | 6 | -62,5 |
| 3º Termo | set/03 - ago/04 | 17 | 1 | -94,1 |
| 4º Termo | set/04 - ago/05 | 16 | 17 | 6,3 |
| 5º Termo | set/05 - ago/06 | 36 | 8 | -77,8 |
| 6º Termo | set/06 - ago/07 | Não informado | 0 | - |

Fonte: PORTO ALEGRE. PMPA. 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006; BRASIL [2000-2010]

¹. Somente essas informações foram obtidas no MS, uma vez que disponibiliza os dados mensalmente.

Conforme proposto no Convênio, a FAURGS era responsável por fazer cumprir o plano de trabalho, no entanto, observando a Tabela 6, tem-se que o número de equipes novas implantadas propostas no segundo, terceiro e quinto termo aditivo foram 62,5%, 94,1% e 77,8%

²³ No Anuário de 2010 e 2012 não são disponibilizados dados do ano de 2000.

abaixo do planejado. E no sexto termo aditivo, firmado em 2006, houve uma diminuição das equipes, passando de 90 em setembro de 2006 para 82 em agosto de 2007. Observando as Tabelas 5 e 6, nota-se que somente no 4º Termo Aditivo o número de ESF planejadas de fato foi cumprida, das 16 ESF previstas, 17 foram criadas. Nos outros termos, o número de ESF implantadas ficou abaixo do planejado.

Além disso, diversas informações importantes para o acompanhamento do desempenho da FAURGS como prestadora de serviços se encontravam sem métrica nos referidos documentos, como o próprio número de novas equipes a serem instaladas, número de famílias cadastradas e o número de pessoas atendidas, por exemplo. Como é possível observar no convênio, a Fundação ficou totalmente responsabilizada pelos encargos sociais e trabalhistas que o convênio tivesse de lidar. Essa transferência de responsabilidade de vínculo empregatício do Município para a FAURGS levou a um enfraquecimento das relações entre empregados e empregadores, segundo aponta Leão (2009),

[...] o fim da parceria do Município com a FAURGS devido a uma dívida de cerca de R\$ 3,9 milhões de reais causou a demissão de 731 profissionais no Programa Saúde da Família. De um dia pro outro, as 330 mil pessoas assistidas pelo Programa ficaram sem atendimento e o sistema de saúde, sob a responsabilidade da Prefeitura de Porto Alegre, entrou em crise. (p. 69).

Além disso, por conta da terceirização dos serviços, a população ficou sem atendimento nos postos de saúde em seus bairros por doze dias, direcionando a demanda de pacientes para a rede hospitalar. Outro ponto a se observar é que a Constituição é permissiva quando se trata de terceirizar os serviços do Estado, conforme exposto no subitem 4.2. Deste modo, ainda que haja transferência de responsabilidade do Estado para entidades privadas, esta prática, mesmo trazendo consequências para os trabalhadores, está constitucionalizada.

Com o pedido de finalização da parceria por parte da FAURGS, e a demissão dos mais de trezentos trabalhadores contratados, conforme exposto anteriormente, a Prefeitura do Município, a partir de agosto de 2007 firmou convênio com o Instituto Sollus. A análise deste convênio à luz da Lei nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014 será realizada na subseção 4.4.

4.4 EXECUÇÃO DO PSF EM PORTO ALEGRE COM O INSTITUTO SOLLUS

O termo de parceria entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Instituto Sollus ocorreu sob a vigência da Lei das OSCIP, nº 9.790/1999 e teve sua vigência iniciada em 1º de setembro de

2007. No dia 22 de agosto de 2007, após findado o convênio com a FAURGS, publicou-se o Edital de Seleção e Contratação de Pessoal do Instituto Sollus.

Nesta mesma data, 22 de agosto de 2007, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) expediu uma medida cautelar suspendendo os efeitos do contrato de parceria assinado pela Prefeitura de Porto Alegre e o Instituto Sollus. Com esta medida, o TCE pretendia realizar um exame criterioso do contrato para, com isso julgar o mérito. No dia 29 de agosto de 2007, foi suspensa a medida cautelar expedida pelo TCE e, com isso, a parceria da Prefeitura com a Sollus foi garantida. (LEÃO, 2009, p. 71).

Após a liberação por parte do TCE para a contratação dos médicos pelo Instituto Sollus, metade dos funcionários demitidos em decorrência do fim do convênio com a FAURGS foram recontratados. A rede de Assistência Básica de Porto Alegre ficou até o dia 12 de setembro de 2007 sem atendimento, segundo Leão (2009), retomando suas atividades no dia seguinte.

De acordo com o termo de parceria firmado, o objeto do referido documento é:

O desenvolvimento de ações para qualificar a Atenção Básica Primária à Saúde à população porto-alegrense, nas áreas de atuação das Unidades Básicas de Saúde e das Equipes da Estratégia de Saúde da Família, elegendo essas unidades como locais de desenvolvimento integrado de projetos de pesquisa, ensino e extensão e serviços, que realizar-se-á por meio de estabelecimento de vínculo de cooperação. (PORTO ALEGRE, 2007, p. 2).

Diferente do convênio firmado com a FAURGS, as atribuições do Município previstas no termo de parceria eram mais abrangentes, dentre as novas obrigações designadas ao Instituto Sollus encontravam-se:

- i) Participar da elaboração da metodologia de avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas ESF;
- ii) Criar uma Comissão de Avaliação do termo de parceria, que deveria ser composta por dois representantes da Secretaria Municipal de Saúde, dois representantes da OSCIP e dois representantes do Conselho Municipal de Saúde;
- iii) Apresentar trimestralmente relatórios com os resultados alcançados para o cumprimento do disposto no convênio;
- iv) Desenvolver, junto com o conveniado, um projeto de capacitação e educação permanente em Atenção Primária à Saúde.

Das atribuições da OSCIP, tinham-se que, além de cumprir as obrigações relativas à execução do objeto do termo de parceria firmado, prestar contas dos recursos repassados pela Prefeitura, se responsabilizar por encargos trabalhistas, fiscal ou parafiscal sem qualquer

possibilidade de envolver o município em questões de cunho empregatícios, o Instituto Sollus deveria:

- i) Disponibilizar profissionais para constituir uma Comissão de Avaliação e Acompanhamento com a finalidade de acompanhar e avaliar as ações previstas no objeto desse TERMO DE PARCERIA;
- p) Responsabilizar-se pela indenização de dano decorrente de ação ou omissão voluntária, ou de negligência, imperícia ou imprudência, que seus agentes, nessa qualidade, causarem ao MUNICÍPIO e a terceiros a este vinculados, [...];
- q) Restituir, em caso de desqualificação, ao MUNICÍPIO, o saldo dos recursos líquidos resultantes dos valores recebidos. (PORTO ALEGRE, 2007b, p. 3)

A parceria entre o Instituto Sollus e a PMPA durou de agosto de 2007 até setembro de 2009. A Tabela 7 tinha como intuito fazer uma comparação entre o número de novas equipes implantadas, utilizando-se dos dados do Ministério da Saúde, por terem periodicidade mensal, e o número de equipes novas propostas no plano de trabalho do convênio entre PMPA e Instituto Sollus. No entanto, esta análise em si não foi possível, pois o plano de trabalho não foi disponibilizado quando solicitado pela Lei de Acesso à Informação.

Tabela 7 – Características do Convênio de execução do ESF celebrados entre o PMPA e Instituto Sollus – setembro de 2007 a agosto de 2009

| | Período de Vigência | Nº de novas equipes proposta ³ | Nº de novas equipes implantadas ¹ |
|-----------------------|---------------------|---|--|
| Convênio | set/07 - ago/08 | Não disponível | 0 |
| 3º Termo ² | set/08 - ago/09 | Não disponível | 0 |

Fonte: PORTO ALEGRE. (2007), (2008); BRASIL [2000-2010]

¹. Somente essas informações foram obtidas no MS, uma vez que disponibiliza os dados mensalmente.

². O 1º e 2º termo aditivo do termo de parceria são referentes à contratação de novos funcionários e reajuste dos valores a serem pagos pela PMPA.

³. O convênio foi solicitado pela Lei de Acesso de Informação, no entanto, não foi entregue o Plano de Trabalho que constava entre outras mensuráveis, o número de equipes novas propostas.

Conforme já explorado no Capítulo 2, de acordo com a Lei nº 9.790/1999, entre as cláusulas essenciais do termo de parceria firmado entre o Instituto Sollus e a PMPA tem-se a estipulação de metas e dos resultados a serem atingidos, entre outras. Conforme a cláusula segunda do termo de parceria entre a OSCIP e o Município,

O detalhamento dos objetivos, metas, dos resultados a serem atingidos, do cronograma de execução, dos critérios de avaliação de desempenho, com indicadores de resultados, e a previsão de receitas e despesas, na forma do inciso IV do parágrafo 2º do art. 10 da Lei 9.790/1999 constam nos ANEXOS, sendo parte integrante deste TERMO DE PARCERIA. (PMPA, 2007, p. 2)

Apesar de solicitado o convênio completo pela Lei de Acesso à Informação, os anexos do termo de parceria firmado entre o Instituto Sollus e a PMPA não foram disponibilizados, impossibilitando análises assertivas no que diz respeito ao que foi planejado e ao que foi realizado entre as entidades. Ainda assim, dos dados disponíveis na Tabela 7, tem-se que não houve implantação de novas ESF entre setembro de 2007 e agosto de 2009, período de gerência da OSCIP no PSF. A criação da Lei nº 9.790/1999 foi concebida baseada no conceito de melhoria de desempenho de um serviço quando este é prestado por uma entidade privada, conforme já discutido no Capítulo 2 deste trabalho, no entanto, no que diz respeito ao número de ESFs criadas na gestão do Instituto Sollus, esta melhoria de desempenho não foi constatada.

A fim de realizar análises comparativas anuais da execução do PSF pelo Instituto Sollus e pela FAURGS, considerar-se-á o período de gestão da FAURGS de setembro de 2000 até agosto de 2007 e do Instituto Sollus, de setembro de 2007 até agosto de 2009. No entanto, para fins de análise de equipes implantadas entre os anos de 2000 e 2009, considera-se o período de gestão do Instituto Sollus, sendo entre os anos de 2008 e 2009, e da FAURGS, como 2000 e 2007. Sendo assim, da análise da Tabela 4, tem-se que o número médio de ESF implantadas durante a gestão do Instituto Sollus (2008-2009) não variou, eram 93 equipes em 2008 e permanecendo assim em 2009, enquanto na gestão da FAURGS (2000-2007) este número foi de 9 equipes por ano, passando de 29 equipes em 2000 para 92, em 2007. Por fim, se comparar o número de eSF existentes no ano em que somente o Instituto Sollus geriu o PSF, 2008, com o número de eSF do último ano que somente a FAURGS geriu o mesmo programa, 2006, tem-se que o crescimento de ESF do Instituto Sollus em comparação a da FAURGS foi de somente 3,3%, passando de 90 ESF em 2006, para 93, em 2008.

