

O controle externo e  
os novos modelos de gestão  
de serviços públicos

As organizações sociais



Carlos Vasconcelos Domingues

O controle externo e  
os novos modelos de gestão  
de serviços públicos

As organizações sociais

Copyright ©2000 by Carlos Vasconcelos Domingues

Nenhuma parte desta edição pode ser reproduzida, sejam quais forem os meios ou formas, sem a expressa autorização da Editora.

Obra publicada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia

#### Ficha catalográfica

Domingues, Carlos Vasconcelos

O controle externo e os novos modelos de gestão de serviços públicos. As organizações sociais / Carlos Vasconcelos Domingues. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2000.

318 p.

D671c Referências bibliográficas: p.163-166.

ISBN 85-85524-13-8

1. Serviço público. 2. Organizações sociais. I. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. II. Título.

CDU: 336.148

#### Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Avenida Luís Viana Filho,s/n°. Plataforma V. Edif. Cons. Joaquim Batista Neves.

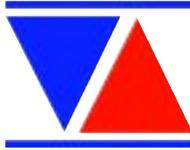
Centro Administrativo da Bahia-CAB.

CEP: 41 750-300.

Salvador-Bahia

E-mail:postmaster@tce.ba.gov.br

Tel: (71) 370-4575. Fax: 371-1654



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**

### **Composição**

**Conselheiro ADHEMAR MARTINS BENTO GOMES  
PRESIDENTE**

**Conselheiro PEDRO HENRIQUE LINO DE SOUZA  
VICE-PRESIDENTE**

**Conselheiro MANOEL FIGUEIREDO CASTRO  
CORREGEDOR**

**Conselheiro FILEMON NETO MATOS**

**Conselheiro ANTÔNIO FRANÇA TEIXEIRA**

**Conselheiro ANTÔNIO HONORATO DE CASTRO NETO**

**Conselheiro JAYME BALEEIRO NETO (substituto na vacância)**

**Representante do Ministério Público  
ALBERTO JOSÉ GOMES**

**Representante da Procuradoria Especializada:  
ALOYSIO MORAES PORTUGAL JÚNIOR**

## ÓRGÃOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS:

SUPERINTENDENTE TÉCNICO-ADMINISTRATIVO

Vivaldo Evangelista Ribeiro

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Raul César Pinheiro de Oliveira

SECRETÁRIA GERAL

Telma Almeida de Oliveira

CHEFE DA ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO-ASPLAN

Frederico de Freitas Tenório de Albuquerque

CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA-AJUR

Francisco Dias Lima Júnior (em exercício)

CHEFE DA ASSESSORIA TÉCNICA-ATEC

Jucirene Argolo de Araújo Lima

INSPETOR DE FINANÇAS

Guilherme Prata Sampaio

COORDENADOR DE ADMINISTRAÇÃO

José Oswaldo Lima Ramos

COORDENADOR DA COORDENADORIA

DE ATOS E REGISTROS DE PESSOAL

Geraldo Mesquita de Figueiredo Barbosa

COORDENADORES DE CONTROLE EXTERNO

Cristina Maria Cunha Guerreiro-1ª CCE

Ivonete Dionízio de Lima-2ª CCE

Josefa Adineide Almeida da Silva-3ª CCE

Josué Lima de França-4ª CCE

DIRETOR DO CENTRO DE PROCESSAMENTO DE DADOS

E AUDITORIA DE SISTEMAS COMPUTADORIZADOS-CEDASC

Walter Barreto Matos de Oliveira Júnior

*Aos meus pais*  
*Armando Domingues da Silva (1912-1992)*  
*e Zolaina Vasconcelos da Silva*



*Impossível vaticinar-se o futuro em estado puro.  
Mas toda leitura do presente deixa, com efeito,  
perceber-se amanhãs repletos de temores e ameaças.*

Roland Barthes.

*Le grain de la voix, entretiens 1962-1980*



# Sumário

Nota prévia	13
Prefácio	15
Introdução	19
1 Os novos paradigmas	31
2 A descentralização social	45
3 As organizações não-governamentais	55
4 As organizações não-governamentais e as políticas públicas no Brasil	73
5 As organizações sociais	85
6 A natureza jurídica das organizações sociais	109
7 O registro civil das organizações sociais	119
8 O contrato de gestão	125
9 O controle externo das organizações sociais	133
Conclusão	153
Anexos	167



### Nota prévia

Esta obra é a versão atualizada do trabalho que, com o mesmo título, foi vencedor do Prêmio Oswaldo Velloso Gordilho, conferido, em 1998, pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, a estudos e pesquisas que contribuem para maior eficiência das atividades de controle externo, visando seu aprimoramento.



## Prefácio

*O Tribunal de Contas do Estado da Bahia tem a grata satisfação de divulgar, por meio desta publicação, a obra O controle externo e os novos modelos de gestão de serviços públicos. As organizações sociais, de autoria do Dr. Carlos Vasconcelos Domingues, vencedora, no ano de 1998, do Prêmio Oswaldo Velloso Gordilho, concedido anualmente pelo órgão de contas ao melhor trabalho elaborado por seus técnicos, em matéria de controle externo.*

*Ao publicar esta importante obra, cujo tema é do mais alto interesse para a administração pública, o Tribunal de Contas presta, a um só tempo, inestimável serviço à comunidade e uma justa homenagem ao seu ilustre autor, cujo inesperado falecimento abre enorme lacuna nos quadros da instituição.*

*Auditor de controle externo, com formação em ciências jurídicas e sociais, Mestrado em Direito Administrativo pela Universidade de Paris, Mestrado e Doutorado em Ciência Administrativa pela Sorbonne, o Dr. Carlos Vasconcelos Domingues era o mais antigo servidor do Tribunal de Contas em atividade, tendo se notabilizado pela sua destacada atuação, para além dos limites do*

*serviço público estadual, como consultor de desenvolvimento organizacional e, nos meios culturais baianos, em que também é digna de referência a sua participação como analista, organizador e cineasta, com inúmeros filmes realizados.*

*Dirigindo, na atual gestão, o CEDASC–Centro de Processamento de Dados e Auditoria de Sistemas Computadorizados, autarquia vinculada ao Tribunal de Contas, liderava uma arrojada reorganização daquela entidade, reformulando completamente a sua estrutura e o seu funcionamento, com avanços que já despontavam na automação dos processos auditoriais, através da implementação de novas tecnologias e de novos procedimentos na avaliação dos resultados governamentais.*

*Era um entusiasta do atual momento de transformação do Tribunal de Contas e estava plenamente empenhado no projeto de modernização do controle externo, acreditando que a renovação de processos e comportamentos, em andamento no órgão, deveria ser aprofundada, em busca do aprimoramento da eficácia, eficiência e efetividade no desempenho da sua função auditorial e fiscalizadora.*

*Compreendia o Tribunal de Contas no seu contexto mais amplo, relacionando o controle externo às transformações que acontecem aceleradamente no mundo, em todo os setores e níveis, fazendo emergir um novo modelo de administração pública.*

*No que concerne à presente obra, produziu trabalho de rara sensibilidade e descortino, que dá bem uma amostra das suas extraordinárias qualidades de intelectual. Dotado de incomparável capacidade de reflexão e de vasta bagagem cultural, que surpreendia pelo seu alcance enciclopédico, trata, neste estudo, de assunto que desborda da visão do quadro legal, para alcançar aspectos políticos, sociais e econômicos.*

*Por conseguinte, a sua divulgação é uma valiosa contribuição ao esclarecimento do tema das organizações sociais, cujo de-*

*bate permanece atual e pertinente, em virtude das questões que o seu tratamento suscita, desafiando estudiosos, gerentes e gestores públicos, juristas, sociólogos e políticos.*

*As organizações sociais constituem profunda inovação na administração pública brasileira, transformando o modelo de gestão burocrática, que passa a não depender exclusivamente da atuação estatal, buscando, em contrapartida, a colaboração de entidades, que apesar de não serem públicas e, portanto, estatais, assumem, de forma equivalente, papéis antes reservados aos entes estatais.*

*O caráter social que designava determinadas atribuições do poder estatal transfere-se, portanto, à iniciativa dessas novas organizações, de modo que, com esta reformulação, o caráter público, que era exclusivamente estatal, alarga-se para compreender a atuação de entidades que, não sendo governamentais, vinculam-se, pela sua natureza, ao interesse público mais amplo, em virtude do seu caráter social.*

*Tratando de matéria tão complexa, a exigir elevado grau de abstração, a presente obra apresenta, entre os seus inegáveis méritos, além do tema escolhido, a forma como foi esquematizado e concatenado o seu conteúdo, com cuidado metodológico.*

*Bem ao seu estilo, o Dr. Carlos Vasconcelos deslinda, com propriedade e apurado rigor de análise, os aspectos abordados, construindo, a cada capítulo, um panorama mais nítido, traçado com amplitude de horizontes, que revela o seu objeto com clareza.*

*Dai, o inequívoco proveito desta obra, que, incorporando-se ao acervo de publicações realizadas por este Tribunal de Contas, permite resgatar, para a memória da Casa, o pensamento e o exemplo do seu saudoso autor.*

Adhemar Martins Bento Gomes

Presidente do TCE/BA



# Introdução

As profundas transformações que, atingindo a sociedade, têm impactado a administração pública estão a exigir, do controle externo, novas formas de atuação, sob pena de, a médio prazo, assistir-se ao esgotamento do atual modelo, preponderantemente jurisdicional, dos Tribunais de Contas, o qual vem sendo questionado sob os aspectos político, técnico, ético e econômico-financeiro. Tanto assim é que, por ocasião do processo de revisão da Constituição promulgada em 1988, houve propostas de reorganização do sistema de controle externo, de modo a atribuir o exercício dessa atividade a empresas de auditoria do setor privado ou a um órgão do Congresso Nacional, inspirado no modelo anglo-saxônico, o que conduziria à extinção dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, estudo intitulado *O aprimoramento da atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário*, dos Deputados Federais Aroldo Cedraz, Paulo Bernardo e Sérgio Miranda, resultou na apresentação, por ocasião da tramitação da Reforma Administrativa, de minuta de proposta de emenda constitucional alterando a Seção IX “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” da Constituição Federal.

