

Painel 22 - Governança, participação e controle social

Tema - Governança, participação e controle social

Paper 83 : Uma análise crítica dos modelos de parceria entre o Poder Público e entidades do Terceiro Setor.

Autora: Valéria Alpino Bigonha Salgado

Cargo: Diretora de Inovação e Melhoria da Gestão da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Email: valeria.salgado@planejamento.gov.br,

Telefones: (61) 3367-1868 (residência), (61) 2020-4969 (trabalho) e (61) 96969948 (celular)

Resumo:

A atualização do marco legal das relações entre as entidades civis sem fins lucrativos e os órgãos e entidades públicos é tema que se impõe à agenda nacional. Há necessidade de investir no fortalecimento e na expansão das parcerias entre o setor público e a sociedade civil organizada, a fim de viabilizar a atuação conjunta e cooperada em direção ao alcance dos objetivos sociais da República.

Nos últimos anos, essas relações têm sido expostas a crescente insegurança jurídica, pelos sucessivos questionamentos jurídicos sobre os contornos dos modelos das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP. Esses modelos envolvem fomento público e concessão de vantagens tributárias a entidades do Terceiro Setor, notadamente no que tange às especificidades de suas formas de propriedade; à incidência de regramentos do Direito Administrativo e às formas de controle.

O presente artigo analisa os modelos de parceria existentes quanto aos principais aspectos de suas respectivas legislações, assim como algumas das soluções legal e normativas já intentadas para resolvê-los.

1. Introdução

Muito se discute sobre as convergências e diferenças entre gestão pública e privada. Há quem defenda o modelo privado como melhor, mais eficaz e eficiente do que o público e aponte a administração pública como morosa, burocrática e sem compromisso claro com a produção de resultados.

O assunto, embora antigo começou a ganhar mais lugar na mídia, nos últimos tempos, impulsionado, talvez, pelo compromisso do Governo Brasileiro de efetivar as medidas de melhoria das infraestruturas aeroportuária, urbana e logística e do seu setor de serviços, indispensáveis para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e a Copa do Mundo de 2014, talvez pelo aumento no número de brasileiros interessados na efetividade dos programas de governo. O fato é que a sociedade civil está mais atenta em relação ao *modus operandi* do governo.

Recentemente, o empresário Jorge Gerdau, Presidente da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, criada pela Presidente Dilma Rousseff¹, referiu-se ao que considera um inchaço na máquina pública do Governo Federal, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, que *"Deveria (o Governo) trabalhar com meia dúzia de ministérios. Fazer um agrupamento de ministérios."* Afirmou, o empresário:

"A política faz com que as tecnologias e a profissionalização das gestões da administração sejam insuficientes e insatisfatórias. Você tem que separar os três níveis: as funções e interesses de Estado, as de governo e de administração. País civilizado troca de ministro e muda duas, três pessoas de relação pessoal. A administração não muda. A estrutura de governança pode ter modificações de decisão política. Muda o partido, a cabeça do líder. Mas, no Brasil, só tem quatro ou cinco instituições em que essa estrutura de meritocracia e profissionalismo funcionam".

A visão é negativa e importante como *feedback* à Administração, sobre a percepção que o mercado tem sobre o seu desempenho. No entanto, o assunto não pode ser tratado de forma linear e há outras questões a serem consideradas.

Há alguns dias, ao participar de um evento em Brasília, tive a satisfação de ouvir discurso do atual Governador da Bahia, Jaques Wagner², sobre os novos paradigmas para a gestão pública brasileira. Em muitos aspectos, a abordagem do Governador foi estimulante e motivadora – seja porque ele se contrapôs ao senso comum de que gestão privada é melhor do que a pública; seja por ter enaltecido o papel dos agentes políticos nacionais no contexto de um governo democrático, especialmente dos gestores públicos, ou por haver destacado que o processo de redemocratização nacional, embora jovem, no qual a burocracia pública tem um papel fundamental, demonstra trajetória virtuosa, com várias conquistas concretas já obtidas. Ainda que esteja muito distante do modelo ideal, a Administração Pública Brasileira amadureceu e está sintonizada com a necessidade de se reformular, rapidamente, a fim de cumprir os seus compromissos com a sociedade e com o mercado, crescentemente mais preparados e exigentes.

Para Jaques Wagner, há casos em que vinte e cinco anos não são suficientes para um grupo empresarial se firmar e se fortalecer como líder de mercado e, no entanto, nesse mesmo tempo, a Administração Pública Brasileira - que pode ser comparada a um grande grupo empresarial que atua, não apenas em um nicho de mercado, mas que é responsável por prover o desenvolvimento econômico e social de uma nação composta por cento e noventa e seis milhões de brasileiros (seus legítimos acionistas) – obteve êxitos respeitáveis. Estamos falando, aqui, de uma organização com oito milhões de servidores públicos, espalhados pelas três esferas de governo, responsáveis por efetivar políticas públicas que garantam a ordem econômica e social do país e

¹ A Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República, foi criada pela Presidente Dilma, em 11 de maio de 2011, com o objetivo de aprimorar a gestão pública, não só na formulação de mecanismos de controle da qualidade de gasto público, como também no estabelecimento de diretrizes.

² A palestra do Governador Jaques Wagner foi proferida no dia 12 de março de 2013, em Brasília, durante a Jornada Internacional da Gestão Pública promovida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

superem os resquícios da escravidão e os vícios adquiridos no período do regime autoritário, amalgamados na cultura popular e da própria burocracia.

Muito se evoluiu sob os auspícios do texto constitucional de 1988. O País realizou seis eleições presidenciais em ambiente de normalidade política; alcançou a estabilidade econômica e implantou a responsabilidade fiscal na máquina estatal; fortaleceu suas instituições de controle interno e externo, responsáveis por uma política de transparência das contas públicas; aprovou lei que garante ao cidadão o acesso à informação sobre o governo; tem adotado, de forma crescente, práticas participativas de gestão orçamentária e de controle social das políticas públicas; e adotou uma agenda política voltada à efetivação dos direitos sociais; dentre muitos outros avanços.