Outro dado utilizado para analisar o desempenho da OSCIP contratada pela PMPA é o número de famílias cadastradas durante a gestão do Instituto Sollus (2008-2009) e da FAURGS (2000-2007). Conforme Luvison e Baldisserotto (2008, apud WEIN; BERTI, 2010, p. 40), “cada equipe atendia 850 famílias, cerca de 3.500 a 4.000 pessoas”. O número esperado de famílias cadastradas, nas Tabelas 8 e 9, foi calculado com base no número de eSF disponibilizados pela PMPA, pois é esta mesma entidade que publica o número de famílias cadastradas anualmente, multiplicado pelo número de médio que cada equipe deve atender, descrito anteriormente.

Tabela 8 – Número esperado² e total de famílias cadastradas no ESF em Porto Alegre na gestão da FAURGS – setembro de 2000 a agosto de 2007

| | 2001 ¹ | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 ³ | Média mensal ⁴ | Média Anual ⁵ |
|--|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|---------------------------|--------------------------|
| Nº Esperado ² de Famílias Cadastradas | 29.750 | 51.850 | 53.550 | 71.400 | 73.100 | 70.550 | 53.267 | 5.043 | 60.520 |
| Nº Total de Famílias Cadastradas | 34.084 | 44.203 | 56.529 | 55.136 | 70.700 | 65.605 | 43.714 | 4.625 | 55.496 |
| Realizado/Esperado (%) | 14,6 | -14,8 | 5,6 | -22,8 | -3,3 | -7,0 | -17,9 | -8,3 | -8,3 |

Fonte: PORTO ALEGRE. SMS/ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2012. WEIN; BERTA (2010). Elaboração própria.

¹. Para o ano 2000, os dados não estão disponíveis no Anuário Estatístico de 2010 e 2012.

². Cálculo feito utilizando o número de eSF informados no Anuário Estatístico de 2012, pois a PMPA disponibiliza o número de famílias efetivamente cadastradas. A média de famílias atendidas por eSF é 850.

³. Valores proporcionais aos oito meses de gestão da FAURGS em 2007 (janeiro a agosto).

⁴. Média mensal calculada levando em consideração os 80 meses disponíveis de informação (jan/01-ago/07).

⁵. Média mensal multiplicada por 12.

Tabela 9 – Número esperado¹ e total de famílias cadastradas no ESF em Porto Alegre na gestão da Instituto Sollus – setembro de 2007 a agosto de 2009

| | 2007 ² | 2008 | 2009 ³ | Média Mensal ⁴ | Média Anual ⁵ |
|-------------------------------------|-------------------|--------|-------------------|---------------------------|--------------------------|
| Nº Esperado de Famílias Cadastradas | 26.633 | 83.300 | 57.233 | 6.965 | 83.583 |
| Nº Total de Famílias Cadastradas | 21.857 | 66.472 | 48.736 | 5.711 | 68.533 |
| Realizado/Esperado (%) | -17,9 | -20,2 | -14,9 | -18 | -18 |

Fonte: PORTO ALEGRE. SMS/ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2012. Elaboração própria.

¹. Cálculo feito utilizando o número de eSF informados no Anuário Estatístico de 2012, pois a PMPA disponibiliza o número de famílias efetivamente cadastradas. A média de famílias atendidas por eSF é 850.

². Valores proporcionais aos quatro meses de gestão do Instituto Sollus em 2007 (setembro a dezembro).

³. Valores proporcionais aos oito meses de gestão do Instituto Sollus em 2009 (janeiro a agosto).

⁴. Média mensal calculada levando em consideração os 24 meses disponíveis de informação (set/07-ago/09).

⁵. Média mensal multiplicada por 12.

Retomando a justificativa utilizada para a criação das entidades privadas sem fins-lucrativos descrita no PDRAE, não é possível observar uma ampliação do número de famílias atingidas pelo PSF de setembro de 2007 a agosto de 2009, quando executado pelo Instituto Sollus. Somente nos anos de 2001 e 2003, durante a gestão da FAURGS (set/00-ago/07), o número esperado de famílias cadastradas superou o número de famílias cadastradas em 14,6% e 5,6%, respectivamente, conforme é possível observar na Tabela 8. Ainda na gestão da FAURGS, o número médio anual de famílias cadastradas ficou 8,3% abaixo da média esperada. Por sua vez, durante os vinte e quatro meses de gestão (set/07-ago/09) do Instituto Sollus, o número esperado de famílias cadastradas não superou o número de famílias cadastradas em

nenhum ano, e, na média anual do período, o Instituto Sollus atingiu somente 82% da meta de famílias a serem cadastradas, conforme a Tabela 9. Deste modo, percebe-se um decréscimo entre o número médio esperado de famílias cadastradas e o número efetivamente cadastrado quando se compara a gestão da FAURGS (set/00-ago/07), que atingiu 91,7% da meta média anual, com a gestão do Instituto Sollus, que, como já exposto anteriormente, atingiu 82% da meta. Portanto, não é possível afirmar que houve melhora da abrangência do programa por ser executado por uma OSCIP²⁴.

Em um Relatório de Monitoramento da implantação PSF no Brasil realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2006, disserta-se sobre a correlação negativa esperada entre o número de visitas domiciliares realizadas pelas equipes Saúde da Família e o número de consultas médicas, odontológicas e de enfermagem.

Nos últimos quatro anos, enquanto a média de visitas médicas domiciliares por ESF vem apresentando tendência de queda, a média de consultas realizadas pelos médicos nas USF vem crescendo, destoando de uma das propostas do programa, qual seja, o incremento da capacidade resolutiva das visitas familiares redundando em menor demanda por consultas nas Unidades (BRASIL, 2006, p. 47)

Apesar de não se dispor do plano de trabalho entre o Instituto Sollus e a PMPA, através dos dados da Tabela 10, é possível inferir que o número de visitas domiciliares realizadas durante os meses de gestão da FAURGS (set/00-ago/07) superou o número de consultas nos anos de 2003, 2004 e 2005 em 53,4%, 45,1% e 1,6%, respectivamente. Na média anual, para o mesmo período, o número de visitas domiciliares foi 15,7% maior do que o número de consultas médicas, conforme aponta a Tabela 10. A partir de 2007, há uma queda da proporção entre visitas domiciliares e consultas médicas, que pode ser explicada pela troca de gestora do PSF²⁵ e também pela demissão em massa de mais de 300 trabalhadores contratado que a troca de gestão ocasionou, como já explanado no início deste subitem.

²⁴ Vale lembrar que a FAURGS também é uma organização sem fins lucrativos, porém é uma OS, e como o presente estudo tem como objetivo avaliar a eficiência ou não das OSCIP, não entrar-se-á no mérito da eficiência deste tipo de entidade.

²⁵ Em agosto de 2007 o Instituto Sollus firmou parceria com a PMPA para execução do programa, conforme explanado anteriormente.

Tabela 10 – Número de visitas domiciliares e número de consultas na gestão da FAURGS – setembro de 2000 a agosto de 2007

| | 2003 ¹ | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Média mensal | Média Anual |
|--------------------------------|-------------------|---------|---------|---------|---------|--------------|-------------|
| Nº de Visitas Domiciliares (1) | 356.269 | 348.985 | 399.771 | 444.233 | 292.777 | 32.893 | 394.722 |
| Nº de Consultas (2) | 232.208 | 240.496 | 393.600 | 428.280 | 297.607 | 28.432 | 341.184 |
| (1)/(2) | 53,4 | 45,1 | 1,6 | 3,7 | -1,6 | 15,7 | 15,7 |

Fonte: PORTO ALEGRE. SMS/ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2012. WEIN; BERTA (2010). Elaboração própria.

¹. Para os anos 2000, 2001 e 2002, os dados não estão disponíveis no Anuário Estatístico de 2012.

². Valores proporcionais aos oito meses de gestão da FAURGS em 2007 (janeiro a agosto).

³. Média mensal calculada levando em consideração os 56 meses disponíveis de informação (jan/03-ago/07).

⁴. Média mensal multiplicada por 12.

Da análise da Tabela 11, perceber-se que o número de visitas domiciliares durante o período de gestão do Instituto Sollus, setembro de 2007 a agosto de 2009, foi inferior do que número de consultas médicas, odontológicas e de enfermagem em todos os anos, -1,6%, -5,6% e -10,5%, respectivamente. A média anual de visitas domiciliares, para o período de gestão do Instituto Sollus, foi de 37.227 visitas, enquanto a média de consultas nas UBS foi de 39.851, sendo assim, esta última cresceu 7% em relação ao número de visitas domiciliares.

Tabela 11 – Número de visitas domiciliares e número de consultas na gestão do Instituto Sollus – setembro de 2007 a agosto de 2009

| | 2007 ¹ | 2008 | 2009 ² | Média mensal ³ | Média Anual ⁴ |
|--------------------------------|-------------------|---------|-------------------|---------------------------|--------------------------|
| Nº de Visitas Domiciliares (1) | 146.388 | 446.267 | 300.789 | 37.227 | 446.722 |
| Nº de Consultas (2) | 148.803 | 471.519 | 336.111 | 39.851 | 478.217 |
| (1)/(2) | -1,6 | -5,6 | -10,5 | -6,6 | -6,6 |

Fonte: PORTO ALEGRE. SMS/ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2012. Elaboração própria.

¹. Valores proporcionais aos quatro meses de gestão do Instituto Sollus em 2007 (setembro a dezembro).

². Valores proporcionais aos oito meses de gestão do Instituto Sollus em 2009 (janeiro a agosto).

³. Média mensal calculada levando em consideração os 24 meses disponíveis de informação (set/07-ago/09).

⁴. Média mensal multiplicada por 12.

Ainda no Relatório do TCU (2006) a importância das visitas domiciliares como uma das principais características do PSF toma destaque nas palavras das Professoras Doutoras da Escola de Enfermagem da USP, Renata Takahashi e Maria Oliveira:

É um instrumento de intervenção fundamental da Estratégia de Saúde da Família, utilizado pelos integrantes das equipes de saúde para conhecer as condições de vida e saúde das famílias sob sua responsabilidade. Para isso, devem utilizar suas habilidades e competências não apenas para o cadastramento dessas famílias, mas, também, e principalmente, para a identificação de suas características sociais (condições de vida

e trabalho) e epidemiológicas, seus problemas de saúde e vulnerabilidade aos agravos de saúde (BRASIL, 2003c, *apud*, BRASIL, 2006, p. 47).

Comparando a média anual do período de execução do PSF pela Instituto Sollus (set/07-ago/09), disposta na Tabela 11, e a média anual do período de execução do mesmo programa pela FAURGS (set/00-ago/07), na Tabela 10, tem-se que:

- i) Houve um aumento 13,2% para o número de visitas domiciliares, passando de 394.722 para 446.722;
- ii) O número de consultas teve um aumento de 40,1%, saindo de 341.184 para 478.217.

Isso demonstra que a gestão do Instituto Sollus não conseguiu manter o número de visitas domiciliares maior do que o número de consultas, tendo um pior desempenho nesta mensurável quando comparada com a gestão da FAURGS e, além disso, é possível inferir que uma das principais características do programa de atenção básica a saúde, a prevenção de doenças primeiro dentro ambiente familiar, não foi cumprida²⁶.