Nos termos da referida proposta de emenda constitucional, o controle externo passaria a ser exercido diretamente pelo Congresso Nacional, através de suas Casas e Comissões, com o auxílio da Auditoria Geral da União, a qual assumiria as competências atualmente a cargo do Tribunal de Contas da União, cabendo ao Poder Judiciário o julgamento do contencioso entre a Administração e os gestores dos recursos públicos. A proposta de extinção dos Tribunais de Contas encontrou a seguinte justificativa por parte dos seus autores:

“O atual Tribunal de Contas da União e suas versões estaduais e municipais têm demonstrado sobejamente à sociedade sua incapacidade de enfrentar os desafios impostos aos órgãos de controle da Administração Pública. O quadro de malversação e desvio dos recursos públicos nas três esferas do Poder Público indica uma inadequação dos sistemas de controle externo e interno.

Torna-se imprescindível a agilização das ações de fiscalização e auditoria do controle externo. Para tanto, faz-se necessária a criação de um agente controlador e auditor, nos moldes como o existente no setor privado, respeitadas as singularidades da Administração. Com vistas a reforçar o caráter gerencial das informações do controle externo, deixamos expressa a atribuição do órgão de controle externo de realização de auditoria de programas desenvolvidos com recursos federais, verificando sua eficiência, eficácia e economicidade.

A criação de uma agência de auditoria vinculada ao Congresso Nacional e suas Casas, com a necessária autonomia para o exercício estritamente técnico do controle, pressupõe a separação das atividades de controle e auditoria das funções estritamente jurisdicionais. Para tanto, propomos a criação no Poder Judiciário de varas especializadas, às quais seria atribuída a competência de julgar os contenciosos da Administração com os responsáveis pela gestão de seus recursos, a ser veiculada por alteração na legislação infra-constitucional. O que hoje já ocorre, visto que o TCU não tem o condão de fazer *res judicata*, cabendo ao Judiciário a última palavra”.

Muito embora o Congresso Nacional não haja acolhido a proposta desses Deputados, com a conseqüente manutenção, através da

Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 (anexo 1), do sistema de controle externo estabelecido pelos constituintes de 1988, a sobrevivência do controle externo, tal como se conhece hoje no Brasil, depende também de sua adequação aos novos paradigmas da era da informação, que influenciam o surgimento de novos modelos de gestão de serviços públicos. Do contrário, se não acompanhar o processo de inovação da administração pública, o atual modelo de controle externo terá vida curta, diante das tendências que prenunciam o advento de outras reformas constitucionais.

Nesta perspectiva, impende a realização de estudos sobre as relações tecidas entre o controle externo e as várias formas de gestão de serviços públicos, com ênfase naqueles institutos mais utilizados no Brasil e na Bahia — organizações sociais, privatização (desestatização), terceirização, concessão, permissão, agências executivas e reguladoras — e que são emblemáticos da modernidade e dos novos tempos que se anunciam.

Para alguns autores, como Di Pietro (1996), a transferência de atividades do setor público para o setor privado — entendido este como a totalidade da sociedade civil —, acompanhada da utilização de métodos de gestão privada, constitui, *lato sensu*, uma forma de privatização, ou seja, “a redução da atividade pública na produção e distribuição de bens e serviços mediante a passagem (por vezes, a devolução) dessa função para a iniciativa privada”, para utilizar o conceito gestado por Francisco José Villar Rojas.

Nesta acepção, a privatização abrangeria tanto novos processos de gestão — organizações sociais, desestatização, terceirização —, como tradicionais e consagrados institutos — concessão e permissão — e mesmo outras ações do Poder Público — desregulamentação, desmonopolização de atividades econômicas e modelos de financiamento de serviços públicos, a exemplo da substituição do imposto por preços e tarifas a cargo de consumidores e usuários.

Para Martins, citado por Silva (1995), a privatização é a forma mais radical de descentralização da gestão estatal da produção. Para estes autores, a descentralização deve ser entendida como o processo de transferência de uma determinada atividade de responsabilidade estatal, mediante um *continuum* que vai desde a forma direta e hierarquizada de ação estatal — a mais centralizada —, passa pelas várias formas de administração indireta — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista —, pela permissão e concessão, chegando, na sua outra extremidade, à privatização completa da atividade, na qual a interferência do Estado resume-se à regulação, quando for o caso. Por tais razões, segundo ainda Silva (1995), a privatização é a forma mais indicada para o setor produtivo estatal e não para a área de serviços. Nesta, a privatização só faria sentido quando utilizado o instituto da concessão e permissão, que possibilita forte grau de regulação pública na defesa dos interesses do cidadão. Neste contexto, as organizações sociais, que ocupariam posição intermediária entre a concessão e a privatização, poderiam ser consideradas, também, como forma de privatização, em sentido amplo.

O conceito de privatização será utilizado, neste estudo, em seu sentido estrito, e afeiçoado à Lei nº 9.491/97 (anexo 2), que revogou a Lei nº 8.031/90, ou seja, como o processo de transferência de ativos ou ações de empresas estatais para a iniciativa privada. Ainda assim, cabe proceder a algumas distinções nesse universo da transferência de ativos ou ações do setor público para o privado.

Naquelas áreas, como a petroquímica, a siderúrgica, a de mineração e a bancária, em que não existe concessão de serviço público, a transferência do patrimônio para o setor privado implica na perda da titularidade do Poder Público. Em outras, como as de telecomunicação, energia, rodovia e ferrovia, em que se configura a concessão de serviços públicos, o Poder Público não perde a titularidade, pois, durante a vigência do respectivo contrato, mantém o poder concedente, podendo mesmo retomar os serviços na hipótese de inadimplência ou ao fim da avença.

Conseqüentemente, as telecomunicações, as rodovias, as ferrovias e as redes de energia continuam sendo patrimônio público cuja gestão, cessada a concessão ou a permissão, pode ser revertida ao Poder Público.

A concessão pode vir ou não acompanhada da transferência de ativos ou ações de empresas estatais, vendidas em leilão ao setor privado. As áreas de energia, comunicação e ferrovia são exemplos típicos de concessão de serviços com transferência de ativos e ações de estatais para o setor privado. Já na área de rodovias e comunicação ocorre apenas a concessão de serviços públicos, sem transferência de ativos, uma vez que não há venda, ao setor privado, de empresas estatais. Inclusive, no caso da Banda B, trata-se de concessão de serviço que concorrerá com similar prestado por empresa controlada pelo Poder Público na mesma área de abrangência, o que não acontece com as rodovias.

Esses institutos, cuja legislação disciplinadora é recente, vêm colocando à luz do dia situações diferenciadas, antes não enfrentadas pela sociedade, pela administração e pelos Tribunais de Contas. Por isso mesmo, incumbe aos órgãos de controle externo antecipar-se aos processos sociais, apresentando outras alternativas sintonizadas com os novos modelos de gestão, de modo a adequar o exercício do controle externo à crescente complexidade de relações entre administrado e administração, considerando a variedade de situações, como no caso das concessões.

O processo de transferência de atividades do setor público para o privado harmoniza-se com o princípio da subsidiariedade que, incorporado pelas encíclicas *Rerum Novarum*, *Quadragesimo Anno*, *Mater et Magistra* e *Centesimus Annus*, inspirou a legislação da Suíça e da Alemanha e o Tratado de Maastricht da União Européia, segundo registro de Moreira Neto (1997a).

O princípio da subsidiariedade radica-se na idéia de que o respeito aos direitos individuais consubstancia-se no reconhecimento da

primazia da iniciativa privada, representada pelos cidadãos ou pelas instituições, sobre o Estado. O Estado deve abster-se de exercer atividades que o setor privado pode assumir por sua iniciativa e com seus recursos. O papel do Estado subsidiário é o de promover, estimular e criar condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais. Nestas condições, o Estado teria um papel catalítico, segundo a expressão cunhada por Lind, citado por Kliksberg (1994), para o qual o que importa não é o grau de intervenção do Estado, e sim as formas e os meios. Por isso mesmo, não se pode reduzir a discussão sobre o Estado às questões em torno do seu tamanho, pois o fulcro da questão encontra-se na análise da inter-relação entre Estado e sociedade, ou seja, como a mesma se estabelece, a capacidade de gestão do Estado e os meios que utiliza para cumprir seu papel.

Nesta ordem de idéias, a parceria entre os setores público e privado não é um produto exclusivo do neoliberalismo, pois deriva, juntamente com o princípio da subsidiariedade, da multiplicidade de interesses públicos dos vários segmentos da sociedade. Por tais razões, a proteção do interesse público não é uma prerrogativa exclusiva do Estado. Convém, porém, enfatizar que o Estado subsidiário não se confunde com o denominado Estado mínimo, pois ele deve ser suficientemente forte para garantir a prevalência dos interesses públicos e coletivos.

Prevalece, modernamente, a idéia de ação de fomento, entendida como aquela através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam a iniciativa dos administrados ou de suas instituições, públicas ou privadas, para que desempenhem, por seu turno, atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade, conforme o conceito de Moreira Neto (1997a).

No fomento, embora a formação da relação jurídico-administrativa seja facultativa, o Estado pode, uma vez estabelecida a adesão, obrigar o particular a cumprir o que pactuou, pois lhe são aplicáveis as regras de Direito Público, com a predominância do interesse público sobre o privado, eis que as partes estão em posição de desigualdade.

A ação de fomento pressupõe a adoção, de um lado, de medidas de incentivos, como premiações, privilégios, subvenções e isenções e, de outro, sanções por parte do Poder Público.