O sociólogo italiano Domenico De Masi³ faz um elogio à brasilidade: *"Depois de copiar o modelo europeu por 450 anos e o modelo americano por 50, agora que ambos estão em crise e ainda não há um novo para substituí-lo, chegou a hora de o Brasil propor um modelo para o mundo"*. Defende o sociólogo:

"O Brasil ainda hoje é menos conhecido e valorizado do que merece. O Brasil é quase tão grande como a China, mas é uma democracia. O Brasil é quase três vezes maior que a Índia, tem quase o mesmo número de etnias e de religiões, mas vive em paz interna e em paz com os países limítrofes. O Brasil é quatro vezes maior que a zona do Euro, mas tem um único governo e fala uma única língua. O Brasil é o país onde há mais católicos, mas onde a população vive da forma mais pagã. O Brasil é o único país no mundo onde a cultura ainda mantém características de solidariedade, sensualidade, alegria e receptividade."

É um reconhecimento merecido. Nas palavras de De Mazi, a força de um país não está apenas no seu crescimento econômico, mas principalmente na sua capacidade de distribuir igualmente a riqueza, o trabalho, o poder, o conhecimento, as oportunidades e as proteções sociais.

Embora seja fundamental não fecharmos os olhos para os nossos problemas e desafios, é preciso que tenhamos consciência dos nossos próprios valores e saibamos onde, concretamente, queremos chegar. Estabelecer esse rumo e dispor os valores nacionais são competências indelegáveis da sociedade brasileira, exercidas de forma direta ou por seus legítimos representantes.

Apesar da boa imagem, inclusive perante os estrangeiros, para se posicionar, de forma estável e sustentável, na direção do desenvolvimento econômico e social, o País tem diversas arestas a aparar, naturais, inclusive, numa democracia tão recente⁴. Jaques

³ Extraído da entrevista ao sociólogo, feita pelo Jornal Folha de São Paulo. Matéria: *"Brasil é o melhor dos mundos existentes, diz sociólogo Domenico De Masi"*, de Morris Kachani (de São Paulo), de 14/03/2013 - 03h10. Site do Jornal Folha de São Paulo endereço: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1244862-brasil-e-o-melhor-dos-mundos-existentis-diz-sociologo-domenico-de-masi.shtml>

⁴ Algumas delas têm relação com os problemas identificados por Jorge Gerdau na entrevista à Folha de São Paulo: a máquina estatal é grande; com falhas estruturais na organização das carreiras; os servidores públicos nem sempre têm o perfil e a capacitação necessários e desejáveis; o modelo de gestão de pessoas não privilegia a avaliação de desempenho e há investimento insuficiente na obtenção e disseminação de tecnologias adequadas aos diversos campos de atuação estatal.

Wagner, ainda na palestra que mencionei, fez um alerta: é preciso rever as atuais regras de organização e funcionamento da Administração Pública Brasileira, muitas delas escritas antes da Constituição de 1988, com base em outra realidade de Brasil.

Seguramente, temos, hoje, um número maior de cidadãos ativos e exigentes do que há vinte e cinco anos. Nossas empresas são mais competitivas, inclusive no mercado externo. A sociedade está mais mobilizada para a defesa de direitos e para a cooperação com o Estado. Nosso terceiro setor se fortalece e se organiza. Há novas relações de força e poder consolidando-se, em ambiente democrático, no território nacional e, tudo isso, afeta de modo profundo, o papel e o perfil dos agentes e das instituições públicas.

O descompasso entre as demandas e expectativas externas⁵, os novos atores presentes no cenário internacional e as regras sob as quais a Administração Pública funciona, inclusive nas suas negociações e contratos com o mercado e com entidades parceiras, têm gerado inseguranças por parte dos gestores e servidores públicos; questionamentos por parte dos órgãos jurídicos e de controle interno e externo; e, de forma contraditória, favorecido a inação e a corrupção.

A atuação pública na área social é, com certeza, uma das mais afetadas por esse fenômeno de inadequação e obsolescência do regime administrativo. Nessa área, a insuficiência e a crescente insegurança dos modelos jurídicos de cooperação entre o setor público e as entidades sem fins lucrativos; junto ao despreparo de agentes públicos e privados para a sua utilização, têm fomentado o descrédito e o preconceito, dentro e fora da máquina pública, em relação aos objetivos e à eficácia dessa modalidade de regulação estatal.

A longa introdução realizada é importante para ajudar a compreender as dificuldades que a Administração Pública tem em seu desafio de reestruturar seus processos e seu modo de funcionamento para ampliar o nível de eficácia e eficiência de sua ação regulatória, especialmente, quando essa reestruturação implica mudança das regras administrativas estabelecidas a longo tempo e consolidadas na cultura da burocracia e da sociedade.

Ampliar a capacidade de governança pública e a efetividade da ação estatal implica muito mais do que, simplesmente rever e melhorar processos de trabalho ou ampliar o nível de financiamento público de determinado setor, não que isso não seja fundamental. É fundamental. Mas é também essencial rever as regras sob as quais a ação pública se realiza, atualizando-as segundo a moral vigente na sociedade.

Vamos ver, a seguir, que esse é o caso das regras administrativas que atualmente regulam a ação cooperada do Governo com entidades do Terceiro Setor, especialmente no provimento dos direitos sociais da população brasileira.

⁵ Após a abertura democrática, as agendas políticas dos governos tornaram-se substancialmente mais complexas, especialmente pela necessidade de conciliar, à preocupação com o desenvolvimento econômico, a implementação de políticas de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país; de inserção social e promoção do bem estar da população; de proteção ambiental e de incentivo ao desenvolvimento tecnológico.

2. Os modelos de parceria público-privada

No Brasil, a intervenção no setor social, a partir de políticas públicas estruturadas é fenômeno recente, introduzidas pela Constituição de 1988. Até 1930, a estrutura de assistência social estava ancorada em iniciativas voluntárias e isoladas, constituída basicamente, pelas instituições religiosas responsáveis por práticas de caridade, em reflexo ao conservadorismo de uma sociedade elitista no acesso às riquezas sociais. Foi somente na década de 1930, sob o Governo de Getúlio Vargas, que o Estado Brasileiro passou a intervir na assistência social, com a criação do Conselho Nacional do Serviço Social e, mais tarde, da Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942). Longe de ser criada como um direito social, no âmbito de uma política pública, a LBA tornou-se a entidade das “primeiras damas”, que cuidava dos pobres coitados, expandindo-se a assistência social com características paternalistas, apenas como ajuda aos necessitados (Graef & Salgado, 2010).