Os valores repassados pela PMPA a FAURGS estão disponíveis no sítio *online* do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Na Tabela 12, apresentam-se os valores liquidados nos gastos municipais com Saúde totais e na média por número de equipes, respectivamente as colunas (A) e (D), quando utilizado os dados disponibilizados pela PMPA, e (E), quando se utiliza os dados disponibilizados pelo MS.

Tabela 12 – Despesa com o PSF e participação nas Despesas Totais com Saúde – 2002 a 2009
Preços constantes¹

| Ano | Gestora do PSF | Valores Liquidados com PSF (R\$) (A) | Participação no total das despesas de Saúde (%) | Nº de PSF – PMPA (B) | Nº de PSF – MS (C) | (D) = (A)/(B) (R\$) | (E) = (A)/(C) (R\$) |
|-------------------|-----------------------|--------------------------------------|---|----------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| 2002 ² | FAURGS | 12.498.851 | 18 | 35 | 56 | 357.110 | 223.194 |
| 2003 | FAURGS | 17.084.284 | 21 | 61 | 63 | 280.070 | 271.179 |
| 2004 | FAURGS | 15.994.944 | 19,1 | 63 | 62 | 253.888 | 257.983 |
| 2005 | FAURGS | 19.333.912 | 19,8 | 84 | 82 | 230.166 | 235.779 |
| 2006 | FAURGS | 21.151.797 | 6,6 | 86 | 90 | 245.951 | 235.020 |
| 2007 | FAURGS e Inst. Sollus | 28.807.492 | 29,6 | 83 | 92 | 347.078 | 313.125 |
| 2008 | Inst. Sollus | 27.867.565 | 26,8 | 94 | 93 | 296.463 | 299.651 |
| 2009 | Inst. de Cardiologia | 32.412.451 | 26,5 | 98 | 93 | 330.739 | 348.521 |

Fonte: BRASIL [2000-2010]. RIO GRANDE DO SUL (2002), (2003), (2004), (2005), (2006), (2007), (2008), (2009). PORTO ALEGRE. SMS/ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2012. WEIN; BERTI (2010). Elaboração própria.

¹ Valores atualizados pelo IGP-M, ano-base 2014.

² Dados não disponíveis na base de dados online do TCE-RS para os anos de 2000 e 2001.

²⁶ Tal correlação pode ser objeto de um estudo posterior, uma vez que o foco do presente trabalho não é regressão econométrica.

É possível analisar, na Tabela 12, que a participação do PSF nas despesas municipais na área da saúde aumentou, passando de 18% em 2002, para 26,5% em 2009. A análise não pode ser de todo efetiva, pois há uma discrepância entre o número de equipes Saúde da Família divulgados pela PMPA e pelo MS, apresentados nas colunas (B) e (C) da Tabela 12, respectivamente. Considerando o número de ESF divulgados pela PMPA, nota-se que o ano 2007 teve um gasto médio por ESF de R\$ 347.078. Se considerar o número de ESF divulgados pelo MS, o ano que mais se despendeu recursos financeiros com uma equipe foi em 2009, com um valor de R\$348.521.

Tabela 13 – Gasto médio por mês comparado entre a gestão da FAURGS (set/00-ago/07) e a gestão do Instituto Sollus (set/07-ago/09)

| | Meses de convênio ² | Total de Meses | Gasto por período de contrato anual ¹ | Total de gasto no período | Gasto médio por mês |
|------------------|--------------------------------|----------------|--|---------------------------|---------------------|
| FAURGS | jan/02-dez/02 | 58 | 12.498.851 | 105.268.783 | 1.814.979 |
| | jan/03-dez/03 | | 17.084.284 | | |
| | jan/04-dez/04 | | 15.994.944 | | |
| | jan/05-dez/05 | | 19.333.912 | | |
| | jan/06-dez/06 | | 21.151.797 | | |
| | jan/07-ago/07 | | 19.204.995 | | |
| Instituto Sollus | set/07-dez/07 | 24 | 9.602.497 | 59.078.363 | 2.461.598 |
| | jan/08-dez/08 | | 27.867.565 | | |
| | jan/09-ago/09 | | 21.608.301 | | |
| Variação (%) | | | | | 35,63 |

Fonte: BRASIL [2000-2010]. RIO GRANDE DO SUL (2002), (2003), (2004), (2005), (2006), (2007), (2008), (2009). Elaboração própria.

¹ Valores atualizados pelo IGP-M, ano-base 2014.

² Dados não disponíveis na base de dados online do TCE-RS para os anos de 2000 e 2001.

No que se refere ao gasto médio mensal com o PSF, durante a gestão da FAURGS, setembro de 2000 a agosto 2007, este valor foi de R\$ 1.814.979. Durante o período de gestão do Instituto Sollus, setembro de 2007 a agosto de 2009, o gasto médio mensal com o PSF aumentou 35,6%, alcançando o valor de R\$ 2.461.598. A análise do gasto médio por equipe Saúde da Família na realizada na gestão da FAURGS e do Instituto Sollus não é válida, uma vez que calculando o número médio de ESF para o Instituto Sollus, este número será tendencioso, pois esta OSCIP foi gestora por dois anos, enquanto a FAURGS, esteve à frente do PSF em Porto Alegre por sete anos.

Em relação à discrepância entre os dados lançados pela PMPA e pelo MS, que pode ser observado na Tabela 10, em consulta realizada por telefone com funcionários do TCE-RS pôde-se confirmar que os valores divulgados na base de dados online do TCE são de inteira responsabilidade do conveniado, neste caso a FAURGS e o Instituto Sollus. Tais dados não passam por auditoria, conforme relata o texto encontrado na base de dados do TCE-RS:

Os valores apresentados correspondem ao total da despesa liquidada no exercício, ou seja, foram considerados os valores liquidados no exercício consultado, independente do exercício em que as despesas foram empenhadas. Destaca-se que as informações apresentadas, com exceção das que constam na aba ASPS (Ações e Serviços Públicos de Saúde) e Estatísticas, são oriundas do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas - SIAPC e não foram analisadas pelo TCE sendo, assim, de responsabilidade exclusiva de cada Órgão. (TCE-RS, [2010])²⁷.

Apesar desta constatação, quando analisado o convênio firmado entre a PMPA e o Instituto Sollus, em 2007, não se tem na cláusula terceira do referido convênio, que dispõe sobre as atribuições de cada entidade, uma alínea que descreva a responsabilidade da OSCIP em fazer o lançamento de dados referentes ao PSF em uma determinada base de dados. Menciona-se, na cláusula quinta, a qual se refere a prestação de contas, que a OSCIP seguirá as normas de prestação de contas de acordo com a legislação municipal (PORTO ALEGRE, 2007), contudo, não ficou claro no corpo do convênio que o Instituto Sollus seria o responsável final pela divulgação dos números do PSF.

A possibilidade do conveniado publicar os números executados de sua própria gestão abre precedentes para que haja distorções nos números lançados na base de dados e os realizados de fato, sendo assim, o conveniado pode acessar recursos financeiros que não lhes são devidos. Da afirmação acima realizada pelo TCE [2010] no que diz respeito a não auditoria dos dados lançados em sua base de dados online, é de se questionar se a Secretaria Municipal de Saúde realizou a conferência dos dados disponibilizados pelo Instituto Sollus (set/07-ago/09) e pela FAURGS (set/00-ago/07), uma vez que os dados lançados pelos dois órgãos que controlam a execução do PSF são divergentes, a saber, a PMPA e o Ministério da Saúde. Na Tabela 14, compara-se entre o número de equipes existentes anualmente segundo duas fontes de dados, Ministério da Saúde e Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Tabela 14 – Número de Equipe do USF divulgadas pelo Ministério da Saúde e Prefeitura Municipal de Porto Alegre – 1999 até 2010

| Ano | Ministério da Saúde (A) | Prefeitura Municipal de Porto Alegre | | Gestora do PSF |
|------|----------------------------|--------------------------------------|----------------|-------------------------------------|
| | | (B) | (A)/(B) (%) | |
| 1999 | 29 | - | - | Associações de Bairro |
| 2000 | 29 | - | - | Associações de Bairro e FAURGS |
| 2001 | 35 | 35 | 0 | FAURGS |
| 2002 | 56 | 61 | 8,9 | FAURGS |
| 2003 | 63 | 63 | 0 | FAURGS |
| 2004 | 62 | 84 | 35,5 | FAURGS |
| 2005 | 82 | 85 | 3,7 | FAURGS |
| 2006 | 90 | 83 | -7,8 | FAURGS |
| 2007 | 92 | 94 | 2,2 | FAURGS e Inst. Sollus |
| 2008 | 93 | 98 | 5,4 | Inst. Sollus |
| 2009 | 93 | 101 | 8,6 | Inst. Sollus e Inst. de Cardiologia |
| 2010 | 95 | 107 | 12,6 | Inst. de Cardiologia |

Fonte: BRASIL [2000-2010]. RIO GRANDE DO SUL (2002), (2003), (2004), (2005), (2006), (2007), (2008), (2009). PORTO ALEGRE. SMS/ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2012. WEIN; BERTI (2010).

Da análise da Tabela 14, é possível inferir somente que não há igualdade nos dados disponibilizados entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre acerca do número de equipes Saúde da Família, independente da gestora do programa. É de se questionar, portanto, como são elaboradas as políticas públicas ou suas correções em âmbito federal, estadual e municipal, uma vez que os dados utilizados para a elaboração destas divergem entre si.

De acordo com a justificativa da criação do termo de parceria, descrita no PL nº 4.690/1998, este novo instrumento jurídico possibilita a escolha do parceiro de maior relevância do ponto de vista de serviços prestados à comunidade e do mais adequado do ponto de vista técnico, no entanto, as mensuráveis para a avaliação e escolha deste melhor parceiro, que pode realizar uma política pública e ter acesso a recursos financeiros, não estão dispostos nem no referido projeto de lei e nem na Lei nº 9.790/1999. Sendo assim, a escolha de uma OSCIP em detrimento de outras pode sofrer discricionariedade por parte da administração pública. Tendo em vista que o termo de parceria firmado entre a PMPA e o Instituto Sollus, em agosto de 2007, se deu à luz da Lei nº 9.790/1999, tecem-se algumas considerações acerca do julgamento

realizado pela Prefeitura sobre o Instituto Sollus ter sido a melhor opção encontrada para a execução do PSF em Porto Alegre e suas consequências.

Quando a PMPA firmou o termo de parceria com o Instituto Sollus, em agosto de 2007, o TCE emitiu uma liminar no mesmo mês suspendendo a referida parceria até ser realizada uma análise mais minuciosa do documento. Ainda que dois dias depois da execução da liminar, esta foi revogada, o termo de parceria entre o Instituto Sollus e a PMPA foi estudo de caso de uma auditoria operacional realizada pelo TCE em 2009. Tal auditoria tinha por objetivo a fiscalização do Programa Saúde da Família no durante os anos de 2008 e 2009, período que o programa foi gerenciado em 20 dos 24 meses considerados pelo Instituto Sollus.