Os Estados contemporâneos vêm incorporando às suas legislações normas derivadas do princípio da subsidiariedade e de fomento, como acontece com a Argentina e o Brasil. Na Argentina, segundo o jurista José Roberto Dromo, as principais medidas de incentivo são as seguintes:

a) promoção industrial: isenção, redução e suspensão de tributos, isenção ou redução de direitos de importação sobre bens de capital, protecionismo à produção nacional com imposição de barreiras alfandegárias a produtos importados;

b) inversões estrangeiras: regulamentação e promoção de entrada e saída do capital estrangeiro;

c) transferência de tecnologia: cessão, licença e assistência técnica.

O Brasil, além de acolher medidas semelhantes às adotadas por seu parceiro do Mercosul, constitucionalizou, na Carta de 1988, algumas normas, mantidas na sua Reforma, que configuram a importância da atividade de fomento para o país nas seguintes áreas:

incentivo regional: art. 43, § 2º, I, II, III;

equilíbrio do desenvolvimento regional : art. 151, I;

seguridade social: art. 194;

saúde: art. 197;

assistência social: art. 204;

ensino: art. 206, art. 213;

cultura: art. 215, art. 216, § 1º;

esporte: art. 217;

ciência e tecnologia: art. 218.

Como resultado da atividade de fomento, surgiram, ao lado dos tradicionais modelos de gestão, formas inovadoras de organização de serviços de interesse público. Por isso mesmo, além do tema deste estudo — as organizações sociais —, os demais institutos, inclusive os tradicionais,

estão a merecer exame acurado por parte do controle externo, sobretudo nos aspectos relacionados com o controle de resultados.

Nesta perspectiva, será importante uma reflexão sobre a terceirização como processo de gestão no qual o Estado repassa algumas de suas atividades para terceiros, permitindo ao órgão ou à entidade concentrar-se apenas nas tarefas essencialmente relacionadas ao seu negócio. Esse instituto, submetido à disciplina da Lei nº 8.666/93, ao lado das vantagens que propicia — especialização da instituição contratada, possibilidade de o contratante dedicar-se à atividade fim, redução dos encargos sociais e simplificação das estruturas administrativas —, pode também facilitar o cometimento de irregularidades, de que é exemplo o mascaramento da relação de emprego, a fuga ao controle e a concessão de privilégios, bem como a prática de fraudes.

De toda forma, a terceirização é utilizada em áreas em que não é possível a concessão ou a permissão, por tratar-se de serviços gratuitos ou de atividades que, não sendo da titularidade exclusiva do Poder Público, podem ser exercidas por particulares, como cultura, educação e saúde. Por isso mesmo, a execução de tais serviços pode ser terceirizada ou transferida a organizações sociais, a exemplo do que vem ocorrendo no Estado da Bahia na área de saúde. Aliás, seria interessante uma comparação entre as duas alternativas sob os aspectos de redução de custos, qualidade dos serviços prestados e política de pessoal.

Já os institutos da concessão e da permissão dos serviços públicos, disciplinados pela Lei Federal nº 8.987/95 (anexo 3), devem ser objeto de análise nos aspectos relativos aos resultados obtidos, às dimensões quantitativa e qualitativa, aos investimentos realizados com a garantia de retorno e rentabilidade, à amortização do capital ao longo da prestação dos serviços, à reversão dos bens ao Poder Público no termo do contrato, bem como à correspondência que deve haver entre fixação de tarifa e amortização de capital.

Todas essas variáveis devem ser examinadas sob a perspectiva da conciliação de aspectos, aparentemente antitéticos, quais sejam a

exigência do regular funcionamento do serviço público tendo em vista o interesse público e o objetivo da empresa capitalista de obter o máximo proveito possível. Essa antinomia inexistente no instituto das organizações sociais, que devem ser instituições sem fins lucrativos.

Outro aspecto importante diz respeito à fiscalização dos serviços concedidos, privatizados ou não, pelas agências reguladoras, cujo objetivo é o de estimular a competição e compatibilizar os interesses dos agentes envolvidos — investidores, produtores, operadores de distribuição, consumidores e ambientalistas —, de modo que o usuário seja atendido segundo os melhores padrões de eficiência e qualidade.

O Estado, ao assumir, através das agências de regulação, o papel de fiscalizador em vez do de provedor de serviços, abdica do controle direto da regulação social em favor do controle da metaregulação — seleção, coordenação, hierarquização e regulação — dos agentes não-estatais concessionários dos serviços públicos. Para atingir tal objetivo, as agências reguladoras devem não só assegurar o cumprimento das regras atinentes à concessão, bem como acompanhar e avaliar os resultados obtidos pelas concessionárias, inclusive em relação aos aspectos tecnológicos, organizacionais e tarifários.

Ora, como as agências reguladoras são órgãos públicos submetidos ao controle externo, a eficaz atuação dos Tribunais de Contas em setor de grandes avanços tecnológicos e organizacionais pressupõe a adoção de novos métodos e procedimentos de trabalho. A adoção de parâmetros que balizem a atuação do controle externo torna-se mais premente, tendo em vista que a criação das agências reguladoras não precedeu o processo de concessão ou privatização, de modo a preservar-se o espírito competitivo e a contribuir para a realização dos objetivos públicos de eficiência e equidade. A falta de pré-condições, como uma estrutura institucional adequada, inclusive no que diz respeito ao controle externo, exige um esforço suplementar por parte dos Tribunais de Contas que enfrentarão maiores obstáculos na medida em que tais providências não sejam adotadas, ou o sejam tardiamente.

Igualmente, é de interesse para o controle externo o exame dos resultados decorrentes do processo de privatização entendido em seu sentido restrito, conforme estabelecido na Lei Federal nº 9.491/97, alterada pela Medida Provisória nº 1.942-16/2000 (anexo 4), sob os aspectos de qualidade dos serviços públicos e política tarifária, sobretudo tendo em vista as críticas às concessionárias de energia elétrica privatizadas, cuja atuação é considerada insatisfatória, a ponto de um falecido Ministro de Estado haver declarado que algumas dessas empresas “envergonham o processo de privatização do Brasil”.

Outro aspecto importante, que deve ser objeto do controle externo, reside no próprio processo de privatização — sobretudo quando se trata de atividades monopolizadas —, o qual pode gerar práticas de corrupção e de privilégios a grupos estabelecidos, dificultando, até, a competição futura ou a sua regulação por parte do Poder Público. Além do mais, ainda que a privatização ocorra em cenário de competição e que as empresas sejam eficientes, nem sempre os mecanismos de mercado ou mesmo de regulação garantirão, automaticamente, o atendimento do interesse público, pelo que se torna necessária a presença do controle externo para que não se repita o episódio das ferrovias privatizadas.

Dentre as exigências a serem cumpridas pelas empresas vencedoras das licitações para privatização e concessão dos serviços das ferrovias, estava o cumprimento de metas previamente estabelecidas. Ocorre, porém, que, passado mais de um ano do processo de privatização, e esgotado o período estipulado contratualmente, as ferrovias privatizadas não atingiram as metas previstas e a Administração Federal, complacentemente, dispensou-as do cumprimento dessa obrigação, aceitando o argumento das empresas de que as metas teriam sido superestimadas. Ora, diante da omissão e até mesmo da conivência do controle interno, impor-se-ia a intervenção do controle externo para verificar os fundamentos das alegações e os prejuízos causados aos usuários e à economia do país em vista do descumprimento de cláusulas contratuais.

Não basta, pois, atribuir-se às agências reguladoras a incumbência da fiscalização dos serviços privatizados ou concedidos. É necessário, também, que o controle externo proceda a uma atuação vigilante, permanente e eficaz não só sobre os órgãos reguladores, mas sobre as próprias empresas privatizadas e concessionárias.

Finalmente, a franquia — autorização de uso de marca de produtos ou de serviços a que se agrega a concessão do conjunto de métodos e meios de venda —, embora seja um instituto recente e ainda não utilizado pela administração pública brasileira, poderia ser também analisada naqueles aspectos relacionados com o exercício do controle externo. Muito embora não haja obstáculos de ordem jurídica, há autores que desaconselham o aproveitamento do instituto pela administração pública. Argumenta-se que seria um contra-senso a utilização da franquia pelo Poder Público, quando as tendências atuais conduzem à transferência das atividades da administração pública para o setor privado. Assim sendo, a administração pública nada teria a franquear.

Ocorre, porém, que é admissível o uso da franquia, típico instituto do setor privado, regido pelas normas da Lei Federal nº 8.955/94 (anexo 5), nos casos em que o Poder Público institua determinado padrão de qualidade considerado importante e imponha-o, mediante contrato, a pessoas jurídicas de direito privado que executem serviços públicos. Por este modo, poderia o Poder Público, através do sistema de franquia, transferir a execução de serviços públicos ao setor privado, que, por sua vez, ficaria submetido aos métodos e técnicas por aqueles estabelecidos. Inclusive, a franquia, em certos aspectos, é um sistema mais rigoroso do que a concessão e a permissão, por exigir que o licenciado atue segundo técnicas, métodos e meios estabelecidos pelo franqueador. De qualquer forma, não pode o controle externo ficar infenso ao uso deste instituto, pois se trata da execução de serviços públicos cujos resultados devem ser avaliados.

Por todas essas razões, o exame das questões relacionadas com a utilização de novos modelos de gestão por parte do Poder Público é

de alto interesse para os órgãos de controle externo, mormente no que diz respeito à avaliação dos resultados através dos procedimentos auditoriais modernos. Além do mais, a adoção de métodos e técnicas gerenciais típicas do setor privado, enquanto mecanismo de ampliação da ação social e econômica do Poder Público, não exime as instituições que os executam da submissão aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, eficácia e economicidade, sempre em função do atendimento dos interesses públicos, cuja observância encontra no controle externo marco fundamental.