Foi, exatamente, nessa época que o ex-Presidente Getúlio Vargas instituiu a primeira lei que dispõe sobre relações entre a Administração Pública Federal e as entidades civis sem fins lucrativos. A Lei nº 91, de 1935 criou o título de utilidade pública, com o objetivo de reconhecer, publicamente, as entidades civis que atuassem nas áreas da educação, pesquisa científica, cultura, inclusive artística ou filantrópica. A titulação, ainda vigente, não implicava favores específicos do Estado, salvo o uso pela entidade de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios⁶. Era meramente declaratória e visava facilitar a identificação das entidades de fins comunitários, de fins públicos ou de solidariedade social, que prestassem relevantes serviços à comunidade⁷.

Em 1967, o Decreto-Lei nº 200, ao estabelecer a *estrutura orgânica* da Administração Pública Federal e diretrizes de reforma administrativa, introduziu o convênio como instrumento voltado, fundamentalmente para a cooperação entre a União e os entes federados⁸. Apesar de o texto do DL nº 200 não tratar das relações de cooperação do setor público com as entidades civis – que não era prioridade, na época, o seu art. 150 faz menção, de forma subsidiária, ao uso do convênio para viabilizar a prestação da assistência médica por entidades públicas e *privadas*, existentes na comunidade^{9,10}.

⁶ O pedido de declaração de utilidade pública deve ser dirigido ao Presidente da República, por intermédio do Ministério da Justiça sendo que a entidade deve atender, dentre outros, aos seguintes requisitos: (a) ter seus cargos da diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não são remunerados; (b) comprovar o funcionamento, nos 3 anos anteriores ao pedido, em áreas da educação, pesquisa científica, cultura, inclusive artística, ou filantrópica; (c) ter seus diretores com “folha corrida” e moralidade comprovada; e (d) ter a obrigação de publicar, anualmente, demonstração da receita e despesa do período anterior, quando contemplada com subvenção por parte da União.

⁷ Posteriormente, o Decreto nº 2.536, de 1998, condicionou o recebimento do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, para fins de isenção tributária e previdenciária, à obtenção prévia do título de utilidade pública.

⁸ A primeira referência legal ao instituto do convênio é do Decreto Lei nº 200, de 1967, que o estabelece como instrumento de descentralização administrativa entre a Administração Federal e as unidades federadas. Para a descentralização de atividades para a órbita privada, o DL nº 200 previa os contratos ou concessões (art. 10, incisos “b” e “c” 8).

⁹ Afora nos setores de saúde e educação, antes de 1988, o Estado Brasileiro nunca havia atuado, de fato, na área da social, o que deu margem à constituição da rede de instituições assistenciais, atrelada

Na mesma linha, o Decreto-Lei nº 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para os orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios, ao tratar das transferências de recursos públicos para instituições privadas sem finalidade lucrativa, prevê, apenas a subvenção social, como uma modalidade de ajuda financeira do Poder Público às entidades de caráter assistencial ou cultural, para cobertura de despesas de custeio. Pouco anterior ao DL nº 200, o dispositivo não faz referência ao convênio e não prevê transferências financeiras, a essas entidades, a título de cooperação mútua na realização de objetivos públicos.

Em 1986, o Decreto nº 93.872, de 1986, estendeu o uso do convênio às relações público-privadas cujo objetivo fosse de interesse recíproco¹¹, sem, no entanto, dar foco especial a essas relações - as mesmas regras criadas para disciplinar o relacionamento interno entre entes públicos, e, portanto, próprias do Direito Público, passaram a reger, também, as relações de parceria e fomento entre o setor público e as entidades civis sem fins lucrativos, criadas por particulares e regidas, exclusivamente, pelas regras do Direito Civil¹².

A Constituição Federal de 1988 lançou novas luzes sobre as modalidades de cooperação público-privado. A seguridade social, composta pelas políticas de saúde, previdência e assistência social foi definida como um direito social universal, o que constituiu importante conquista dos trabalhadores e de toda a sociedade brasileira. O sistema de garantia e proteção sociais alargou-se – a Carta estabeleceu direitos como o seguro-desemprego; a previdência social, sem distinção entre trabalhadores rurais e urbanos; o acesso universal e gratuito à assistência à saúde e, também, o direito à assistência social a quem dela necessitar.

Antes, o acesso à saúde pública restringia-se aos filiados à previdência social. Quem era pobre e excluído do mercado de trabalho, tinha que recorrer à caridade e à filantropia dos hospitais beneficentes. Já as atividades assistenciais ficavam, quase que exclusivamente, nas mãos do voluntariado especialmente o de fundo religioso (Graef&Salgado, 2010).

O texto constitucional combinou a ampliação dos direitos sociais com a descentralização da sua prestação direta para os entes subnacionais de governo, e

principalmente às Igrejas, notadamente à Igreja Católica, montada ao longo de cinco séculos de história do país (Graef& Salgado, 2010).

¹⁰ A Constituição Federal de 1988 manteve a referência em seu art. 199, que trata da saúde pública.

¹¹ Decreto nº 93.872, Art. 48: *“Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste. (Revogado pelo Decreto nº 6.170/2007).”*

¹² § 1º *Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato. (Revogado pelo Decreto nº 6.170/2007)”*.

¹² Observa-se que os normativos referentes ao convênio entre o Poder Público e as entidades civis sem fins lucrativos desde que instituído sofreu poucas alterações, sendo que de 1986 a 2007, o seu regulamento foi atualizado no período de dez em dez anos. No entanto, apenas no ano de 2011, foram promulgados quatro decretos sucessivos para alterar os dispositivos do Decreto 6.170, de 2007, o que demonstra que houve um maior interesse em atualizar e fortalecer os contornos jurídicos desse instrumento.

previu a parceria entre o Poder Público e sociedade civil organizada, especialmente as sem fins lucrativos na execução das políticas públicas sociais. A nova ordem constitucional substituiu o modelo de administração pública do Decreto Lei nº 200, de 1967 e consagrou nova ordem para a organização e o funcionamento do Poder Executivo, por meio da estruturação de sistemas descentralizados de políticas públicas e da previsão, explícita, da atuação cooperada com a sociedade civil e com o mercado, para além, inclusive, das limitações dos tradicionais convênios.