No que se refere a contratação dos funcionários para a execução do programa em si, foi apontado na auditoria que

[...] havia e há intermediação de mão-de-obra, não caracterizando uma terceirização de serviços, quer seja nas formas clássicas previstas nos artigos 30, inciso V, e 175, da Constituição Federal [...]. Isto por que todas essas entidades foram contratadas para realizar atividades-fim inerentes à Administração Pública, as quais deveriam ser atendidas com servidores contratados mediante concurso público. (TCE, 2009, p. 21).

Sobre a obrigação do Instituto Sollus e da Secretaria Municipal de Saúde em promoverem capacitações para os novos componentes das equipes de Saúde da Família, a fim de que a comunidade fosse melhor atendida e conforme disposto na cláusula terceira do termo de parceria firmado em agosto de 2007, o documento emitido pelo TCE (2009) aponta que não havia informações sobre tais capacitações às eSF, quando se fez auditoria dos documentos do Instituto. Além disso, no referido parecer, de acordo com o TCE (2009), quando questionada sobre o oferecimento dos cursos introdutórios às eSF, a SMS

Informou que a responsabilidade recai sobre a entidade que gerencia a Estratégia no Município, ficando a competência de articulação ao encargo da Coordenação Geral de Rede de Atenção Básica, da SMS, não havendo informação das capacitações à Equipe de Desenvolvimento, integrante da CGADSS. (p. 56).

Portanto, observou-se uma falha por parte do Instituto Sollus por não ter a documentação necessária que comprovasse e justificasse a execução dos serviços para a qual foi contratada e também se constata a omissão, por parte do Município, da fiscalização da execução do termo de parceria.

A não renovação, em agosto de 2009, do termo de parceria com entre o Instituto Sollus e a PMPA se deu pelas denúncias que já haviam sido realizadas por parte do Ministério Público Estadual acerca de desvio de recursos públicos realizados pela OSCIP. Somente em dezembro

de 2009 a denúncia foi julgada pelo Tribunal de Justiça, o que prejudicou a averiguação dos fatos com os responsáveis pelo Instituto Sollus, visto que o termo de parceria havia sido encerrado em agosto daquele ano. Em agosto de 2009, de acordo com a Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (2010), firmou-se convênio com o Instituto de Cardiologia para dar continuidade ao PSF, onde sua execução foi acompanhada pelo Ministério Público do Trabalho.

É importante observar que a Lei nº 13.019/2014 vem ao encontro de sanar as lacunas existentes na Lei nº 9.790/1999, a qual embasou o termo de parceria entre PMPA e Instituto Sollus firmado em agosto de 2007, principalmente no que diz respeito a escolha das entidades privadas sem fins lucrativos a firmarem termo de parceria com o Estado e terem acesso a recursos financeiros públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma do aparelho do Estado, iniciada nos anos de 1995 no Brasil através do lançamento do Plano Diretor do Aparelho do Estado (1995), trouxe diversas mudanças institucionais para o país, entre elas as publicizações feitas a partir de entidades privadas sem fins lucrativos, como as OSCIP, instaurada pela Lei nº 9.790/1999.

Conforme aponta PDRAE (1995), a partir da publicização, o controle por parte da sociedade nas organizações sociais é mais fácil e direto, dando maior domínio da sociedade sobre os serviços prestados, maior responsabilidade aos dirigentes dessas instituições e possibilitando uma maior parceria entre Estado (por meio do financiamento dos serviços), a organização social (prestadora do serviço) e a sociedade (minoritariamente participando do financiamento através de doações e compra de serviços). Antes de ser passado a responsabilidade de execução de uma política pública para um ente privado sem fins lucrativos, é necessário, por parte do Estado, o estabelecimento e conhecimento das mensuráveis de desempenho para análises posteriores e, além disso, faz-se necessário o conhecimento da parte da população que vai ser atingida pela política pública em questão, conforme consta na definição do conteúdo do Termo de Parceria firmado entre uma OSCIP e o Estado, segundo a Lei nº 9.790/1999. Sendo assim, de acordo com a referida lei, o Estado assumiria o papel de avaliador de desempenho do projeto global para o público-alvo pré-determinado.

Da observância da vigência da Lei nº 9.790/1999 e considerando o estudo realizado pela CPI das ONGs, em 2011, criou-se o novo Marco Regulatório das Organizações Sociais, instalado através da Lei nº 13.019/2014. Esta nova lei, apesar de ainda não ter entrado em vigor, supre algumas lacunas deixadas pela Lei das OSCIPs:

- i) Sobre a escolha das OSCIP a firmarem parceria com o Estado – deve ser realizado um chamamento público, uma espécie de processo licitatório, no qual a OSCIP mostra, por meios definidos na lei, que tem conhecimento na área para qual está concorrendo no chamamento público. Além disso, só podem firmar parceria com o Estado as OSCIPs que tiverem mais de três anos de existência e regulamentada neste período junto à Receita Federal.
- ii) Sobre o acesso aos recursos públicos pelas OSCIPs e a sua destinação – em primeiro lugar, o Estado só firmará parceria com uma organização sem fins lucrativos se houver valor previsto para este tipo de parceria no plano plurianual do governo. Uma vez previsto, antes de a parceria ser firmada, a OSCIP deve apresentar junto ao plano de trabalho um regulamento próprio de contratações e compras que será aprovado pela

administração pública. Para a contratação de terceiros pelas OSCIPs, deverá ser feito por meio eletrônico, idêntico a um processo de licitação. A entrega do cronograma de gastos possibilita o controle por parte da administração pública da destinação dos recursos.

- iii) Sobre a contratação de OSCIPs que dirigentes trabalhando na administração pública – fica expressamente proibido firmar parceria com OSCIPs que tenham dirigentes que trabalham na administração pública, bem como dirigentes que tenham parentes em linha reta, colateral ou afinidade até o segundo grau que também trabalhem na administração pública.

À luz do debate teórico exposto no Capítulo 3 deste trabalho, percebe-se que as justificativas utilizadas por autores e entidades da vertente neoliberal são baseadas em uma ideia de economia onde o custo-benefício de uma política pública é levado em conta em detrimento das questões sociais por ela atendida. A transferência de responsabilidade de uma atividade-fim, como é caso do Programa Saúde da Família, que deve ser executada por funcionários públicos, para uma entidade privada sem fins lucrativos, se baseia na onda mundial de filantropia e caridade reforçada no início dos anos 1980. Não se tem pretensão de julgar a vontade de terceiros em prestar serviços voluntários à comunidade, no entanto, a partir do momento em que o Estado constitucionaliza a transferência de recursos públicos para uma OSCIP e ao mesmo tempo não tem funcionários necessários para fiscalizar a parceria firmada, é de se questionar se o Estado não está “dando um passo maior do que as pernas”.

Utilizar uma OSCIP para a execução de uma política pública, baseia-se na ideia de que uma entidade privada aloca de maneira mais eficiente os recursos se comparada com um ente público. A crítica que se faz sobre esta visão é, em primeiro lugar, sobre como é medida a eficiência e se o fato de um ente privado ter melhor desempenho na prestação de um serviço abre precedentes para a generalização desta afirmação. Conforme um estudo realizado por Giambiagi e Alem (2011), conclui-se que: independente do serviço ser público ou privado, o que determina a sua melhoria de desempenho é o conjunto de regras e regulações da economia na qual a empresa está inserida.

Na comparação entre o desempenho do Instituto Sollus (set/07-ago/09) e da FAURGS (set/00-ago/07) a frente do Programa Saúde da Família em Porto Alegre, tecem-se os seguintes comentários:

- i) Considerando o período de gestão do Instituto Sollus sendo de 2008 a 2009 e o período de gestão da FAURGS, de 2000 a 2007, pode-se inferir que o número médio de ESF

criadas na gestão do Instituto Sollus não sofreu variações e o número médio de ESF da FAURGS cresceu 7%.

- ii) No que diz respeito a média mensal do número esperado de famílias cadastradas em comparação ao número de famílias efetivamente cadastradas em ambas as gestões, Instituto Sollus e FAURGS, o realizado ficou abaixo da meta, a saber, -18% e -8,3%, respectivamente. No entanto, observa-se uma piora na gestão do Instituto Sollus no atingimento das famílias.
- iii) Sobre a média mensal de visitas domiciliares em comparação com o número de consultas médicas, odontológicas e de enfermagem, pode-se inferir que o número de consultas cresceu em 15,6% no período de gestão da FAURGS (set/00-ago/07). O número de visitas caiu, no entanto, quando se observa o período de gestão do Instituto Sollus (set/07-ago/09), houve um decréscimo da média mensal do número de visitas em relação ao número consultas em 6,6%.
- iv) O gasto médio mensal durante a execução do PSF pelo Instituto Sollus (set/07-ago/09) teve um acréscimo de 35,6% quando comparado com a gestão do programa pela FAURGS (set/00-ago/07).

Diante do exposto até o presente momento, não é possível inferir que a política pública na área da saúde, o Programa Saúde da Família, apresentou melhoria de desempenho nas mensuráveis discutidas ao longo do trabalho quando foi executado por uma OSCIP comparativamente a gestão anterior do programa. No entanto, é importante observar que as organizações contratadas para executar o PSF em Porto Alegre não tinham o poder de determinar as metas a serem atingidas pelo programa, uma vez que a política pública é de responsabilidade final da Secretaria Municipal de Saúde e do Ministério da Saúde, este último ainda responsável pelas transferências dos recursos financeiros para o Município.

Sendo assim, o exemplo de publicização utilizado no trabalho apresenta delimitações que vão além do espectro local, por envolver políticas públicas nacionais, pois independentemente do número proposto pela FAURGS ou pelo Instituto Sollus de pessoas atendidas, do número de Equipes Saúde da Família, etc., este número já havia sido pré-determinado pelo Governo Federal e somente sua execução ficaria a cargo do Município.

Ademais, é importante observar que o Instituto Sollus, a FAURGS e as Associações de Bairros não passaram de simples empresas terceirizadas para contratação de pessoal, pois além de não serem atuantes da área da saúde, nenhuma dessas organizações de fato executou em si o programa, apenas treinaram, capacitaram e contrataram profissionais para realizarem o

Programa Saúde da Família. A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, por sua vez, utilizou-se dessa terceirização ilegal, conforme apontado pelo TCE/RS, pois de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal apenas 60% da Receita Líquida Corrente, na esfera municipal, pode ser gasta com “Despesa Líquida com Pessoal”. Sendo assim, as OSCIP seriam uma brecha na legislação brasileira para o repasse de responsabilidades de vínculos empregatícios.

Por fim, retomando o objetivo de criação das OSCIP de promover o desenvolvimento do país, pode-se afirmar que o número de projetos assumido por essas entidades contribuiu de alguma forma para o desenvolvimento do país, no entanto, não há como medir desenvolvimento sem mensuráveis claras e responsabilidades dos agentes em questão – sociedade representada pelas OSCIPs, Estado – bem definidas. Este estudo de caso, portanto, mostra a fragilidade que as nossas leis, em especial a Lei nº 9.790/1999, têm, e, além disso, deixa evidente que o Estado não tem controle absoluto sobre as informações que são lançadas sobre as políticas públicas as quais ele é o responsável final. Das fragilidades da Lei das OSCIP, espera-se que o Novo Marco regulatório, Lei nº 13.019/2014, possa repará-las.