Não fossem todos esses motivos, suficientemente relevantes, a justificarem o interesse do controle externo por novas formas de gestão, a geração de receitas vultosas para o Poder Público, em decorrência do processo de modernização do Estado, seria mais uma razão para que os Tribunais de Contas voltassem a sua atenção para um tão atual e palpitante tema.

Nesta perspectiva, o presente estudo sobre as organizações sociais seguirá o seguinte roteiro:

Os novos paradigmas

A descentralização social

As Organizações Não-Governamentais

As Organizações Não-Governamentais e as políticas públicas no Brasil

As organizações sociais

A natureza jurídica das organizações sociais

Registro civil das organizações sociais

Contrato de gestão

Controle externo das organizações sociais

Conclusão.

# 1 Os novos paradigmas

Em decorrência de novas situações surgidas ao longo da última década do século XX, a exemplo da revolução da tecnologia da informação, que, por repercutirem em todas as dimensões da sociedade, afetam a vida humana e criam um novo cenário, há que se considerar cinco novos paradigmas — a globalização, a emergência do mercado, a reforma do Estado, a superação da dicotomia público/privado e a afirmação do terceiro setor — que, condicionando a organização e o desenvolvimento da sociedade, têm incidência direta sobre a Administração Pública.

O primeiro paradigma é o da globalização, entendida não apenas como um fenômeno econômico, mas, sobretudo, como um processo de transformação do espaço e do tempo, vinculado ao surgimento da comunicação global instantânea, ao transporte de massa de grande velocidade e ao avanço tecnológico, produzindo uma nova ordem econômica caracterizada pela integração competitiva. Neste modelo hegemônico, a economia interna, ao mesmo tempo em que se regionaliza, também se internacionaliza, provocando fortes desequilíbrios espaciais e desigualdades sociais.

A globalização não afeta, apenas, a economia e as finanças, pois se estende a outros fenômenos, como o crime, os deslocamentos populacionais, os valores culturais, o meio ambiente e modos de vida. Por isso mesmo, também globaliza-se o combate ao crime, ao tráfico de drogas e à degradação ambiental, cujas ações transcendem as fronteiras nacionais e exigem o estabelecimento de estratégias comuns e mesmo de regras internacionais. O fenômeno é de tal ordem que muitas das políticas de cunho nacional internacionalizam-se, como as relativas a treinamento, educação, tributação, regulamentação econômica, legislação trabalhista e proteção social. Com relação a esses dois últimos aspectos, vários países vêm adotando severas medidas com vistas a proteger suas economias do recente fenômeno surgido no cenário mundial, denominado de *dumping* social. A globalização afeta até as organizações não-governamentais que buscam estruturar-se segundo novos modelos, de que são exemplos típicos a Anistia Internacional, na área de direitos humanos, e o Greenpeace, na política de preservação ambiental.

Conseqüentemente, este fenômeno não só provoca a criação de sistemas em grande escala, mas também reflete-se na transformação de contextos locais, afetando até mesmo experiências pessoais de vida. Em contrapartida, fenômenos locais, como costumes, estilos de vida e expressões culturais, passam a ser globalmente determinantes.

A globalização não é, assim, um processo unitário que tende a uma direção única, produzindo os mesmos efeitos em todas as regiões e localidades. A globalização compreende um complexo de mudanças com resultados por vezes aparentemente contraditórios, dela não se podendo extrair um padrão único de conseqüências, como se houvesse um sistema mundial integrado.

Refletindo sobre esta questão, Edgar Morin formulou a teoria do pensamento complexo, conforme expôs em conferência realizada, no mês de maio de 1998, em São Paulo. Na ótica do filósofo francês, o pensamento complexo é uma resposta possível a um dos grandes desafios deste século, provocado pela oposição entre um sistema de en-

sino e conhecimento fragmentado, que permite visões muito precisas sobre pontos isolados, e a emergência de questões e problemas que se revelam cada dia mais globalizados e complexos.

A globalização, como busca da totalidade e superação da fragmentação, não é recente. Ela recupera e atualiza a idéia da totalidade presente nos grandes sistemas de pensamento da humanidade, desde a sedimentada doutrina védica, de mais de 3.000 anos, passando pelo moderno marxismo ocidental, com pouco mais de um século, em estado de crise, e chegando à contemporânea concepção holística, em vias de afirmação. A idéia de totalidade permeia todos esses sistemas através do transcendentalismo transhistórico védico, da dialética histórica marxista e da noção de conjunto que, buscando o enlace Oriente/Ocidente, encontra no holismo sua expressão mais típica. Todos esses elementos, de certa forma, estão subjacentes no conceito de globalização.

Por outro lado, a globalização gera efeitos diferentes e contrários, embora convergentes. De um lado, produz diásporas culturais, na medida em que, influenciadas pela padronização veiculada pelos meios de comunicação, fenômeno típico da era da informação, as comunidades mudam de gostos, hábitos e estilos de vida, desvinculando-se do seu local de origem, sem que ocorra a movimentação física das pessoas. Essa desterritorialização ultrapassa os limites de estratificação de classes e de condições sociais, de modo que, mesmo em situações de pobreza, grupos sociais envolvem-se nas trocas culturais diaspóricas.

O fenômeno da globalização não conduz à homogeneização cultural, já que diversidade e identidade culturais afirmam-se e repercutem sobre a globalização. Isto porque, embora a globalização tenda a esvaziar os contextos culturais locais, a reação e reordenação que ela própria provoca acabam por afetá-la em retorno.

Risério (1998) fere com aguda percepção a temática, em suas reflexões sobre a atualíssima questão que opõe, de um lado, a progressiva unificação espiritual da humanidade, através da internacionalização da produção e do comércio de signos em decorrência da interconexão

econômica e/ou técnica do mundo e, de outro, a projeção amplificada das singularidades culturais num planeta estruturalmente ocidentalizado:

“Em vez de se dissolver sob o sol do Ocidente, as diferenças se avivaram. Assim, ao lado do processo homogeneizador, tivemos também o negritar da heterogeneidade e o circuito universal de elementos de matrizes culturais extraeuropeias. Hoje, especialmente, depois do arquivamento (provisório, ao menos) do grande conflito que dividia o mundo em duas espécies de organização da sociedade tecnológica, a capitalista e a comunista, essas diferenças simbólicas saltaram com estrépito para o centro da cena planetária — e em todos os pontos da Terra se discute a questão intercultural. Época da homoeterogeneidade, portanto”.

A diversidade cultural e a preservação da identidade cultural funcionam, pois, como mecanismos de equilíbrio contra a tendência uniformizadora. Não obstante, as tradições, pela impossibilidade de se refugiarem no isolamento, antítese da globalização, não saem indenes dessa situação, eis que não podem escapar à influência de outros fatores.

As tradições, ao entrarem em contato umas com as outras, ao tempo em que se influenciam, também se afirmam, mas não deixam de existir, gerando tensões entre sua transformação, manutenção e recuperação. Portanto, a diversidade não mais depende da segregação geográfica, como antes, e sim do esforço de valorização e da emergência de processos nacionais, regionais e locais, que passam a constituir vetores importantes no processo de globalização cuja própria natureza conduz à diferenciação.

A reação contrária à comunicação global encontra-se no fundamentalismo, conceituado, por Giddens (1996), como a defesa da tradição de uma forma tradicional, em oposição a um mundo marcado pelo cosmopolitismo. O fundamentalismo, gerado a partir de um contexto religioso, tende a preservar a pureza das tradições, recusando o diálogo e as trocas culturais, e alcança outras dimensões da vida humana, inclusive a administração, muito embora encontre seus campos privilegiados de manifestação na religião e na cultura.

Os processos culturais, ao contribuírem para o equilíbrio entre renovação e tradição, assumem, hoje, mais do que nunca, papel fundamental na democratização da sociedade, em seus aspectos econômicos, políticos, administrativos e éticos. A cultura é um valor que favorece o estabelecimento de modos de convivência, de tolerância entre diferentes, o que não implica na formação de consenso e na eliminação de conflitos, até porque a diversidade é uma marca dos processos culturais cuja riqueza não admite sua submissão a padrões homogêneos e hegemônicos.

O respeito à diferença, que permite o diálogo entre culturas e afirma a semiodiversidade, em oposição à unificação da semiosfera, para utilizar o conceito cunhado por Risério (1998), é um argumento encontrado no arsenal de críticos radicais da globalização, a exemplo de Batista Jr. (1998), que, ao condenar o uso das expressões “globalização”, para ele uma meia-verdade, e “mundialização”, para expressar o grau de integração entre as economias nacionais, reconhece a importância da diversidade cultural em um mundo aparentemente padronizado:

“O fascínio com a chamada globalização está nos fazendo esquecer que a dimensão nacional continua crucial, não só na economia e na política, mas também na cultura. Das abstrações do universal raramente se consegue tirar alguma coisa. O artista, por exemplo, perde muito de sua força quando se afasta da temática nacional e se ‘internacionaliza’.

De onde vem o tremendo impacto emocional de um filme como “Central do Brasil”, metáfora do abandono da nossa nação e do nosso povo, senão do seu enraizamento nos dramas brasileiros?”.

O segundo paradigma consiste na emergência do mercado que, como marco da economia contemporânea, sobretudo depois da desilusão do socialismo real, vem influenciando todos os setores da sociedade, inclusive o Poder Público, no seu objetivo de atender às demandas da sociedade por bens e serviços. Assiste-se a uma tendência de crescente utilização dos mecanismos de mercado, também por parte do Governo, para atingir objetivos públicos, de que são exemplos as políticas de privatização, de desregulamentação e de concessão de serviços públicos.

A utilização de mecanismos de mercado para atingir fins públicos é uma modalidade de intervencionismo que, segundo Osborne & Gaebler (1994), tem por objetivo evitar “deixar as coisas para o livre jogo das forças do mercado”. Para esses estudiosos, “estruturar o mercado é, também, o oposto de criar burocracias administradas pelo setor público para prestar serviços. É uma terceira alternativa, entre os programas administrativos preconizados pelos liberais e o desejo, manifestado pelos conservadores, de que o Governo não se intrometa com as forças do mercado”.