A Constituição atualizou, de forma contundente, as regras até então vigentes para a Administração Pública e estabeleceu as bases para um novo Direito Administrativo, distanciado das regras do Direito Civil que rege as pessoas privadas¹³ e, em muitos aspectos, mais rígido e engessado do que o estabelecido pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967¹⁴. Ao fazê-lo, teve o cuidado, no entanto, de resguardar as instituições privadas de caráter associativo da incidência de regras externas em seu funcionamento, consignando essa vedação como cláusula pétrea (art. 5º, inciso XVIII).

Lançando mão, mais uma vez, da analogia feita pelo Governador Jaques Wagner entre a Administração Pública Brasileira e um grande conglomerado empresarial, é bom lembrar que o Direito Administrativo é um conjunto de regras especiais (diferenciadas do Direito Comum), aplicáveis, apenas, ao funcionamento interno do conglomerado público, estabelecidas pelos seus acionistas (os cidadãos), na defesa de seus interesses. Como em toda grande empresa, suas regras internas não alcançam atores externos, a não ser mediante contrato, livremente acordado e celebrado entre as partes. O mesmo se dá entre as relações estatais e os particulares. O Direito Administrativo não regula o particular, mesmo quando esse recebe recursos públicos a título de fomento. Quem regula a relação de cooperação e fomento é o contrato, o ajuste, que o Poder Público com ele celebra e que esse assina, por sua livre vontade.

Em 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742) que estabelece a política pública da assistência social, como um *“direito do cidadão e um dever do Estado”* e define diretrizes para as ações de assistência realizadas no âmbito das entidades e organizações de assistência social, previstas constitucionalmente¹⁵. Em favor dessas instituições, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a isenção da

¹³ A Constituição de 1988 introduziu o regime jurídico único para os servidores e o instituto da licitação; fortaleceu o controle interno e externo e o Ministério Público, previu a estabilidade dos servidores, o planejamento plurianual, dentre muitas outras regras próprias e específicas para a Administração Pública.

¹⁴ O repúdio aos excessos de discricionariedade do Executivo Federal durante o regime militar, levou o Constituinte a soluções que pecaram em excesso de rigidez e uniformização, incompatíveis com a diversidade de papéis estabelecidos pela própria Constituição para o Estado Brasileiro. O robustecimento do Direito Administrativo incorreu em disfuncional restrição das prerrogativas do Executivo para dispor sobre assuntos de sua própria organização e na perda de autonomias das entidades descentralizadas da administração indireta. Por outro lado, fortaleceu-se a ação dos órgãos de controle com a finalidade de cercear a ação administrativa.

¹⁵ A previsão constitucional é de que as entidades beneficentes e de assistência social são executoras das políticas públicas de assistência social junto a estados e municípios. A lei estabelece que as ações de assistência realizadas no âmbito das entidades e organizações de assistência social devem observar as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e que o funcionamento das organizações depende de prévia inscrição no respectivo conselho municipal ou estadual, conforme o caso, a quem cabe também a fiscalização destas organizações (Graef & Salgado, 2010).

contribuição previdenciária e veda a instituição de impostos sobre patrimônio, renda e serviços de partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.

A lei institui o *certificado de entidade beneficente de assistência social*, como condição para a usufruição de isenções previdenciárias e tributárias asseguradas pela Constituição, para essas entidades¹⁶. Esse novo título não prevê a relação de cooperação direta entre o Governo e as entidades civis e o custeio estatal às atividades de assistência social dá-se por meio da renúncia fiscal em favor das entidades que atuam no setor.

Ressalte-se que o instituto jurídico escolhido para dar sustentação à atuação das entidades civis sem fins lucrativos no sistema público de assistência social, de renúncia tributária e da contribuição patronal, permaneceu ancorado no modelo do assistencialismo filantrópico sem vínculo de cooperação efetivo com as políticas públicas estatais.

Em 1994, a Lei nº 8.958 cria o conceito das fundações de apoio, que são fundações civis, instituídas com a finalidade estatutária de apoiar instituições públicas federais de ensino superior e pesquisa tecnológica e científica, em seus projetos de pesquisa, ensino e extensão de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

Analisada no contexto histórico em que foi promulgada, pode-se identificar, na Lei das fundações de apoio, elementos de inovação, especialmente pela introdução, no ordenamento jurídico, do convênio como instrumento de parceria de longo prazo entre o Poder Executivo e a sociedade civil organizada, na viabilização da pesquisa científica e tecnológica.

Nada obstante, em diversos outros aspectos, a Lei nº 8.958, assim como as alterações nela introduzidas pelas Leis nº 10.406, de 2002 e nº 12.349, de 2010, não avançam na diferenciação das regras de relacionamento entre o Poder Público e entidades privadas e mantêm o convênio como instrumento de ajuste¹⁷. Os contornos específicos estabelecidos pela lei para a cooperação e o fomento entre as instituições públicas federais e suas fundações de apoio aprofundam, ainda mais, as relações simbióticas entre elas, que torna difícil demarcação das searas pública e privada, especialmente no trato do patrimônio e do recurso público. Em contrapartida a prerrogativas próprias de entidades públicas, como a autorização para utilizarem as instalações e os servidores das entidades públicas que apoiam, a lei e o decreto impõem à fundação de apoio uma série de regramentos próprios e exclusivos da Administração Pública, tais como a

¹⁶ Os normativos legais e regulamentares que disciplinam o título de entidade beneficente de assistência social sofreram diversas alterações posteriores – Decreto nº 2.356, de 1988 (alterado pelos Decretos; nº 3.504, de 2000; nº 4.327, de 2002; nº 4.381, de 2002; nº 4.499, de 2002 e nº 5.895, de 2006); Decreto nº 3.048, de 1999 (arts. 206 a 210); Decreto nº 7.237, de 2010 e Lei nº 12.101, de 2009.