REFERÊNCIAS

ALEM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

BABILÔNIA, Lara; “Terceiro Setor” e publicização: nova dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas em Uberlândia MG. In: **III Seminário do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFSCar: novos olhares, novas perspectivas**. 2012, São Carlos - SP.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1997: o Estado num mundo em transformação**. Washington, D.C., EUA. Oxford University Press, 1997.

BANDEIRA, Ricardo. **Ele cresceu: falta aparecer**. In: Diversa- Revista da Universidade Federal de Minas Gerais. Ano 7, nº 16, nov/08. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio 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. 1998a.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em 14 maio 2014.

_____. Projeto de Lei nº 4.690, de 1998. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano 53, n. 164, p. 22997, out. 1998b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14OUT1998.pdf#page=223>>. Acesso em 18 set. 2014.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março 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. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em 14 maio 2014.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março

de 1999. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 14 de maio de 2014.

_____. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em 05 de maio de 2014.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Consulta a Entidades Qualificadas.** [?]. Disponível em:

<<http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/consulta-a-entidades-qualificadas>>. Acesso em: 02 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica – DAB. **Teto, credenciamento e implantação das estratégias de Agentes Comunitários de Saúde, Saúde da Família e Saúde Bucal:** Rio Grande do Sul. [2000-2009]. Disponível em:

<http://dab.saude.gov.br/dab/historico_cobertura_sf/historico_cobertura_sf_relatorio.php>.

Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. Saúde da Família: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial.

Brasília, 1997. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd09_16.pdf>.

Acesso em: 15 de mar. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 649, de 2011.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102968>.

Acesso em 14 de maio de 2014.

_____. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONG's,** nos termos do requerimento nº 201, de 2007-DF. Brasília, 2010. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6>>.

Acesso em: 16 maio 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Monitoramento:** Programa Saúde da Família. Brasília, 2006. Disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058968.PDF>>. Acesso em 4 de jun. 2015.

CHIEZA, Rosa Angela. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2008. 196 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FERNANDES, Rubem César. “O que é o terceiro setor? ” In: **3º setor:** desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: GIFE e Editora Paz e Terra, 2005.

GREMAUD, Amaury Patrick et al. **Economia brasileira contemporânea**. 7^a.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEÃO, Marize. **Programa Saúde da Família: Dificuldades, Méritos e Contradições no Município de Porto Alegre**. 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2^a ed. São Paulo: Cortez Editora. 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE, 1)

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Anuário Estatístico 2012**. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/anuario/usu_doc/anuario_completo_2012.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2015.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 275-D**: processo n. 01.0031693.00.7. Convênio que celebram o Município de Porto Alegre com a interveniência da Secretaria Municipal de Saúde e a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com a interveniência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, visando a execução e qualificação do “Programa Saúde da Família”. Porto Alegre: SMS, 2000. 24 f.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 331-D**: processo n. 01.0031693.00.7. Termo aditivo. Primeiro termo aditivo ao convênio firmado resgistrado no livro 275-D, fl. 24, ref. 017196. Porto Alegre: SMS, 2001. 120 f.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 334-D**: processo n. 01.0031693.00.7. Termo aditivo. Segundo termo aditivo ao convênio firmado resgistrado no livro 275-D, fl. 24, ref. 017196. Porto Alegre: SMS, 2002. 37 f.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 407-D**: processo n. 01.0031693.00.7. Termo aditivo. Terceiro termo aditivo ao convênio firmado resgistrado no livro 275-D, fl. 24, ref. 017196. Porto Alegre: SMS, 2003. 112 f.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 447-D**: processo n. 01.0031693.00.7. Termo aditivo. Quarto termo aditivo ao convênio firmado resgistrado no livro 275-D, fl. 24, ref. 017196. Porto Alegre: SMS, 2004. 290 f.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 481-D**: processo n. 01.0031693.00.7. Termo aditivo. Quinto termo aditivo ao convênio firmado resgistrado no livro 275-D, fl. 24, ref. 017196. Porto Alegre: SMS, 2005. 63 f.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 512-D**: processo n. 01.0031693.00.7. Termo aditivo. Sexto termo aditivo ao convênio firmado resgistrado no livro 275-D, fl. 24, ref. 017196. Porto Alegre: SMS, 2006. 137 f.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 452-D:** processo n. 01.040470.07.5. Convênio que celebram o Município de Porto Alegre com a interveniência da Secretaria Municipal de Saúde e o Instituto Sollus, visando a execução e qualificação do “Programa Saúde da Família”. Porto Alegre: SMS, 2007. 67 f.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Livro 585-D:** processo n. 01.040470.07.5. Termo aditivo. Terceiro termo aditivo que celebram o Município de Porto Alegre com a interveniência da Secretaria Municipal de Saúde e o Instituto Sollus, visando a execução e qualificação do “Programa Saúde da Família”. Porto Alegre: SMS, 2008. 291 f.

ROCHA, Fabiana; et. al. Autonomia dos gastos e qualidade da saúde nos municípios brasileiros. In: **41º Encontro Nacional de Economia. 2013**, Foz do Iguaçu – PR. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i5-993e95f44ef96031c63ea2d82dab3ac6.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

SIMIONATTO, Ivete. **Globalitarismo e Sociedade Civil:** a manipulação dos conceitos. Florianópolis, 1997a. Disponível em: <http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/12933/1568/6612898_Globalitarismo_e_Sociedade_CivilA_Manipulacao_Dos_Conceitos_to_1_.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de Auditoria Operacional.** Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado, dez. 2010. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/auditoria_operacional/aops/AuditoriaOperacional_Porto_Alegre.pdf>. Acesso em 26 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rio Grande do Sul). **Detalhamento por Empenho da Consulta Despesas:** Porto Alegre. 2002. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2144,PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA%20-%20OP,10,Sa%C3%BAde,301,Todos>. Acesso em: 09 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rio Grande do Sul). **Detalhamento por Empenho da Consulta Despesas:** Porto Alegre. 2003. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2144,PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA%20-%20OP,10,Sa%C3%BAde,301,Todos>. Acesso em: 09. jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rio Grande do Sul). **Detalhamento por Empenho da Consulta Despesas:** Porto Alegre. 2004. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2144,PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA%20-%20OP,10,Sa%C3%BAde,301,Todos>. Acesso em: 09 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rio Grande do Sul). **Detalhamento por Empenho da Consulta Despesas:** Porto Alegre. 2005. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2144,PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA%20-%20OP,10,Sa%C3%BAde,301,Todos>. Acesso em: 09 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rio Grande do Sul). **Detalhamento por Empenho da Consulta Despesas:** Porto Alegre. 2006. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2404,PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA,10,Sa%C3%BAde,301,Todos>. Acesso em 9 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rio Grande do Sul). **Detalhamento por Empenho da Consulta Despesas:** Porto Alegre. 2007. Disponível em:

<[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2650,MANUTEN%C3%87%C3%83O%20E%20AMPLIA%C3%87%C3%83O%20DAS%20EQUIPES%20DO%20PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA%20\(PSF\),10,Sa%C3%BAde,301,Todos](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2650,MANUTEN%C3%87%C3%83O%20E%20AMPLIA%C3%87%C3%83O%20DAS%20EQUIPES%20DO%20PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA%20(PSF),10,Sa%C3%BAde,301,Todos)>. Acesso em 9 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rio Grande do Sul). **Detalhamento por Empenho da Consulta Despesas:** Porto Alegre. 2008. Disponível em:

<[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2650,MANUTEN%C3%87%C3%83O%20E%20AMPLIA%C3%87%C3%83O%20DAS%20EQUIPES%20DO%20PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA%20\(PSF\),10,Sa%C3%BAde,301,Todos](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:4392839877127958:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2650,MANUTEN%C3%87%C3%83O%20E%20AMPLIA%C3%87%C3%83O%20DAS%20EQUIPES%20DO%20PROGRAMA%20DE%20SA%C3%9ADE%20DA%20FAM%C3%8DLIA%20(PSF),10,Sa%C3%BAde,301,Todos)>. Acesso em 9 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS (Rio Grande do Sul). **Detalhamento por Empenho da Consulta Despesas:** Porto Alegre. 2009. Disponível em:

<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:15:1925006346343514:::RP,15:P15_CD_PROJETO,P15_NM_PROJETO,P15_CD_FUNCAO,P15_DS_FUNCAO,P15_CD_SUBFUNCAO,P15_DS_SUBFUNCAO:2139,ASSIST%C3%8ANCIA%20EM%20SA%C3%9ADE%20B%C3%81SICA%20E%20ESPECIALIZADA,10,Sa%C3%BAde,301,Todos>. Acesso em: 09 jun. 2014.

VALENTIN, José Roberto. **Convênio com ONGs: abordagem com ênfase nas fragilidades, aplicando mineração de dados.** 2011. 33 f. Tese (Especialização em Auditoria e Controle Governamental). Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Brasília, 2011. Disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2434032.PDF>>. Acesso em 10 maio 2014.

VIANA, Ana; POZ, Mario. **A reforma do sistema de Saúde no Brasil e o Programa Saúde da Família.** In: Revista Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 15 (Suplemento): 225-264, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v15s0/v15s0a11>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

WEIN, Morjana; BERTI, Panmella. **A Saúde Bucal na Estratégia de Saúde da Família no Município de Porto Alegre** – Rio Grande do Sul. 2010. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Odontologia) – Faculdade de Odontologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ANEXO A

LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014.

Mensagem de veto

Vigência

(Vigência)

(Vigência)

Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, 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, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias;

III - parceria: qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei, que envolva ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, entre administração pública e organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação;

IV - dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil;

V - administrador público: agente público, titular do órgão, autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista competente para assinar instrumento de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público;

VI - gestor: agente público responsável pela gestão da parceria, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;

VII - termo de colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis n^{os}9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

VIII - termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis n^{os}9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

IX - conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas;

X - comissão de seleção: órgão colegiado da administração pública destinado a processar e julgar chamamentos públicos, composto por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público;

XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado da administração pública destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil nos termos desta Lei, composto por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público;

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

XIII - bens remanescentes: equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos da parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam;

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo 2 (duas) fases:

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;

b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

XV - termo aditivo: instrumento que tem por objetivo a modificação de termo de colaboração ou de termo de fomento celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado.

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas conflitarem com esta Lei, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento;

II - às transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário;

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Art. 4º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às relações da administração pública com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regidas por termos de parceria.

CAPÍTULO II
DA CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO OU DE FOMENTO

Seção I

Normas Gerais

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, além dos demais princípios constitucionais aplicáveis e dos relacionados a seguir:

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas;

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Seção II

Da Capacitação de Gestores, Conselheiros e Sociedade Civil Organizada

Art. 7º A União, em coordenação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, instituirá programas de capacitação para gestores, representantes de organizações da sociedade civil e conselheiros dos conselhos de políticas públicas, não constituindo a participação nos referidos programas condição para o exercício da função.