Conseqüentemente, procede-se a uma ampla revisão do papel dos programas administrativos como mecanismos de resolução dos problemas sociais e econômicos. Assim, se, tradicionalmente, a Administração Pública responde às demandas da sociedade mediante a criação de programas governamentais — a exemplo dos de saúde, educação e segurança — para resolver os problemas ou melhorar o nível de vida da população, modernamente outros instrumentos surgem para substituí-los, com vistas a superar suas deficiências, dentre as quais, merecem atenção, segundo Osborne & Gaebler (1994), as seguintes:

- a) os programas são motivados por políticos e não por políticas;
- b) os programas criam feudos que as organizações governamentais defendem a qualquer preço;
- c) os programas tendem a criar sistemas fragmentados de prestação de serviços;
- d) os programas raramente morrem;
- e) os programas, de modo geral, não usam incentivos, mas comandos.

Portanto, se o Poder Público, a cada necessidade ou demanda, criasse um programa, a ação administrativa seria inviabilizada pela carência ou insuficiência de recursos financeiros, humanos e materiais. Por isso mesmo, a Administração Pública deve recorrer a outros mecanismos para atender às demandas, a exemplo do uso de incentivos, dentre os quais Osborne & Gaebler (1994) destacam:

- a) as parcerias entre agências públicas e privadas;
- b) o estabelecimento de regras de mercado;
- c) o fornecimento de informações aos consumidores;
- d) a criação, a redução e o aumento da demanda;
- e) a celebração de acordos com o setor privado para aumentar a oferta de produtos ou serviços;
- f) o uso de incentivos fiscais e de taxas de impacto.

A influência do mercado sobre a Administração Pública não pode ser elidida, na medida em que ela se encontra submetida, cada vez mais, à competição, cujos benefícios são superiores às desvantagens. Contudo, não se pode absolutizar o fator mercado, pois, como assinalou Pedro Zorrilla, por ocasião da Conferência Internacional de Ciências Administrativas, em 1993, em Toluca, México, quando relatou o tema *Reestructurando el Estado para la lucha por la superación de la pobreza*, dentre as virtudes do mercado não está a de gerar, por si mesmo, bem-estar social. Assim, tal tarefa caberia ao Estado, o qual pode associar organizações particulares e, necessariamente, as próprias comunidades pobres à execução de políticas sociais.

O terceiro paradigma é a reforma do Estado em face do questionamento do Estado do Bem-Estar Social (*welfare state*), cujos sistemas previdenciários tradicionais, que conformaram o Estado Nação, entram em crise. A crise do Estado Nação deve-se à globalização da economia e à transferência do poder político, econômico e administrativo para territórios menores, criando um duplo movimento, aparentemente contraditório, segundo a percuciente observação do sociólogo Castells, em sua participação no Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado, realizado em março de 1998, em São Paulo, sob o patrocínio do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID. Para ele, ao mesmo tempo em que ocorre uma supranacionalização do processo de decisão, por intermédio da formação de alianças transnacionais, com vistas a uma ação conjunta, em um nível mais elevado, mediante a utilização de mecanismos de coordenação entre os Estados, a exemplo da União Européia, paralelamente

verifica-se uma descentralização da ação estatal para a sociedade e para outros níveis territoriais, como o município e a região, o que facilita a agilidade de decisões num mundo em crescente conflito.

A descentralização da ação estatal, por sua vez, aproxima os cidadãos da implementação das políticas públicas e facilita sua participação no respectivo processo decisório. A participação, juntamente com a coordenação, a transparência administrativa, a modernização tecnológica, a profissionalização da administração, a desburocratização e, “last, but not least”, o controle *a posteriori* constituem para Castells os pilares do Estado moderno que ele denomina de Estado-Rede. Ainda para o sociólogo espanhol, a participação cidadã, condição essencial para a democracia, que sem ela fica esvaziada, rompe os monopólios de poder que subsistem nas sociedades desiguais e contribui para a constituição de um *mix* capaz de fortalecer a democracia e a ação renovada do Estado, dentro de um novo contexto social.

Ao contrário desse novo modelo, o Estado do Bem-Estar Social estava vinculado a um padrão tradicional de relações sociais, caracterizado pela existência de empregos permanentes em tempo integral e pela execução de políticas públicas de caráter compensatório, com distribuição de recursos de cima para baixo, ambos afetados pelo processo de globalização e de descentralização.

Este sistema atendia a um modelo de família tradicional e a outros padrões, como o da prevalência do sexo masculino no mercado de trabalho. Por isso, os programas previdenciários destinavam-se a apoiar a participação masculina na força de trabalho assalariada, com um segundo nível de atendimento voltado para famílias sem arrimo do sexo masculino, mesmo porque os afazeres domésticos eram ignorados nas estatísticas sobre trabalho.

Por outro lado, uma das razões da crise do Estado do Bem-Estar Social — cujo surgimento deu-se como uma reação ao Estado liberal, responsável por funestas conseqüências no âmbito social e econômico, como a criação de grandes monopólios, o aniquilamento de

pequenas empresas e as péssimas condições de vida do proletariado — encontra-se também no permanente crescimento dos altos custos da tecnologia hospitalar e no aumento da longevidade.

Nessa situação, o sistema previdenciário é uma forma de seguro social, sustentado no controle de riscos, tendo como pressupostos a centralização da direção da vida econômica e a busca da igualdade. Conseqüentemente, o Estado do Bem-Estar Social, para cumprir seu papel, teve que montar um aparato burocrático que, freqüentemente, perdeu agilidade, tornou-se inflexível e sobrecarregou as despesas do setor público. Nestas condições, a administração pública, superdimensionada, tendeu a substituir os mecanismos da sociedade.

Com o processo de globalização e a emergência do mercado no contexto de uma economia complexa, o controle do Estado tornou-se cada vez mais problemático, deixando de haver um centro diretivo que determina a alocação de bens e serviços e a fixação dos respectivos preços. Assiste-se, assim, ao esgotamento do modelo do Estado-condutor do processo econômico e social.

O questionamento do *welfare state* gerou, por sua vez, a alternativa, hoje predominante nos países industrializados, baseada na concepção neoliberal, cujo postulado básico — menos governo e mais sociedade — representa um retorno aos fundamentos da doutrina liberal que se afirmou no século XIX com Stuart Mill e vai em sentido contrário ao modelo de intervenção do Estado. Mas este pensamento decimonônico, segundo o qual o indivíduo seria o melhor juiz de seus interesses e o Estado o inimigo da liberdade, que perdera vigência no século XX diante da necessidade de promoção da justiça social, de que foi exemplo marcante o New Deal, nos Estados Unidos, ressurgiu, com nova roupagem, neste final de século, e passa a influenciar as propostas de redimensionamento do Estado, inclusive no Brasil.

Sob essa influência, o Estado brasileiro passa por um processo de mudança, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que nele distingue quatro setores:

a) núcleo estratégico, que corresponde ao governo, em sentido lato, como o setor que define as leis e políticas públicas, exigindo seu cumprimento;

b) atividades exclusivas, setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar, exercendo seu poder extroverso de regulamentar, fiscalizar e fomentar;

c) serviços competitivos, correspondendo ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas que não possuem o poder do Estado. Contudo, este está presente, porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como educação, cultura e saúde, ou porque possuem economias externas relevantes que se disseminam por toda a sociedade e produzem ganhos que não podem ser apropriados pelos mecanismos de mercado;

d) produção de bens e serviços para o mercado, correspondendo à área de atuação das empresas, cujas atividades caracterizam-se pelo lucro e só permanecem no Estado devido à carência de capital para investimento por parte do setor privado, ou porque trata-se de atividades naturalmente monopolistas, nos casos em que o controle via mercado não é possível.

O Estado vê reduzido, cada vez mais, o seu papel de executor ou prestador de serviços, mantendo, entretanto, sua função de regulador. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação, coordenação e fomento e a progressiva descentralização de suas funções executivas, pois não pode o Estado abdicar do poder de regulamentação, ínsito na sua própria natureza. Os próprios adeptos do neoliberalismo não dispensam a intervenção do Estado, na medida em que precisam dele para garantir a implementação de mecanismos que garantam a política de mercado, bem como de programas de ajuste fiscal.

Por aí, vê-se que a questão do redimensionamento do Estado não se cinge à redução de seu tamanho, o que poderia levar até à sua impotência, circunstância que constituiria uma *contradictio in adjectu*.

O fulcro da questão reside na inter-relação Estado e sociedade, ou seja, como ela se estabelece, na capacidade de gestão do Estado e dos meios que utiliza. Daí que, modernamente, a idéia força não é o Estado mínimo e sim o Estado que cumpre a sua missão no pacto de regulação, ao mesmo tempo em que atende às expectativas da sociedade. E para atingir tais objetivos, o Estado utiliza diversas formas e meios, como resumiu Almada, citado por Kliksberg (1998): “O que importa não é o grau de intervenção do Estado, e sim as formas e os meios”. Para esse último autor, o Estado contemporâneo passa a ter um papel catalítico, a exemplo de sua interferência nas áreas de educação, saúde e previdência, dentre outras. Abordando essa problemática, Stiglitz (1998), Vice-Presidente do Banco Mundial/BIRD, ao examinar o papel do Estado, reconhece que suas ações ajudam a resolver o problema da insuficiente oferta de inovação social, ainda que, cumprido seu papel catalisador, ele deva retirar-se. Mesmo porque, segundo Almada, à omissão ou ao enfraquecimento do Estado corresponde uma reação da sociedade em vários níveis, tais como a matrícula de filhos em escolas particulares, a adesão a planos privados de saúde e previdência, bem como a busca de proteção junto aos chefes do tráfico de droga e do jogo de bicho nas favelas, o que gera efeitos políticos, sociais e econômicos que podem repercutir sobre a governança.