¹⁷ Esse formato de relações foi, em muito, facilitado pela Lei nº 10.973, de 2004, denominada “Lei do Bem”, que possibilitou que, nos projetos desenvolvidos em parceria com a entidade pública contratante, a fundação de apoio pudesse utilizar e remunerar a “mão-de-obra” pública; assim como as instalações, os equipamentos e materiais da contratada.

observância dos procedimentos de licitação e a prestação de informações contábeis exclusivas da sua gestão interna¹⁸¹⁹.

Todos esses aspectos favoreceram a ocorrência de práticas irregulares, no âmbito dos convênios com fundações de apoio - tais como a terceirização irregular de mão-de-obra, a aplicação de patrimônio público diretamente pela fundação de apoio; e a triangulação de processos de compras e contratos das entidades públicas por meio das fundações de apoio, para fuga do regime administrativo imposto à Administração Indireta - e esses ajustes passaram a ser alvo de questionamentos por parte do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União e inauguraram o processo de insegurança jurídica que tem afetado negativamente as formas de parceria entre o setor público e privado na realização de objetivos de interesse público.

Um dos objetivos da Lei nº 9.637, de 1998, que instituiu a qualificação de entidades civis como organizações sociais, foi dar uma resposta e uma solução para a judicialização e a insegurança jurídica presentes nas parcerias público-privada. A lei fixou um instrumento legal próprio para as relações entre a Administração Pública e as entidades civis sem fins lucrativos - o contrato de gestão, diferente do convênio, desenhado para regular relações de cooperação entre entes públicos.

A lei prevê que o título de "organização social - OS" pode ser concedido a entidades civis sem fins lucrativos, com quem deseje estabelecer uma relação estável e prolongada de parceria e fomento, para a execução de atividades ou prestação de serviços sociais, de interesse público e de natureza continuada. Para tanto, autoriza a cessão de bens públicos móveis e imóveis à entidade parceira, assim como de servidores públicos, mediante cláusula contratual específica.

O dispositivo legal resolve a necessidade de assegurar um nível mínimo de padronização e controle ao processo de compras e contratos da entidade parceira, ao estipular, como cláusula contratual, que a OS mantivesse um regulamento próprio para compras, devidamente aprovado pelo seu órgão superior de decisão, onde, na forma da lei, o Poder Público tem assento. Dessa forma, assegurou padronização e maior controle às compras e aquisições da OS, parceira de longo prazo, sem ter que impor ao particular regras próprias da Administração Pública à gestão da entidade privada, que implicam, inclusive, custo adicional nos seus processos internos.

¹⁸ Como já visto, ainda que essas entidades sejam beneficiárias de transferências de recursos públicos para aplicação em projetos de interesse público, a imposição ao particular de princípios e regras próprias do regime administrativo imposto à Administração Pública é uma impropriedade e implica, inclusive, em custo adicional nos processos da entidade privada.

¹⁹ Vale citar o §1º do art. 11 do Decreto nº 7.423, de 2010, cuja redação, ao tempo em que parece estender inadequadamente os princípios administrativos da legalidade e eficiência (ou economicidade) à fundação de apoio, inova ao prever que a prestação de contas deverá abranger aspectos de "efetividade", sendo que, em sua parte final, não deixa claro se está tratando da prestação de contas da fundação de apoio ou da "instituição apoiada". Tem-se a impressão de que a interpenetração de recursos e atividades, consentida pela lei, entre as entidades pública e privada chega ao ponto de confundir o próprio agente normatizador que, no regulamento, não mais consegue fazer as necessárias delimitações entre o Direito Público e o Direito Privado que rege cada uma das instituições signatárias da parceria.

A grande inovação da lei de OS foi, portanto, a substituição do convênio pelo contrato de gestão que, ao tempo em que demarca a diferença entre a cooperação intra e inter governamental e a cooperação público-privada, substitui o controle *a posteriori*, de etapas e de procedimentos, pela contratualização e cobrança de resultados objetivos e mensuráveis, em contrapartida a recursos públicos transferidos a título de fomento. O contrato estabelece as atribuições, responsabilidades e obrigações das partes a especificação das metas de desempenho e resultados a serem alcançados pela OS, assim como a previsão do montante de recursos públicos necessários ao cumprimento do contrato que serão transferidos para a entidade, a título de fomento. Além disso, prevê que a fiscalização da relação contratual recai sobre os resultados e compromissos pactuados e contratados e afasta da entidade privada a interferência estatal indevida e inconstitucional na sua forma de gestão interna.

Na mesma direção da Lei de OS, em 1999 é promulgada nova lei de parceria, a lei das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs (Lei Federal nº 9.970, de 23 de março de 1999), que estabelece outra forma de titulação das entidades civis sem fins lucrativos, com o objetivo de fortalecer o Terceiro Setor e criar um novo sistema classificatório para reconhecer institucionalmente as ONGs que mantenham atividades ou projetos de interesse público e, assim, ampliar o universo de parcerias do Estado²⁰.

Na forma da lei, OSCIP é um título concedido pelo Poder Executivo Federal a uma entidade civil sem fins lucrativos que atue nas áreas de seguridade social que funciona como uma espécie de prequalificação ou prehabilitação para a celebração de parceria com o Poder Público, no desenvolvimento de atividades ou projetos de interesse público.

O vínculo entre a OSCIP e o Poder Público é estabelecido por meio da celebração de um termo de parceria que tem natureza contratual e que contempla a definição de metas de desempenho e responsabilidades dos seus signatários, assim como os procedimentos de avaliação dos resultados alcançados.

Apesar das inovações das Leis de OS e OSCIP, o uso efetivo do contrato de gestão e do termo de parceria mostrou-se um processo complexo; pelo despreparo dos agentes públicos e privados na sua utilização; pelas resistências internas e dos órgãos jurídicos e de controle frente à mudança de regras nas relações público-privadas e; especialmente, pelas dificuldades de acomodação dos novos instrumentos dentro do ordenamento jurídico velho e ultrapassado, construído com base em outra realidade social.