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional do órgão ou entidade da administração pública para instituir processos seletivos, avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizará a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o **caput** deste artigo.

Seção III

Da Transparência e do Controle

Art. 9º No início de cada ano civil, a administração pública fará publicar, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na lei orçamentária anual vigente para execução de programas e ações do plano plurianual em vigor, que poderão ser executados por meio de parcerias previstas nesta Lei.

Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas, em ordem alfabética, pelo nome da organização da sociedade civil,

por prazo não inferior a 5 (cinco) anos, contado da apreciação da prestação de contas final da parceria.

Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar, em seu sítio na internet, caso mantenha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público.

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados;

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

Art. 12. A administração pública deverá divulgar pela internet os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos.

Seção IV

Do Fortalecimento da Participação Social e da Divulgação das Ações

Art. 13. (VETADO).

Art. 14. O poder público, na forma de regulamento, divulgará, nos meios públicos de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias com a administração pública, com previsão de recursos tecnológicos e linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência.

Art. 15. Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei.

§ 1º A composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração serão disciplinados em regulamento.

§ 2º Os demais entes federados também poderão criar instância participativa, nos termos deste artigo.

Seção V

Dos Termos de Colaboração e de Fomento

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pela administração pública, em regime de mútua cooperação com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação com a administração pública, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.

Seção VI

Do Procedimento de Manifestação de Interesse Social

Art. 18. É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.

Art. 19. A proposta a ser encaminhada à administração pública deverá atender aos seguintes requisitos:

I - identificação do subscritor da proposta;

II - indicação do interesse público envolvido;

III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

Art. 20. Preenchidos os requisitos do art. 19, a administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema.

Parágrafo único. Os prazos e regras do procedimento de que trata esta Seção observarão regulamento próprio de cada ente federado, a ser aprovado após a publicação desta Lei.

Art. 21. A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não implicará necessariamente na execução do chamamento público, que acontecerá de acordo com os interesses da administração.

§ 1º A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não dispensa a convocação por meio de chamamento público para a celebração de parceria.

§ 2º A proposição ou a participação no Procedimento de Manifestação de Interesse Social não impede a organização da sociedade civil de participar no eventual chamamento público subsequente.

Seção VII

Do Plano de Trabalho

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:

I - diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;

II - descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;

III - prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;

IV - definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

V - elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;

VII - estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto;

VIII - valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico;

IX - modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto;

X - prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria.

Parágrafo único. Cada ente federado estabelecerá, de acordo com a sua realidade, o valor máximo que poderá ser repassado em parcela única para a execução da parceria, o que deverá ser justificado pelo administrador público no plano de trabalho.

Seção VIII

Do Chamamento Público

Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e, sempre que possível, padronizados, que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos órgãos da administração pública, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.

Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios e indicadores padronizados a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:

- I - objetos;
- II - metas;
- III - métodos;
- IV - custos;
- V - plano de trabalho;
- VI - indicadores, quantitativos e qualitativos, de avaliação de resultados.

Art. 24. Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto.

§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:

- I - a programação orçamentária que autoriza e fundamenta a celebração da parceria;
- II - o tipo de parceria a ser celebrada;
- III - o objeto da parceria;
- IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;
- V - as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;
- VI - o valor previsto para a realização do objeto;
- VII - a exigência de que a organização da sociedade civil possua:

a) no mínimo, 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.

§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria.

Art. 25. É permitida a atuação em rede para a execução de iniciativas agregadoras de pequenos projetos, por 2 (duas) ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que:

I - essa possibilidade seja autorizada no edital do chamamento público e a forma de atuação esteja prevista no plano de trabalho;

II - a organização da sociedade civil responsável pelo termo de fomento e/ou de colaboração possua:

a) mais de 5 (cinco) anos de inscrição no CNPJ;

b) mais de 3 (três) anos de experiência de atuação em rede, comprovada na forma prevista no edital; e

c) capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede;

III - seja observado o limite de atuação mínima previsto em edital referente à execução do plano de trabalho que cabe à organização da sociedade civil celebrante do termo de fomento e colaboração;

IV - a organização da sociedade civil executante e não celebrante do termo de fomento ou de colaboração comprove regularidade jurídica e fiscal, nos termos do regulamento;

V - seja comunicada à administração pública, no ato da celebração do termo de fomento ou de colaboração, a relação das organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes do termo de fomento ou de colaboração.

Parágrafo único. A relação das organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes do termo de fomento ou de colaboração de que trata o inciso V do **caput** não poderá

ser alterada sem prévio consentimento da administração pública, não podendo as eventuais alterações descumprir os requisitos previstos neste artigo.

Art. 26. O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial do órgão ou entidade na internet.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público interno e as entidades personalizadas da administração poderão criar portal único na internet que reúna as informações sobre todas as parcerias por elas celebradas, bem como os editais publicados.

Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o tipo de parceria e ao valor de referência constante do chamamento público é critério obrigatório de julgamento.

§ 1º As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei.

§ 2º Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das entidades em disputa.

§ 3º Configurado o impedimento previsto no § 2º, deverá ser designado membro substituto que possua qualificação equivalente à do substituído.

§ 4º A administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio oficial da administração pública na internet ou sítio eletrônico oficial equivalente.

Art. 28. Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da sociedade civil selecionada dos requisitos previstos no inciso VII do § 1º do art. 24.

§ 1º Na hipótese de a organização da sociedade civil selecionada não atender aos requisitos exigidos no inciso VII do § 1º do art. 24, aquela imediatamente mais bem classificada será convidada a aceitar a celebração de parceria nos mesmos termos ofertados pela concorrente desqualificada.

§ 2º Caso a organização da sociedade civil convidada nos termos do § 1º deste artigo aceite celebrar a parceria, proceder-se-á à verificação dos documentos que comprovem o atendimento aos requisitos previstos no inciso VII do § 1º do art. 24.

§ 3º O procedimento dos §§ 1º e 2º será seguido sucessivamente até que se conclua a seleção prevista no edital.

Art. 29. Exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Lei, a celebração de qualquer modalidade de parceria será precedida de chamamento público.

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público realizadas no âmbito de parceria já celebrada, limitada a vigência da nova parceria ao prazo do termo original, desde que atendida a ordem de classificação do chamamento público, mantidas e aceitas as mesmas condições oferecidas pela organização da sociedade civil vencedora do certame;

II - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, para firmar parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e que tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº-12.101, de 27 de novembro de 2009;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de processo seletivo será detalhadamente justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no **caput** deste artigo deverá ser publicado, pelo menos, 5 (cinco) dias antes dessa formalização, em página do sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública, a fim de garantir ampla e efetiva transparência.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, desde que apresentada antes da celebração da parceria, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

Seção IX

Dos Requisitos para Celebração do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento

Art. 33. Para poder celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por estatutos cujas normas disponham, expressamente, sobre:

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

II - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de atribuição para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas;

III - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - normas de prestação de contas sociais 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 demonstrações financeiras da entidade, incluídas as certidões negativas de débitos com a Previdência Social e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.

Parágrafo único. Serão dispensados do atendimento ao disposto no inciso III do **caput** os serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - prova da propriedade ou posse legítima do imóvel, caso seja necessário à execução do objeto pactuado;

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e eventuais alterações;

IV - documento que evidencie a situação das instalações e as condições materiais da entidade, quando essas instalações e condições forem necessárias para a realização do objeto pactuado;

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço registrado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

VIII - regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela administração pública celebrante, em que se estabeleça, no mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade.

Parágrafo único. (VETADO):

I - (VETADO);

II - (VETADO);

III - (VETADO).

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;

II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;

b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;

c) da viabilidade de sua execução, inclusive no que se refere aos valores estimados, que deverão ser compatíveis com os preços praticados no mercado;

d) da verificação do cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho, e se esse é adequado e permite a sua efetiva fiscalização;

e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) da descrição de elementos mínimos de convicção e de meios de prova que serão aceitos pela administração pública na prestação de contas;

g) da designação do gestor da parceria;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

i) da aprovação do regulamento de compras e contratações apresentado pela organização da sociedade civil, demonstrando a compatibilidade entre a alternativa escolhida e a natureza e o valor do objeto da parceria, a natureza e o valor dos serviços, e as compras passíveis de contratação, conforme aprovado no plano de trabalho;

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria, com observância das normas desta Lei e da legislação específica.

§ 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis.

§ 2º Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico de que tratam, respectivamente, os incisos V e VI do **caput** deste artigo conclua pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público cumprir o que houver sido ressalvado ou, mediante ato formal, justificar as razões pelas quais deixou de fazê-lo.

§ 3º Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades.

§ 4º Deverá constar, expressamente, do próprio instrumento de parceria ou de seu anexo que a organização da sociedade civil cumpre as exigências constantes do inciso VII do § 1º do art. 24 desta Lei.

§ 5º Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção.

§ 6º Será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das organizações da sociedade civil partícipes.

§ 7º Configurado o impedimento do § 6º, deverá ser designado gestor ou membro substituto que possua qualificação técnica equivalente à do substituído.

Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.

Parágrafo único. Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do administrador público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

Art. 37. A organização da sociedade civil indicará ao menos 1 (um) dirigente que se responsabilizará, de forma solidária, pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas na parceria, devendo essa indicação constar do instrumento da parceria.

Art. 38. O termo de fomento e o termo de colaboração somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

Seção X

Das Vedações

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos 5 (cinco) anos, enquanto não for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e não forem quitados os débitos que lhe foram eventualmente imputados, ou for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no **caput**, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º A vedação prevista no inciso III do **caput** deste artigo, no que tange a ter como dirigente agente político de Poder, não se aplica aos serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.

Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente:

I - delegação das funções de regulação, de fiscalização, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado;

II - prestação de serviços ou de atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado.

Parágrafo único. É vedado também ser objeto de parceria:

I - a contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado;

II - o apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de materiais consumíveis ou outros bens.

Art. 41. É vedada a criação de outras modalidades de parceria ou a combinação das previstas nesta Lei.

Parágrafo único. A hipótese do **caput** não traz prejuízos aos contratos de gestão e termos de parceria regidos, respectivamente, pelas Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.

CAPÍTULO III
DA FORMALIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO

Seção I

Disposições Preliminares

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - o valor total do repasse e o cronograma de desembolso;

IV - a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número, a data da nota de empenho e a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

V - a contrapartida, quando for o caso, e a forma de sua aferição em bens e/ou serviços necessários à consecução do objeto;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão dessa, houverem sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - a estimativa de aplicação financeira e as formas de destinação dos recursos aplicados;

XII - a prerrogativa do órgão ou da entidade transferidora dos recursos financeiros de assumir ou de transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII - a previsão de que, na ocorrência de cancelamento de restos a pagar, o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade;

XIV - a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos na conta bancária específica da parceria em instituição financeira indicada pela administração pública;

XV - o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondentes aos processos, aos

documentos, às informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Lei, bem como aos locais de execução do objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-Geral da União, em caso de os partícipes serem da esfera federal, administração direta ou indireta, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001;

XVIII - a obrigação de a organização da sociedade civil inserir cláusula, no contrato que celebrar com fornecedor de bens ou serviços com a finalidade de executar o objeto da parceria, que permita o livre acesso dos servidores ou empregados dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos públicos, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa contratada, nos termos desta Lei, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante;

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constarão como anexos do instrumento de parceria:

I - o plano de trabalho, que dele é parte integrante e indissociável;

II - o regulamento de compras e contratações adotado pela organização da sociedade civil, devidamente aprovado pela administração pública parceira.