Como resultado dessas tendências, assiste-se, como observou Habermas (1984), à fuga do Estado para fora do Direito Público, com a transferência de suas tarefas para empresas, corporações e organizações não-governamentais, configurando-se, assim, a publicização do direito privado e a privatização do direito público.

Observe-se, ainda, que, mesmo no modelo de predominância do Estado, este fazia transferências maciças de recursos públicos para o setor privado, estimando o IPEA que, antes e depois da promulgação da Constituição de 1988, este repasse alcançou, no Brasil, a cifra de 100 bilhões de dólares através da rolagem diária da dívida pública. Daí propugnar-se a reforma do Estado, mediante a transferência de

prioridades e funções para o setor privado, reduzindo-se a desnecessária e excessiva presença do Poder Público, que passaria a assumir um papel regulatório.

O quarto paradigma refere-se à superação da tradicional dicotomia entre o setor público e o privado, com o surgimento de novas formas de prestação de serviços públicos, sendo identificadas, por alguns autores, 36 alternativas. Assiste-se, assim, à superação do modelo monístico que se sustentava, de forma mutuamente excludente, ora sobre o Estado, ora sobre o mercado, ora sobre a comunidade, como garantidor da ordem e da coesão social, segundo registro do sociólogo alemão Claus Offe em sua intervenção no já citado Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado. Para este cientista social, o modelo monístico cede lugar à emergência de novos arranjos institucionais que conjugam aqueles três elementos básicos da ordem social. Segundo este modelo híbrido, no qual os espaços e os papéis do Estado, do mercado e da comunidade se delimitam e se definem a partir do debate político e da participação social, não é possível excluir-se um desses elementos da construção da ordem social, o que se contrapõe aos princípios neoliberais de prevalência do mercado.

Deste modo, no capitalismo contemporâneo, além das formas tradicionais de propriedade — a estatal e a privada —, surge a propriedade pública não-estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, cuja ação está orientada diretamente para o atendimento do interesse público.

A propriedade pública não-estatal facilita o controle social, através da participação de representantes da sociedade em seus órgãos colegiados, bem como favorece a parceria entre o Estado e a sociedade. A gestão dessa forma intermediária de propriedade goza de uma autonomia que não possui o aparelho estatal, ao mesmo tempo em que seus dirigentes assumem maior responsabilidade em conjunto com a sociedade.

A importância dessas organizações evidencia o consenso de que a administração pública encontra sua razão de ser na satisfação das

necessidades do cidadão, contribuindo para uma crescente visibilidade das políticas públicas e para a densificação da consciência da cidadania em face do poder da autoridade e do poder econômico, o que fortalece a sociedade civil.

Na verdade, a adoção deste modelo de parceria reflete a relação cooperativa entre Estado e sociedade. Aliás, como mostrou Vasant Moharir, na já citada Conferência realizada em Toluca, em 1993, não é a propriedade pública ou privada das organizações o que determina sua eficiência, e sim a qualidade de sua gerência, eis que, mediante a relação cooperativa entre Estado e sociedade, os melhores interesses dos cidadãos são mais bem atendidos. Para ele, o afastamento do Estado de certas atividades não implica no seu enfraquecimento. Como o Estado pode repassar funções para reservar-se o trato de questões estratégicas, Moharir sugere que se deveria criar, na estrutura da administração pública, uma agência especial encarregada de promover e desenvolver inter-relações entre Governo, organizações não-governamentais e sociedades privadas voluntárias.

Uma das conseqüências desse fortalecimento da sociedade civil encontra-se no desenvolvimento do espírito de civilidade, entendido como atitude individual de preocupação com o bem público, noção que se perde em uma sociedade sobredeterminada, apenas, pelos valores de mercado. Por isso, a autoconsciência coletiva deve sobre-determinar a autoconsciência individual, o que conduz ao consenso e ao diálogo, com fundamento no que Habermas (1984) denominou de ação comunicativa.

O quinto paradigma é o surgimento do terceiro setor, como resultado do redimensionamento do Estado, o qual vê reduzida a sua capacidade de executor de políticas públicas, ao influxo da globalização, da crise do Estado do Bem-Estar Social e da prevalência dos mecanismos de mercado. Para o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, a emergência do terceiro setor — englobando um amplo conjunto de organizações não-estatais, não mercantis e sem fins

lucrativos, embora privadas — significa a ruptura da prevalência do Estado e do mercado. Para ele, encontra-se em gestação um Estado-novíssimo-movimento-social, fundado na articulação dos princípios do Estado e da comunidade sob a égide desta, em oposição ao Estado-empresário de caráter neoliberal sustentado nos princípios do Estado e do mercado, sob o comando deste último.

Assim, uma das características desta década é a entrada em cena de organizações não-governamentais-ONGs como protagonistas, sobretudo na execução de políticas públicas sociais em face da ineficiência do Poder Público, o que conduz ao fenômeno da descentralização social.

## 2 A descentralização social

A descentralização social é o resultado da linha evolutiva da atuação do Estado em suas relações com a sociedade. Enquanto o Estado liberal cingia-se ao exercício das funções básicas relacionadas com a segurança, o fisco e a justiça, o Poder Público, na medida em que aumentava o seu grau de intervenção, passando a assumir outros encargos econômicos e sociais, teve necessidade de descentralizar suas atividades. Portanto, a descentralização social nada mais é do que a expressão da ampliação das funções do Estado e a devolução, à sociedade, do exercício de funções, antes sob sua responsabilidade, que foram sendo absorvidas pelo aparelho estatal. Este fenômeno é um desdobramento de um processo mais amplo da descentralização em cujo contexto deve ser situado.

A descentralização deve ser entendida, segundo o conceito de Di Pietro (1996), como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente”. O problema desta conceituação consiste no fato de que ela restringe a descentralização àquelas atividades próprias do Estado que não são suscetíveis de serem exercidas por particulares. Com isto, não se configuraria a descentralização quando a ati-

vidade não fosse definida legalmente como serviço público, a exemplo das atividades econômicas, constitucionalmente previstas.

Mas o fenômeno da descentralização merece ser percebido de outro ângulo, em seu sentido mais amplo, como toda transferência, pelo Estado, enquanto pessoa jurídica, de suas atividades para outras esferas, seja situando-as no interior do setor público (sociedades de economia mista, autarquias, fundações e empresas públicas), seja atribuindo-as ao setor privado, como as ONGs, o que se aproxima do entendimento de Mello (1995) para quem, na descentralização administrativa, “o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isto mesmo se constituam (...) em parcelas (personalizadas) da totalidade do aparelho administrativo estatal”, e às quais confere personalidade jurídica de direito público ou privado.

A descentralização deve ser entendida amplamente como a transferência de poder, recursos e responsabilidades, antes restritos às instâncias administrativas superiores, a outros níveis, situados no interior da administração ou fora dela, o que pode conduzir a uma divisão e especialização do trabalho. Por isso mesmo, a descentralização assume dimensões políticas, sociais, econômicas e administrativas.

Cabe, ainda, distinguir a descentralização administrativa da descentralização política, que se configura, segundo Burdeau, citado por Di Pietro (1996), “quando o ente detém, a par de sua auto-organização, o direito de participar da vontade estatal e o direito de dar-se normas que não extraem seu valor jurídico de nenhuma outra autoridade”. Assim, enquanto, na descentralização política, os entes — Estados e Municípios — exercem competências próprias, não delegadas pelo ente central, pois delas são titulares de modo originário, por via constitucional, na descentralização administrativa verifica-se uma transferência de competências para pessoas jurídicas de direito público ou privado, via delegação ou concessão, sob as modalidades de descentralização territorial, funcional, por colaboração e social.

Como a descentralização territorial — caracterizada pela transferência de competências a uma unidade geograficamente determinada, com personalidade jurídica própria, mas destituída de autonomia, porque sujeita ao controle do poder central, a exemplo dos Territórios no Brasil — não constitui seu objeto, este estudo examinará as outras três modalidades de descentralização — técnica, funcional ou de serviços, por colaboração e social —, todas deitando suas raízes na teoria dos corpos intermédios de Montesquieu e encontrando seus fundamentos na concepção pluralista da sociedade.

Sob a denominação de corpos intermédios estão compreendidas tanto as entidades criadas pelo Estado — chamadas de cooperação por Moreira Neto (1997a), e de descentralização funcional por Di Pietro (1996) —, quanto as instituídas pelos particulares, ou seja a descentralização por colaboração, dentre as quais Moreira Neto (1997a) distingue as entidades incumbidas da execução de serviços públicos por delegação e as organizações criadas pela sociedade civil para cuidar das questões derivadas dos interesses coletivos e que constituem expressões da descentralização social.

Para o administrativista Guy Braibant, citado por Moreira Neto (1997a), os corpos intermédios, mormente aqueles que compõem a descentralização por colaboração, apresentam várias vantagens sobre a atividade administrativa burocraticamente centralizada, dentre as quais cabe destacar as seguintes:

- a) política, ao permitir maior participação do administrado na gestão do serviço, o que eleva a legitimidade das decisões;
- b) técnica, ao facilitar a despolitização das decisões que, em vez de serem tomadas por pessoas descomprometidas com os resultados, são negociadas com os grupos sociais diretamente interessados;
- c) fiscal, ao evitar que a criação de entidades para a execução de serviços públicos se faça sem gerar novos ônus para o Estado, sem instituição de tributos para custeá-los, já que os recursos para sua manutenção e investimento podem ser cobrados dos beneficiários.

Na descentralização funcional, por serviços ou técnica, o Poder Público cria ou autoriza a instituição de pessoas jurídicas de direito público — autarquias e fundações — ou de direito privado — empresas públicas e sociedades de economia mista — que, embora detenham a titularidade e a execução dos serviços que lhes são transferidos, ficam submetidas à tutela do Estado.