As dificuldades de entendimento desses marcos legais tem favorecido antinomias jurídicas, havendo leis, decretos, portarias e outros instrumentos jurídicos que incorrem em equívocos no tratamento dessas entidades e alteram, de forma tácita e sem as necessárias discussões, o seu regulamento legal, estabelecido nas suas leis específicas. É o caso, por exemplo, do Decreto nº 5.504, de 2005, que exige a utilização, pelas OSCIPs e OS do pregão eletrônico nas contratações de bens e serviços que

²⁰ De acordo com publicação do Governo Federal: OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor, Conselho da Comunidade Solidária da Casa Civil da Presidência da República, setembro de 2000.

fizerem com aplicação de recursos recebidos de transferências da União. Outra antinomia em relação às OSCIPs pode ser detectada no texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que repete redação de LDOs anteriores, e altera o marco jurídico das OSCIPs ao exigir processo seletivo para eleição de OSCIPs para fins de celebração de termos de parceria, quando a Lei nº 9.970, de 1999 impõe, apenas a submissão da escolha ao Conselho de Políticas Públicas e deixa a decisão de realizar ou não processo seletivo no campo da discricionariedade do Administrador.

A Lei de OS foi questionada, junto ao Supremo Tribunal Federal, quanto à sua constitucionalidade²¹, sendo que, a partir de 2002, foram suspensas as qualificações de novas entidades, no âmbito do Governo Federal, havendo apenas seis organizações sociais, qualificadas anteriormente, que atuam sob frequentes questionamentos jurídicos dos órgãos de controle e são alvo de constantes medidas administrativas que visam submetê-las aos regimentos impostos aos convênios.

Por sua vez, também as OSCIPs têm sido objeto de questionamentos quanto à natureza dos controles administrativos que incidem sobre ela. Em 2011, observou-se a retração dos dispositivos normativos que regulamentam os termos de parcerias: (a) o Decreto nº 7.568, de 2011 fixou a realização de concursos de projetos como rito obrigatório para a celebração de termos de parceria com OSCIPs (Decreto 7.568, de 2011); e (b) o Decreto nº 7.592, de 2011 estendeu aos termos de parceria as vedações estabelecidas para a celebração de convênios e contratos de repasse. Impulsionado pela onda moralizante que assolou o País após a aprovação da Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, o decreto determinou, ainda, a avaliação da regularidade da execução dos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos.

Segundo a norma, a Administração Pública está impedida de celebrar parcerias, via convênio, contrato ou termo de parceria, com entidades civis que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do termo de parceria e que tenham incorrido, em suas relações anteriores com a União, em pelo menos uma das seguintes condutas: (a) omissão no dever de prestar contas; (b) descumprimento injustificado do objeto do termo de parceria; (c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; (d) ocorrência de dano ao Erário; ou (e) prática de outros atos ilícitos na execução de termos de parceria.

3. Aspectos gerenciais críticos na gestão de parcerias com entidades civis sem fins lucrativos.

Independentemente do modelo de cooperação adotado entre o Poder Público e a entidade civil sem fins lucrativos (e, conseqüentemente, dos contornos específicos do instituto jurídico correspondente), há orientações de cunho gerencial que podem garantir ao órgão ou a entidade pública uma melhor gestão dos ajustes da parceria (contratos e outros instrumentos) e obtenção dos resultados esperados. São elas:

²¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 1.923-5, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT, questionando a constitucionalidade do mencionado dispositivo legal, ora em julgamento.

- a) identificação, durante a definição da estratégia institucional, da necessidade e conveniência da celebração de parcerias com entidades civis sem fins lucrativos para o alcance dos objetivos institucionais;
- b) seleção de parcerias a partir de critérios objetivos, que contemplem a verificação da idoneidade da entidade parceira; dos seus conhecimentos, experiência e capacidade operativa para o desenvolvimento da atividade ou serviço de interesse público que será fomentada; da sua saúde financeira, entre outros;
- c) transparência do processo de seleção de entidade parceiras e alinhamento à legislação e à norma;
- d) adoção de critérios para seleção da entidade parceira que estimulem a participação das entidades civis locais, constituídas por membros da sociedade do local onde será realizado o projeto ou serviço de interesse público;
- e) realização do chamamento público, quando constatada a existência de mais de uma entidade civil em condições de ser parceira do órgão/entidade, na realização da atividade ou serviço de interesse público.
- f) verificação da idoneidade e a legalidade da entidade civil sem fins lucrativos, junto às fontes de informação disponíveis, inclusive, junto ao cadastro da CGU, antes de celebrar a parceria.
- g) apresentação de justificativas objetivas e razoáveis sobre a necessidade de parceria, a razão da abertura do chamamento público ou, quando é o caso, da eleição direta da entidade civil, quando da instrução do processo de celebração da parceria;
- h) acompanhamento e avaliação do desempenho das entidades parceiras com base em indicadores e preocupação em dar conhecimento periódico às entidades sobre o seu desempenho;
- i) avaliação da adequação dos métodos de acompanhamento e avaliação do desempenho das entidades parceiras, conforme a natureza da parceria, de curto, médio ou longo prazo, e dos montantes de recursos transferidos a título de fomento;
- j) adoção de métodos adequados para pactuar os resultados a serem alcançados pelas entidades parceiras e o montante dos recursos a serem transferidos a título de fomento, verificando as condições operativas e financeiras da entidade;
- k) criação e gestão de instâncias e instrumentos de participação e controle social, principalmente com representação dos usuários diretos de serviços prestados pelas entidades parceiras. O objetivo deve ser o de aferir a qualidade e a eficácia dos serviços por oferecidos pelas entidades e subsidiar o processo de avaliação da eficácia do ajuste e, eventualmente, a sua renegociação;
- l) garantir que, nas instâncias de participação e controle social, haja representação adequada dos usuários dos serviços oferecidos pelas entidades parceiras;
- m) adotar práticas que estimulem as entidades parceiras a promover a cidadania dos seus usuários; e

- n) na prestação de contas das entidades parceiras, cobrança do atingimento dos resultados pactuados, assim como do cumprimento das cláusulas do ajuste celebrado.