Seção II

Das Contratações Realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil

Art. 43. As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela administração pública, deverão observar os princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade,

da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade, de acordo com o regulamento de compras e contratações aprovado para a consecução do objeto da parceria.

§ 1º O processamento das compras e contratações poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas.

§ 2º O sistema eletrônico de que trata o § 1º conterá ferramenta de notificação dos fornecedores do ramo da contratação que constem do cadastro de que trata o art. 34 da Lei nº-8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 44. O gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos é de responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento são de responsabilidade exclusiva das organizações da sociedade civil, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução.

Seção III

Das Despesas

Art. 45. As parcerias deverão ser executadas com estrita observância das cláusulas pactuadas, sendo vedado:

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

III - modificar o objeto, exceto no caso de ampliação de metas, desde que seja previamente aprovada a adequação do plano de trabalho pela administração pública;

IV - (VETADO);

V - utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho;

VI - realizar despesa em data anterior à vigência da parceria;

VII - efetuar pagamento em data posterior à vigência da parceria, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da administração pública;

VIII - transferir recursos para clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres;

IX - realizar despesas com:

a) multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou a recolhimentos fora dos prazos, salvo se decorrentes de atrasos da administração pública na liberação de recursos financeiros;

b) publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal;

c) pagamento de pessoal contratado pela organização da sociedade civil que não atendam às exigências do art. 46;

d) obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas.

Art. 46. Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria, desde que aprovadas no plano de trabalho, as despesas com:

I - remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, podendo contemplar as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais, desde que tais valores:

a) correspondam às atividades previstas para a consecução do objeto e à qualificação técnica necessária para a execução da função a ser desempenhada;

b) sejam compatíveis com o valor de mercado da região onde atua e não superior ao teto do Poder Executivo;

c) sejam proporcionais ao tempo de trabalho efetiva e exclusivamente dedicado à parceria celebrada;

II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;

III - multas e encargos vinculados a atraso no cumprimento de obrigações previstas nos planos de trabalho e de execução financeira, em consequência do inadimplemento da administração pública em liberar, tempestivamente, as parcelas acordadas;

IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

§ 1º A remuneração de equipe de trabalho com recursos transferidos pela administração pública não gera vínculo trabalhista com o ente transferidor.

§ 2º A inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas não transfere à União a responsabilidade por seu pagamento.

§ 3º Serão detalhados, no plano de trabalho, os valores dos impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais incidentes sobre as atividades previstas para a execução do objeto, de responsabilidade da entidade, a serem pagos com os recursos transferidos por meio da parceria, durante sua vigência.

§ 4º Não se incluem na previsão do § 3º os tributos de natureza direta e personalíssima que onerem a entidade.

§ 5º (VETADO).

Art. 47. O plano de trabalho poderá incluir o pagamento de custos indiretos necessários à execução do objeto, em proporção nunca superior a 15% (quinze por cento) do valor total da parceria, desde que tais custos sejam decorrentes exclusivamente de sua realização e que:

I - sejam necessários e proporcionais ao cumprimento do objeto;

II - fique demonstrada, no plano de trabalho, a vinculação entre a realização do objeto e os custos adicionais pagos, bem como a proporcionalidade entre o valor pago e o percentual de custo aprovado para a execução do objeto;

III - tais custos proporcionais não sejam pagos por qualquer outro instrumento de parceria.

§ 1º Os custos indiretos proporcionais de que trata este artigo podem incluir despesas de internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis e de assessoria jurídica, nos termos **docaput**, sempre que tenham por objeto o plano de trabalho pactuado com a administração pública.

§ 2º Despesas com auditoria externa contratada pela organização da sociedade civil, mesmo que relacionadas com a execução do termo de fomento e/ou de colaboração, não podem ser incluídas nos custos indiretos de que trata o **caput** deste artigo.

§ 3º A seleção e a contratação pela organização da sociedade civil de equipe envolvida na execução do termo de fomento e/ou de colaboração deverão observar os princípios da administração pública previstos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º A organização da sociedade civil deverá dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração.

§ 5º Não poderão fazer jus à remuneração de que trata este artigo pessoas naturais que tenham sido condenadas por crimes:

- I - contra a administração pública ou o patrimônio público;
- II - eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
- III - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 6º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos destinados pela administração pública não gera vínculo trabalhista com o poder público.

§ 7º A inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à administração pública a responsabilidade por seu pagamento nem poderá onerar o objeto do termo de fomento ou de colaboração ou restringir a sua execução.

§ 8º Quando os custos indiretos forem pagos também por outras fontes, a organização da sociedade civil deve apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos.

Seção IV

Da Liberação dos Recursos

Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o cronograma de desembolso aprovado, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:

I - quando houver fundados indícios de não ter ocorrido boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive quando aferidos em procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão repassador dos recursos e pelos órgãos de controle interno e externo da administração pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da administração pública nas contratações e demais atos praticados na execução da parceria ou o inadimplemento da organização da sociedade civil com relação a outras cláusulas básicas;

III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

Art. 49. No caso de o plano de trabalho e o cronograma de desembolso preverem mais de 1 (uma) parcela de repasse de recursos, para recebimento de cada parcela, a organização da sociedade civil deverá:

- I - ter preenchido os requisitos exigidos nesta Lei para celebração da parceria;
- II - apresentar a prestação de contas da parcela anterior;
- III - estar em situação regular com a execução do plano de trabalho.

Art. 50. A administração pública deverá viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.

Seção V

Da Movimentação e Aplicação Financeira dos Recursos

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados e geridos em conta bancária específica, em instituição financeira pública indicada pela administração pública, e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a 1 (um) mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando o prazo previsto para sua utilização for igual ou inferior a 1 (um) mês.

Parágrafo único. Os rendimentos das aplicações financeiras, quando autorizados nos termos do art. 57, serão obrigatoriamente aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Art. 53. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

Parágrafo único. Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços.

Art. 54. Em casos excepcionais, desde que fique demonstrada no plano de trabalho a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, em função das peculiaridades do objeto da parceria, da região onde se desenvolverão as atividades e dos serviços a serem prestados, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie, observados cumulativamente os seguintes pré-requisitos:

I - os pagamentos em espécie estarão restritos, em qualquer caso, ao limite individual de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por beneficiário e ao limite global de 10% (dez por cento) do valor total da parceria, ambos calculados levando-se em conta toda a duração da parceria;

II - os pagamentos em espécie deverão estar previstos no plano de trabalho, que especificará os itens de despesa passíveis desse tipo de execução financeira, a natureza dos beneficiários a serem pagos nessas condições e o cronograma de saques e pagamentos, com limites individuais e total, observando o previsto no inciso I;

III - os pagamentos de que trata este artigo serão realizados por meio de saques realizados na conta do termo de fomento ou de colaboração, ficando por eles responsáveis as pessoas físicas que os realizarem, as quais:

a) prestarão contas à organização da sociedade civil do valor total recebido, em até 30 (trinta) dias a contar da data do último saque realizado, por meio da apresentação organizada das notas fiscais ou recibos que comprovem os pagamentos efetuados e que registrem a identificação do beneficiário final de cada pagamento;

b) devolverão à conta do termo de fomento ou de colaboração, mediante depósito bancário, a totalidade dos valores recebidos e não aplicados à data a que se refere a alínea *a* deste inciso;

IV - a responsabilidade perante a administração pública pela boa e regular aplicação dos valores aplicados nos termos deste artigo permanece com a organização da sociedade civil e com os respectivos responsáveis consignados no termo de colaboração ou de fomento, podendo estes agir regressivamente em relação à pessoa física que, de qualquer forma, houver dado causa à irregularidade na aplicação desses recursos;

V - a regulamentação poderá substituir o saque à conta do termo de fomento ou de colaboração pelo crédito do valor a ser sacado em conta designada pela entidade, hipótese em que a responsabilidade pelo desempenho das atribuições previstas no inciso III deste artigo recairá integralmente sobre os responsáveis pela organização da sociedade civil consignados no termo de colaboração ou de fomento, mantidas todas as demais condições previstas neste artigo;

VI - será considerado irregular, caracterizará desvio de recursos e deverá ser restituído aos cofres públicos qualquer pagamento, nos termos deste artigo, de despesas não autorizadas no plano de trabalho, de despesas nas quais não esteja identificado o beneficiário final ou de despesas realizadas em desacordo com qualquer das condições ou restrições estabelecidas neste artigo.

Seção VI

Das Alterações

Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada na administração pública em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência.

Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do instrumento deve ser feita pela administração pública, antes do seu término, quando ela der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada ao exato período do atraso verificado.

Art. 56. A administração pública poderá autorizar o remanejamento de recursos do plano de aplicação, durante a vigência da parceria, para consecução do objeto pactuado, de modo que, separadamente para cada categoria econômica da despesa, corrente ou de capital, a organização da sociedade civil remaneje, entre si, os valores definidos para os itens de despesa, desde que, individualmente, os aumentos ou diminuições não ultrapassem 25% (vinte e cinco por cento) do valor originalmente aprovado no plano de trabalho para cada item.

Parágrafo único. O remanejamento dos recursos de que trata o **caput** somente ocorrerá mediante prévia solicitação, com justificativa apresentada pela organização da sociedade civil e aprovada pela administração pública responsável pela parceria.

Art. 57. Havendo relevância para o interesse público e mediante aprovação pela administração pública da alteração no plano de trabalho, os rendimentos das aplicações financeiras e eventuais saldos remanescentes poderão ser aplicados pela organização da sociedade civil na ampliação de metas do objeto da parceria, desde que essa ainda esteja vigente.

Parágrafo único. As alterações previstas no **caput** prescindem de aprovação de novo plano de trabalho pela administração pública, mas não da análise jurídica prévia da minuta do termo aditivo da parceria e da publicação do extrato do termo aditivo em meios oficiais de divulgação.

Seção VII

Do Monitoramento e Avaliação

Art. 58. A administração pública está incumbida de realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas antes do término da sua vigência, inclusive por meio de visitas **in loco**, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma do regulamento.

§ 1º Para a implementação do disposto no **caput**, o órgão poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará

os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.

§ 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

Parágrafo único. O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;

II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;

III - valores efetivamente transferidos pela administração pública e valores comprovadamente utilizados;

IV - quando for o caso, os valores pagos nos termos do art. 54, os custos indiretos, os remanejamentos efetuados, as sobras de recursos financeiros, incluindo as aplicações financeiras, e eventuais valores devolvidos aos cofres públicos;

V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas;

VI - análise das auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria poderá ser acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada esfera de governo.

Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Seção VIII

Das Obrigações do Gestor

Art. 61. São obrigações do gestor:

I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;

II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;

III – (VETADO);

IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, com base no relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59 desta Lei;

V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

Art. 62. Na hipótese de não execução ou má execução de parceria em vigor ou de parceria não renovada, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, a administração pública poderá, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:

I - retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;

II - assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.

Parágrafo único. As situações previstas no **caput** devem ser comunicadas pelo gestor ao administrador público.

CAPÍTULO IV DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Seção I

Normas Gerais

Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

§ 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias.

§ 2º Eventuais alterações no conteúdo dos manuais referidos no § 1º deste artigo devem ser previamente informadas à organização da sociedade civil e publicadas em meios oficiais de comunicação.

§ 3º O regulamento poderá, com base na complexidade do objeto, estabelecer procedimentos diferenciados para prestação de contas, desde que o valor da parceria não seja igual ou superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

§ 1º Serão glosados nas prestações de contas os valores que não atenderem ao disposto no **caput** deste artigo e nos arts. 53 e 54.

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

§ 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.

§ 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento.

Art. 65. A prestação de contas e de todos os atos que dela decorram dar-se-á, sempre que possível, em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

I - Relatório de Execução do Objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, assinado pelo seu representante legal, contendo as atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado, anexando-se documentos de comprovação da realização das ações, tais como listas de presença, fotos e vídeos, se for o caso;

II - Relatório de Execução Financeira, assinado pelo seu representante legal e o contador responsável, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas.

Parágrafo único. O órgão público signatário do termo de colaboração ou do termo de fomento deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente:

I - relatório da visita técnica **in loco** realizada durante a execução da parceria, nos termos do art. 58;

II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento.

Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada.

§ 1º No caso de parcela única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto.

§ 2º No caso de previsão de mais de 1 (uma) parcela, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas parcial, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto vinculadas à parcela liberada.

§ 3º A análise da prestação de contas de que trata o § 2º deverá ser feita no prazo definido no plano de trabalho aprovado.

§ 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que tratam o **caput** e o § 1º deste artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar:

I - os resultados já alcançados e seus benefícios;

II - os impactos econômicos ou sociais;

III - o grau de satisfação do público-alvo;

IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Art. 68. Os documentos incluídos pela entidade na plataforma eletrônica prevista no art. 65, desde que possuam garantia da origem e de seu signatário por certificação digital, serão considerados originais para os efeitos de prestação de contas.

Parágrafo único. Durante o prazo de 10 (dez) anos, contado do dia útil subsequente ao da prestação de contas, a entidade deve manter em seu arquivo os documentos originais que compõem a prestação de contas.

Seção II

Dos Prazos

Art. 69. A organização da sociedade civil está obrigada a prestar as contas finais da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até 90 (noventa) dias a partir do término da vigência da parceria, conforme estabelecido no respectivo instrumento.

§ 1º A definição do prazo para a prestação final de contas será estabelecida, fundamentadamente, de acordo com a complexidade do objeto da parceria e integra a etapa de análise técnica da proposição e celebração do instrumento.

§ 2º O disposto no **caput** não impede que o instrumento de parceria estabeleça prestações de contas parciais, periódicas ou exigíveis após a conclusão de etapas vinculadas às metas do objeto.

§ 3º O dever de prestar contas surge no momento da liberação da primeira parcela dos recursos financeiros.

§ 4º O prazo referido no **caput** poderá ser prorrogado por até 30 (trinta) dias, desde que devidamente justificado.

§ 5º A manifestação conclusiva sobre a prestação de contas pela administração pública observará os prazos previstos no plano de trabalho aprovado e no termo de colaboração ou de fomento, devendo dispor sobre:

I - aprovação da prestação de contas;

II - aprovação da prestação de contas com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; ou

III - rejeição da prestação de contas e a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial.

§ 6º As impropriedades que deram causa às ressalvas ou à rejeição da prestação de contas serão registradas em plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública, conforme definido em regulamento.

Art. 70. Constatada irregularidade ou omissão na prestação de contas, será concedido prazo para a organização da sociedade civil sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação.

§ 1º O prazo referido no **caput** é limitado a 45 (quarenta e cinco) dias por notificação, prorrogável, no máximo, por igual período, dentro do prazo que a administração pública possui para analisar e decidir sobre a prestação de contas e comprovação de resultados.

§ 2º Transcorrido o prazo para saneamento da irregularidade ou da omissão, não havendo o saneamento, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, nos termos da legislação vigente.

Art. 71. A administração pública terá como objetivo apreciar a prestação final de contas apresentada, no prazo de 90 (noventa) a 150 (cento e cinquenta) dias, contado da data de seu recebimento, conforme estabelecido no instrumento da parceria.

§ 1º A definição do prazo para a apreciação da prestação final de contas será estabelecida, fundamentadamente, de acordo com a complexidade do objeto da parceria e integra a etapa de análise técnica da proposição e celebração do instrumento.

§ 2º O prazo para apreciar a prestação final de contas poderá ser prorrogado, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado.

§ 3º Na hipótese do descumprimento do prazo definido nos termos do **caput** e dos §§ 1º e 2º em até 15 (quinze) dias do seu transcurso, a unidade responsável pela apreciação da prestação final de contas reportará os motivos ao Ministro de Estado ou ao Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, bem como ao conselho de políticas públicas e ao órgão de controle interno correspondentes.

§ 4º O transcurso do prazo definido nos termos do **caput** e do § 1º sem que as contas tenham sido apreciadas:

I - não significa impossibilidade de apreciação em data posterior ou vedação a que se adotem medidas saneadoras, punitivas ou destinadas a ressarcir danos que possam ter sido causados aos cofres públicos;

II - nos casos em que não for constatado dolo da organização da sociedade civil parceira ou de seus prepostos, sem prejuízo da atualização monetária, impede a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo referido no **caput** deste parágrafo e a data em que foi ultimada a apreciação pela administração pública.

Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte em dano ao erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou de infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Parágrafo único. A autoridade competente para assinar o termo de fomento ou de colaboração é a responsável pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas, tendo como

base os pareceres técnico e financeiro, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação.

CAPÍTULO V DA RESPONSABILIDADE E DAS SANÇÕES

Seção I

Das Sanções Administrativas à Entidade

Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil parceira as seguintes sanções:

I - advertência;

II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

III - declaração de inidoneidade para participar em chamamento público ou celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes, e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II deste artigo.

Parágrafo único. A sanção estabelecida no inciso III do **caput** deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado ou do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Seção II

Da Responsabilidade pela Execução e pela Emissão de Pareceres Técnicos

Art. 74. (VETADO).

Art. 75. O responsável por parecer técnico que conclua indevidamente pela capacidade operacional e técnica de organização da sociedade civil para execução de determinada parceria responderá administrativa, penal e civilmente, caso tenha agido com dolo ou culpa, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, sem prejuízo da responsabilidade do administrador público, do gestor, da organização da sociedade civil e de seus dirigentes.

Art. 76. A pessoa que atestar ou o responsável por parecer técnico que concluir pela realização de determinadas atividades ou pelo cumprimento de metas estabelecidas responderá

administrativa, penal e civilmente pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, caso se verifique que as atividades não foram realizadas tal como afirmado no parecer ou que as metas não foram integralmente cumpridas.

Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa

Art. 77. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10.....

.....

VIII -frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

.....

XVI --facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente;

XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (NR)

Art. 78. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 11.....

.....

VIII -descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.” (NR)

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 79. (VETADO).

Art. 80. O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, mantido pela União, fica disponibilizado aos demais entes federados, para fins do disposto no § 2º do art. 43 desta Lei, sem prejuízo do uso de seus próprios sistemas.

Art. 81. Mediante autorização da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão aderir ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para utilizar suas funcionalidades no cumprimento desta Lei.

Art. 82. (VETADO).

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

~~§ 1º A exceção de que trata o **caput**, não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a promulgação desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente para a hipótese de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública.~~

~~§ 1º A exceção de que trata o **caput** não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a entrada em vigor desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente para a hipótese de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública. — (Redação dada pela Medida provisória nº 658, de 2014)~~

§ 1º A exceção de que trata o **caput** não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a entrada em vigor desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente para a hipótese de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.102, de 2015)

§ 2º Para qualquer parceria referida no **caput** eventualmente firmada por prazo indeterminado antes da promulgação desta Lei, a administração pública promoverá, em prazo não superior a 1 (um) ano, sob pena de responsabilização, a repactuação para adaptação de seus termos a esta Lei ou a respectiva rescisão.

Art. 84. Salvo nos casos expressamente previstos, não se aplica às relações de fomento e de colaboração regidas por esta Lei o disposto na Lei nº-8.666, de 21 de junho de 1993, e na

legislação referente a convênios, que ficarão restritos a parcerias firmadas entre os entes federados.

Parágrafo único. Os convênios e acordos congêneres vigentes entre as organizações da sociedade civil e a administração pública na data de entrada em vigor desta Lei serão executados até o término de seu prazo de vigência, observado o disposto no art. 83.

Art. 85. O art. 1º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º-Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.” (NR)

Art. 86. A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A e 15-B:

“Art. 15-A.-(VETADO).”

“Art. 15-B.-A prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria perante o órgão da entidade estatal parceira refere-se à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - relatório anual de execução de atividades, contendo especificamente relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;

III - extrato da execução física e financeira;

IV - demonstração de resultados do exercício;

V - balanço patrimonial;

VI - demonstração das origens e das aplicações de recursos;

VII - demonstração das mutações do patrimônio social;

VIII - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário;

IX - parecer e relatório de auditoria, se for o caso.”

Art. 87. As exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas que envolvem o termo de fomento ou de colaboração, desde a fase preparatória até o fim da prestação de contas, naquilo em que for necessário, serão excepcionadas quando se tratar de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, na forma do regulamento.

~~Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.~~

~~Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de sua publicação oficial. (Redação dada pela Medida Provisória nº 658, de 2014)~~

Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de sua publicação oficial. (Redação dada pela Lei nº 13.102, de 2015)

Brasília, 31 de julho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Guido Mantega

Miriam Belchior

Tereza Campello

Clélio Campolina Diniz

Vinícius Nobre Lages

Gilberto Carvalho

Luís Inácio Lucena Adams

Jorge Hage Sobrinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 1º.8.2014

ANEXO B**LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.**Regulamento

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. (Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 10.539, de 2002)

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 conterá 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.

Art. 15-A. (Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

Art. 15-B. (Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

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 os requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei.~~

~~§ 1º Findo o prazo de dois 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.~~

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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

§ 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

Renan Calheiros

Pedro Mallan

Ailton Barcelos Fernandes

Paulo Renato Souza

Francisco Dornelles

Waldeck Ornélas

José Serra

Paulo Paiva

Clovis de Barros Carvalho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.3.1999