A descentralização técnica é inconfundível com a descentralização por colaboração ou com a social, porque, nela, a autonomia, como prelecionam Garcia de Enterría & Fernandez (1991), é “uma simples técnica de gestão, a qual permite ao Estado, justamente, assumir mais e mais tarefas, inclusive liberar-se de controles e regimes que a sociedade, e ninguém mais que ela, lhe impõe”. Por isso mesmo, ainda segundo os mesmos autores, “não há nesta técnica o menor rastro de uma ‘devolução’ à sociedade de poderes que o Estado tem assumido, não há anteriormente a ela nenhuma base social, nenhuma comunidade subjacente, que possa permitir falar de autonomia no sentido social da expressão”.

O caráter instrumental dessas entidades em relação ao Estado, expresso através do poder de tutela, é o bastante para se questionar a verdadeira natureza desse tipo de descentralização, uma vez que, ainda citando Garcia de Enterría & Fernandez (1991), “os traços conceituais destes entes, como dependentes permanentemente da vontade do ente fundador e como simples instrumentos técnicos que este utiliza para a gestão de seus próprios serviços, bastam para explicar sua artificialidade como tais pessoas, sua falta de um substrato sociológico ou real que as justifique como entidades substantivas, a aplicação puramente formal (com os fins das três categorias — organizativa, financeira e de regime jurídico) do conceito de personalidade jurídica que com eles se faz”.

Ocioso, porque objeto de exaustivos estudos, seria o exame detalhado de cada uma das modalidades de descentralização técnica, o que não ocorre com as descentralizações por colaboração e social, ainda carentes de bibliografia especializada. Embora haja autores que não fazem distinção entre as modalidades de descentralização por co-

laboração e social, que possuem origens semelhantes, há características que as diferenciam.

Para a compreensão do tema, é importante não confundir a descentralização técnica com essas outras duas categorias. Para alguns autores, a exemplo de Garcia de Enterría & Fernandez (1991), a descentralização por colaboração e social, devido às suas características — seus fundos não constituem dinheiro público, suas receitas não estão submetidas ao regime da legalidade tributária, seus empregados não estão jungidos às limitações dos funcionários, servidores e empregados das estatais, os contratos que celebra com terceiros não são administrativos, seus bens não são públicos e seus atos não são administrativos, salvo quando emitidos em função do exercício de funções delegadas —, constitui o verdadeiro agente descentralizado da Administração.

Deve-se buscar a origem dessas modalidades de descentralização na ampliação da ação das funções do Estado que, ao alcançar novas áreas da ordem econômica e social, dentre as quais relações de emprego, exercício das profissões, comunicações, meio ambiente, produção econômica, infra-estrutura, patrimônio histórico, artístico e cultural, cultivo de terras e prestação de serviços educacionais, assistenciais e de saúde, gerou, de um lado, um superdimensionamento da organização administrativa e, de outro, a adoção de formas de gestão baseadas na especialização e na utilização de métodos típicos do setor privado. Conseqüentemente, verifica-se uma hipertrofia do Estado que, ao lado do exercício das funções tradicionalmente estatais, assume atividades empresariais — muitas delas sob a forma de monopólios legais ou com participação majoritária no seu capital —, de investimento e de prestação de serviços que não podem ser caracterizados como serviços públicos típicos.

A hipertrofia do Estado, responsável pela concentração do poder político e pela realização de investimentos segundo prioridades nacionais, gerou, na década de sessenta, o fenômeno da centralização que também estava associada à industrialização e aos programas públicos de bem-estar social.

A complexidade do setor público reduz e, às vezes, elimina a agilidade do Estado na consecução de seu objetivo de promover a igualdade, o desenvolvimento equilibrado e o bem-estar. Ela também é fator de desperdício de recursos, inibe o controle, facilitando práticas de corrupção, concentra o poder no Executivo — que se constitui, na atualidade, na mais importante fonte normativa —, em detrimento do Judiciário e do Legislativo, induz o cidadão a esperar que o Estado intervenha para solucionar os problemas e cria uma burocracia responsável pelo surgimento de uma administração paralela, obscurecendo as relações entre administração e administrados.

Entretanto, a partir da década de setenta, ao influxo das conquistas tecnológicas, das novas formas de organização industrial e comercial, do envolvimento direto do cidadão na administração pública e da reação de comunidades regionais e locais, bem como de grupos sociais, a centralização é objeto de questionamento.

A convergência de diversas variáveis, conduzindo à ineficiência da ação estatal e às limitações da liberdade do cidadão, sem a contrapartida de elevação da qualidade de vida, aliada ao fortalecimento da sociedade civil e à emergência da consciência da cidadania, impele o Estado a utilizar outros mecanismos de descentralização, transferindo suas atividades para fora da órbita do setor público, o que dá lugar às descentralizações por colaboração e social que, mais do que a descentralização funcional, são a manifestação exemplar do gerenciamento privado de interesses públicos por parte de instituições situadas fora da órbita estatal.

O desenvolvimento do gerenciamento privado de interesses públicos é favorecido, também, pela superação da dicotomia público/privado, mediante o reconhecimento da existência de uma propriedade pública não-estatal, bem como pela crescente afirmação do terceiro setor que assume a execução de ações de interesse público e coletivo.

Convém distinguir o cenário atual, caracterizado pela interpenetração do público e do privado, da situação vigente na Idade Média em que prevalecia a confusão entre o público e o privado. Não há, assim, um

retorno à concepção medieval de indistinção entre *dominium* e *imperium*. Ao contrário, as descentralizações por colaboração e social, sobretudo esta, constituem os estágios mais avançados do processo que conduziu ao Estado Moderno, o qual, com o desdobramento de sua personalidade, mediante a criação de pessoas jurídicas que com ele não se confundiam, contribuiu para a superação da dicotomia público/privado, cuja distinção foi um dos fundamentos da descentralização, conforme registro de Garcia de Enterría & Fernandez (1991):

“O afã de separar estas duas vertentes, privada e pública, para lograr assim uma certa transpersonalização e institucionalização do Poder será, pois, uma das linhas de progresso mais claras do pensamento jurídico e político e servirá, ao mesmo tempo, para garantir a imposição do príncipe sobre os senhores e tornar possível a aparição do Estado Moderno”.

Não obstante o aparente paradoxo desta evolução, há um ponto de convergência — embora por razões diferentes — entre tais situações, ou seja, tanto na época medieval quanto contemporaneamente, o poder do Estado, enquanto organismo político, é questionado e relativizado em face da presença de outras instituições, respectivamente a pessoa do príncipe e a sociedade civil organizada. As conseqüências são diferentes, uma vez que, enquanto no período medieval a fragilidade do ente estatal era fator de enfraquecimento da sociedade e da democracia, atualmente a transferência de poder do Estado para a sociedade pode-se processar em benefício desta última, favorecendo a democracia.

As vantagens desta descentralização são reconhecidas por instituições internacionais, a exemplo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD/Banco Mundial, cujos representantes, no Seminário sobre a Eficiência dos Gastos Sociais, realizado no mês de março de 1998, em Salvador, enfatizaram que a descentralização das decisões e a terceirização dos serviços contribuem para a melhoria dos projetos nas áreas de saúde e educação. Para tanto, é imprescindível estimular a delegação de funções por meio da participação da iniciativa privada, em especial em escolas e hospitais públicos.

O próprio Direito Administrativo não é impermeável a essas modernas tendências e renova-se ao influxo dessa colaboração entre Estado e sociedade, como reconheceu o administrativista Caio Tácito em conferência pronunciada no mês de maio de 1998, na Academia de Letras Jurídicas da Bahia, ao tratar do tema *Perspectivas do Direito Administrativo para o Terceiro Milênio*.

O conferencista, ao evidenciar que o Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa, enfatizou que o Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho de prestações administrativas. Refletindo esta tendência, o Direito Administrativo Internacional desvenda novos rumos de integração no duplo sentido de cooperação entre os poderes públicos e a iniciativa privada.

Por seu turno, na descentralização por colaboração há uma transferência da execução de serviços públicos, via delegação, para pessoa jurídica de direito privado preexistente, mediante contrato ou por ato unilateral, diferentemente do que ocorre com a descentralização funcional ou técnica, em que a transferência faz-se através de lei que cria a entidade da administração indireta. Assim, a descentralização por colaboração, através da delegação, caracteriza-se pela concessão ou permissão do Poder Público para que o particular explore, com fins lucrativos, o serviço público sempre em função do interesse público.

Já a descentralização social, desdobramento da descentralização por colaboração, consiste, segundo Moreira Neto (1997a), “em aliviar do Estado a execução direta ou indireta de atividades de relevância coletiva que possam ser convenientemente cometidas a unidades sociais já existentes, personalizadas ou não, como a família, o bairro, as agremiações desportivas, as associações profissionais, as igrejas, os clubes de serviços, as organizações comunitárias etc. (...), mediante

simples incremento de autoridade e institucionalização jurídica adequada, de modo a que possam promover, elas próprias, essa execução”.

Nesta modalidade de descentralização, pode haver transferência da execução dos serviços públicos para entidade preexistente ou criada para tal fim, sem finalidade lucrativa e cuja constituição é orientada pelo Estado, em conformidade com modelos ou padrões previamente estabelecidos. Nelas, pode-se identificar, mais do que em outras formas de descentralização, a devolução à sociedade da gestão de atividades de interesse público que não careçam de tratamento político-burocrático nem exijam o emprego do aparelho coercitivo do Estado. Esta descentralização expressa o reconhecimento, pelo Poder Público, da pluralização de interesses que resulta, no entendimento de Odete Medauar, citado por Moreira Neto (1997a), “da identificação das categorias metaindividuais, interesses coletivos e interesses difusos, que se combinam de vários modos com as categorias tradicionais dos interesses públicos e privados, tanto no campo da gestão quanto da proteção”.