4. Conclusão

A representação gráfica das datas de promulgação dos principais normativos legais e regulamentares que disciplinam os modelos de parceria entre o Poder Público e as entidades civis sem fins lucrativos, disposta no Gráfico I, possibilita comprovar que o tema assumiu maior importância no pós-Constituição de 1988. Apesar dos investimentos em novos institutos jurídicos de relacionamento público-privado (como a OS e a OSCIP) e de aperfeiçoamento dos já existentes (como o convênio), pouco se evoluiu em relação ao objetivo de estabelecer regras claras, objetivas e eficientes para disciplinarem as relações entre o Poder Público e essas entidades na implementação de políticas públicas. Convivem, com eles, os modelos de incentivos fiscais à livre atuação da sociedade civil organizada na área da assistência social que beneficiam, especialmente, entidades beneficentes que atuam no País há mais de quarenta anos e têm estrutura maior que a de algumas grandes empresas.

A falta de evolução da matéria em direção à organização e à solução conclusivas não pode ser vista como inépcia técnica ou descompromisso político dos dirigentes públicos. É bom lembrar que os modelos de parceria estão no centro das propostas das reformas intentadas no Brasil nos últimos vinte anos, pelo Governo Federal e pelos governos estaduais e municipais, registrando avanços e retrocessos.

Uma das principais características esperadas de um governo democrático é a capacidade de colocar os temas relevantes em debate e investir na produção de consensos. É o sentido da concertação, tão presente nos discursos dos políticos nacionais. Isso faz com que o tempo da Administração Pública, especialmente nas instâncias de formulação das políticas, seja muito diferente da gestão privada, onde quem determina os rumos e toma as decisões é o dono ou controlador da empresa. Na área pública só os cidadãos podem ser considerados como legítimos controladores.

A falta de consenso, dentro e fora da Administração Pública, sobre qual o contorno que as relações de cooperação entre o setor público e a sociedade civil organizada devem assumir é um indicador importante de que ainda não está suficientemente bem definido o papel dessas parcerias dentro dos sistemas de políticas públicas. Há, também, que se rediscutir os requisitos exigidos das entidades civis para se tornarem parceiras e aprender a gerenciar essas relações de parceria, muito diferentes que são das relações intra e inter governamentais.

Hoje, as relações público-privadas estão altamente judicializadas, com intervenção frequente dos órgãos jurídicos na gestão das parcerias, a cargo do Poder Executivo. O fenômeno faz parte de um quadro mais complexo de engessamento da ação executiva do Estado, gerado pela mentalidade de cerceamento e criminalização do administrador. A tendência de limitar o espaço de atuação autônoma do administrador e de penalizar sua conduta está tão presente nas atividades dos órgãos de controle quanto na lógica interna da administração pública, visível nos excessos de conteúdo das legislações de iniciativa do Poder Executivo, nas disposições normativas e até em

regras internas de funcionamento dos principais sistemas da administração que, no afã de perenizar conceitos ou padronizar procedimentos, resultam em maior cerceamento da liberdade dos agentes públicos.

Diz o ditado popular que *gato escaldado tem medo de água fria*. Em boa dose, a sociedade e a própria burocracia brasileiras ainda reagem contra o excesso de autoridade do Executivo Federal, da época do regime autoritário e não utilizam, com eficácia, os novos instrumentos democráticos introduzidos pela Constituição de 1988. E, nessa linha, desconsideram o processo virtuoso de transformação que a Administração Pública tem vivenciado, nos últimos vinte e cinco anos. Na direção das palavras do Governador Jaques Wagner, é preciso, sempre, partir de uma perspectiva histórica para entender o presente e a partir dele construir o futuro.

5. Gráfico e Tabela

Gráfico I – distribuição cronológica dos institutos jurídicos de relacionamento entre Poder Público e entidades civis sem fins lucrativos.

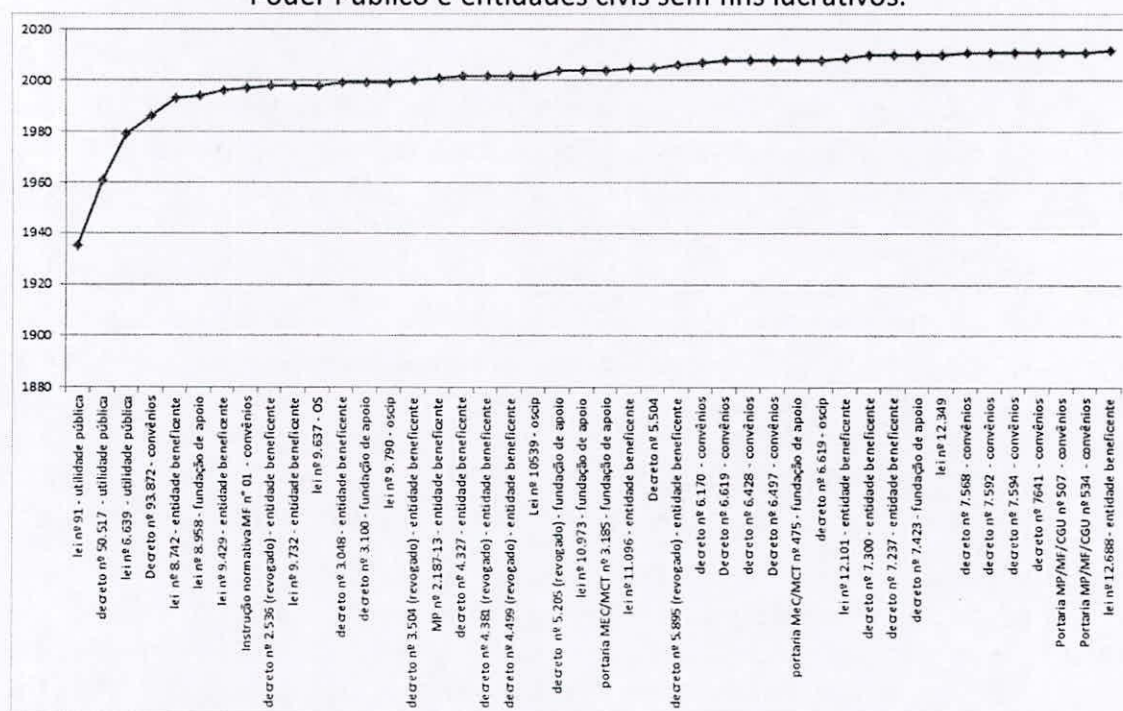


Tabela I – Relação das principais normas legais e regulamentares que disciplinam (ou disciplinaram) as relações de parceria entre setor público e entidades civis sem fins lucrativos

ano	instrumento	tema	Ementa
1935	lei nº 91	titulo de utilidade pública	Determina regras pelas quaes são as sociedades declaradas de utilidade publica.
1961	decreto nº 50.517	titulo de utilidade pública	Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública.

ano	instrumento	tema	Ementa
1979	lei nº 6.639	titulo de utilidade pública	Introduz alteração na Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que "determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública."
1986	Decreto nº 93.872	convenios	Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.
1993	lei nº 8.742	entidade beneficente	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
1994	lei nº 8.958	fundação de apoio	Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.
1996	lei nº 9.429	entidade beneficente	Dispõe sobre a prorrogação do prazo para renovação de Certificado de Entidades de fins Filantrópicos e de recadastramento junto ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e anulação de atos emanados do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS contra instituições que gozavam de isenção da contribuição social, pela não apresentação do pedido de renovação do certificado em tempo hábil.
1997	Instrução normativa MF nº 01	convenios	Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.
1998	decreto nº 2.536 (revogado)	entidade beneficente	Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providência.
1998	lei nº 9.637	organização social	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.
1998	lei nº 9.732	entidade beneficente	Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências.
1999	decreto nº 3.048	entidade beneficente	Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

ano	instrumento	tema	Ementa
1999	decreto nº 3.100	Oscip	Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências
1999	lei nº 9.790	Oscip	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.
2000	decreto nº 3.504 (revogado)	entidade beneficente	Altera dispositivos do Decreto no 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
2001	MP nº 2.187-13	entidade beneficente	Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, e altera dispositivos das Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, 9.639, de 25 de maio de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, e 9.796, de 5 de maio de 1999, e dá outras providências.
2002	decreto nº 4.327	entidade beneficente	Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEAS para instituições de saúde e altera o Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.
2002	decreto nº 4.381 (revogado)	entidade beneficente	Acresce parágrafos ao art. 3º do Decreto no 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
2002	decreto nº 4.499 (revogado)	entidade beneficente	Altera o art. 3º do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.
2002	Lei nº 10539	oscip	Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

ano	instrumento	tema	Ementa
2004	decreto nº 5.205 (revogado)	fundação de apoio	Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.
2004	lei nº 10.973	fundação de apoio	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.
2004	portaria MEC/MCT nº 3.185	fundação de apoio	Dispõe sobre o registro de credenciamento das Fundações de Apoio a que se refere o inciso III, do art. 2º, da Lei nº 8.958/94.
2005	Decreto nº 5.504	OS, OSCIP e convenientes	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.
2005	lei nº 11.096	entidade beneficente	Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.
2006	decreto nº 5.895 (revogado)	entidade beneficente	Dá nova redação ao art. 3º do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
2007	decreto nº 6.170	convênios	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.
2008	decreto nº 6.428	Convênios	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
2008	Decreto nº 6.497	Convênios	Acresce dispositivos ao Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

ano	instrumento	tema	Ementa
2008	Decreto nº 6.619	convênios	Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
2008	decreto nº 6.619	SICONV	Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
2008	portaria MeC/MCT nº 475	fundação de apoio	Altera a Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185, de 07.10.2004, que dispõe sobre o registro de credenciamento das Fundações de Apoio a que se refere o inciso III, do art. 2º, da Lei nº 8.958/94.
2009	lei nº 12.101	entidade beneficente	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
2010	decreto nº 7.237	entidade beneficente	Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências
2010	decreto nº 7.300	entidade beneficente	Regulamenta o art. 110 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e altera o Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social.
2010	decreto nº 7.423	fundação de apoio	Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as

ano	instrumento	tema	Ementa
			relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004.
2010	lei nº 12.349	fundação de apoio	Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.
2011	decreto nº 7.568	convênios	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.
2011	decreto nº 7.592	convênios	Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências.
2011	decreto nº 7.594	convênios	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
2011	decreto nº 7641	convênios	Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV.
2011	Portaria MP/MF/CGU nº 507	convênios	Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências

ano	instrumento	tema	Ementa
2011	Portaria MP/MF/CGU nº 534	convenios	Altera a Portaria Interministerial no 127 /MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
2012	lei nº 12.688	entidade beneficente	Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S.A. (Celg D); institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies); altera as Leis nºs 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.651, de 7 de abril de 2008, 12.024, de 27 de agosto de 2009, <u>12.101, de 27 de novembro de 2009</u> , 12.429, de 20 de junho de 2011, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências.

6. Bibliografia.

Graef, Aldino & Salgado, Valéria, Artigo “*Articulacao Federativa na Prestacao de Servicos Sociais no Brasil*”- Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública - textos para Discussão – Ciclos 2009/2010 – Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília (DF), 2010.

Matéria “*Para Gerdau, burrice de criar mais ministérios está no limite*”. assinada por Fernando Rodrigues de Brasília e Armando Pereira Filho, Editor de Economia do Uol. Dia 12/03/2013, publicada em 15/03/2013 no site da Folha de São Paulo, na Internet,. Site <http://www1.folha.uol.com.br/poder/poderepolitica/1246430-para-gerdau-burrice-de-criar-mais-ministerios-esta-no-limite.shtml>.

Matéria: “*Brasil é o melhor dos mundos existentes, diz sociólogo Domenico De Mais*”, de Morris Kachani (de São Paulo), de 14/03/2013 - 03h10. Site do Jornal Folha de São Paulo endereço: ,<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1244862-brasil-e-o-melhor-dos-mundos-existentis-diz-sociologo-domenico-de-masi.shtml>

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor, Conselho da Comunidade Solidária da Casa Civil da Presidência da República, setembro de 2000.