Contudo, a descentralização nem sempre resulta na democratização, já que a transferência de poder para outras instâncias pode reforçar lideranças tradicionais em detrimento dos interesses da sociedade. Para que haja efetiva democratização, a descentralização deve ser acompanhada da participação do cidadão. Assim, descentralização e participação, enquanto reações ao controle excessivo do Estado, estão intimamente relacionadas enquanto estratégias de implementação de políticas públicas e de redistribuição de recursos públicos, já que permitem a assunção, pela sociedade, de recursos, poder e influência sobre as decisões políticas.

O “impulso irresistível em prol da participação”, segundo a expressão cunhada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, provoca transformações nas relações entre Estado e sociedade que, de um lado, fortalecem uma cultura em que cidadãos, “globalmente no espaço e localmente no contexto, pensam, dialogam e agem” e, de outro, contribuem para o surgimento de propostas que

conduzem à transferência para a sociedade de ações antes vistas como exclusivas do Estado.

A transferência de ações e tarefas para a sociedade implica no advento de novas formas de gestão que, por sua vez, afetam as relações entre a comunidade, através de suas organizações, e o Estado. Neste sentido, as organizações não-governamentais - ONGs constituem o maior grau de descentralização de atividades sob a responsabilidade do Poder Público, superando, inclusive, os demais níveis — informação, consulta, co-gestão e delegação —, o que permite, sobretudo, a participação, dos interessados na respectiva gestão. Mas não basta apenas promover a descentralização e incentivar a participação, se prevalecerem as decisões das instâncias superiores, pelo que há sempre uma tensão entre descentralização e participação com repercussão sobre as organizações não-governamentais, que, não se submetendo a um padrão único, podem ser encaradas sob múltiplos aspectos.

### 3 As organizações não-governamentais

Muito embora a expressão organização não-governamental já venha sendo utilizada pelas Nações Unidas desde 1945, as ONGs, em seu modelo tal como é hoje conhecido, floresceram a partir dos anos setenta e firmaram-se no cenário mundial ao longo da década de oitenta. O surgimento das ONGs deve-se a vários fatores, dentre os quais cabe destacar a incapacidade operacional e a falta de recursos por parte do Poder Público para atender às crescentes demandas da sociedade, a crise de representatividade dos partidos políticos e a exigência de participação do cidadão no processo de decisão, mormente no que diz respeito à formulação e implementação de políticas de seu interesse, bem como na gestão de serviços postos à sua disposição. Todos esses fatores podem ser considerados como causa e efeito da redefinição das relações entre o aparelho estatal e a sociedade, com repercussão sobre a própria natureza e o modo de atuação do Estado contemporâneo. Esse impacto é de tal ordem que o fenômeno pode ser examinado por vários ângulos.

Assim, poder-se-ia, inicialmente, questionar se haveria uma simetria entre a consolidação do papel das organizações não-governamentais e o enfraquecimento do Estado contemporâneo em um contexto de emergência de uma política de cunho neoliberal. Esta conjuntura

sucederia a uma situação marcada pela hipertrofia da máquina estatal, que, ao tornar-se inoperante para atender às suas finalidades, resultou na transferência de responsabilidades, antes a cargo do Poder Público, para a sociedade, através de suas organizações não-governamentais. Haveria, por esse modo, uma correlação entre a sobrecarga de demandas em relação ao Estado, o desmantelamento dos serviços públicos, o processo de privatização e o fortalecimento das ONGs. A descentralização da execução de políticas públicas pelas ONGs poderia ser até utilizada como pretexto ou justificativa para a adoção de medidas de reforma do Estado de caráter liberalizante, tão em voga hoje em dia.

Ocorre, porém, que a questão não pode ser encarada por esse ângulo, como se, ao fortalecimento da sociedade civil, correspondesse necessariamente o enfraquecimento do Estado, tal como preconizado por várias tendências do pensamento contemporâneo. Muito embora não se possa negar que a prevalência de idéias de caráter neoliberal favorece a difusão de práticas sociais fragmentadas, que, por sua vez, contribuem para a disseminação de organizações não-governamentais, inexistente correlação entre a expansão das ONGs e o ideário neoliberal do Estado mínimo. Tanto assim é que a crítica ao neoliberalismo, que vem sendo empreendida, e a possível reversão de expectativas quanto à adesão acrítica aos seus postulados não repercutirão necessariamente de forma negativa sobre o papel das organizações não-governamentais no mundo moderno. Ao contrário, a ênfase na nova agenda quanto à necessidade de priorizar as políticas sociais valorizará a contribuição das ONGs que buscam o desenvolvimento humano.

É cada vez mais recorrente a visão crítica da aplicação radical dos principais postulados do neoliberalismo preconizados pelos economistas do governo norte-americano, do Fundo Monetário Internacional-FMI e do Banco Mundial/BIRD e consubstanciados no denominado Consenso de Washington: estabilidade econômica com baixa inflação, privatização, prevalência dos mecanismos de mercado e redução do tamanho do Estado. Personalidades de destaque no cenário internacio-

nal, como Joseph Stiglitz, Vice-Presidente sênior e economista chefe do Banco Mundial/BIRD, em conferência intitulada *Mais instrumentos e objetivos mais amplos: rumo ao Pós-Consenso de Washington*, realizada em Helsinque, em 1998, ao propor um novo consenso que incluiria uma agenda contendo aspectos relativos à educação, tecnologia, saúde e meio ambiente, levantou acerbas críticas às políticas neoliberais em vigor, pois elas não conseguiram responder a questões vitais para o desenvolvimento. Stiglitz (1998), a despeito de reconhecer as vantagens na abordagem do Consenso de Washington para a formulação de recomendações de políticas econômicas, adverte para seus efeitos perversos, cujo desconhecimento pode levar a políticas equivocadas, com repercussão negativa sobre a competição.

No que concerne à estabilidade econômica com reduzidos índices inflacionários, para o Vice-Presidente do BIRD, se a alta inflação, em média, tem efeitos negativos sobre o crescimento, o mesmo não se pode dizer de uma inflação moderada que não ultrapasse certos níveis, como 40%, ao ano. Nesta situação, para ele e outros economistas, os custos de redução da inflação podem ser maiores do que os benefícios auferidos quando a inflação estava subindo. Conclui dizendo que, principalmente nos países em desenvolvimento, embora o controle da inflação alta ou média continue sendo uma prioridade, pressionar uma inflação baixa não contribui para um funcionamento significativamente melhor do mercado.

Stiglitz (1998) critica, também, a demasiada ênfase que vem sendo dada à privatização em detrimento da competição, sobretudo porque se subestimaram os custos, como os políticos, e se superestimaram os benefícios. Nessas condições, inobstante preconize que o governo deva atuar em setores em que possa obter claras vantagens que o diferenciam do setor privado, ele adverte para o risco de que um contexto de insuficiente competição pode favorecer o monopólio privado não regulado, de que resultam, de um lado, ineficiências e falta de inovação, e, de outro, prejuízos para os consumidores como preços mais altos, além de provável má qualidade do produto. Portanto, a ineficiência e a falta

de qualidade não seriam apanágios do setor estatal, mesmo porque tanto as organizações públicas como as privadas teriam algumas características em comum, a exemplo da busca de rendas sem risco.

Os possíveis efeitos perversos da privatização são analisados, também, por Will Hutton em *Como será o futuro do Estado*, citado por Serra (1998) ao prefaciar a obra. Segundo Hutton, a privatização e a desregulamentação dos ônibus britânicos resultaram em transporte mais lento e de pior qualidade, como consequência do corte de pessoal e da redução de salários, o que conduziu a uma retração da demanda e a um aumento do uso do transporte individual, com todas as naturais seqüelas que se conhece. Esta situação gerou vendas e fusões de empresas, redundando na formação de oligopólios, com prejuízo para os usuários em face da elevação das tarifas e da redução da qualidade dos equipamentos, dos horários e dos fluxos.

Tais circunstâncias valorizam o papel do Estado, que é objeto, também, de avaliação por Stiglitz (1998). Segundo ele, não se pode acolher a premissa de que, por serem os governos piores do que os mercados, deve-se buscar um Estado mínimo e não intervencionista. Ilustra seu pensamento trazendo à colação o exemplo da crise asiática, principalmente no caso da Tailândia e da Coréia, onde houve insuficiente ação do governo ao não deter o movimento de investimentos para o setor imobiliário no momento adequado, e subestimar a importância da regulação financeira e da legislação societária. Em vez de discutir se o Estado deve intervir ou não — segundo uma visão maniqueísta de opção entre perspectivas colbertiana e neoliberal —, há que deslocar o eixo da questão para a forma como dar-se-á esta intervenção, mesmo porque, para Stiglitz, constitui um equívoco considerar o Estado e os mercados como substitutos um do outro. Ele propõe, então, que o governo seja considerado como um complemento do mercado, atuando para que este cumpra melhor suas funções, além de corrigir suas falhas, como ocorre nos países de economias bem sucedidas, onde o Estado está envolvido em uma série de atividades.

A questão deve ser examinada com mais profundidade no quadro de evolução do Estado, que passa, atualmente, a exercer, predominantemente, função regulatória, em substituição à sua ação interventora. O Estado passa a desempenhar um papel de formulador de macroestratégias e de fomentador de ações, com o qual é incompatível o modelo de gestão tradicional. Neste sistema gerencial, em face da centralização e da rigidez da organização piramidal presente na macroestrutura do Estado, o setor social, em seu conjunto, era frágil e com limitada influência no processo de decisões.

Justamente, este modelo centralizador, associado ao excessivo formalismo da administração, constituía um óbice à participação do cidadão na gestão de serviços de seu interesse, sobretudo se considerada a necessidade de profundas mudanças nas políticas sociais e econômicas diante da grave situação social. Para enfrentar o desafio, a Declaração de Copenhague, de 1995, propunha o estabelecimento de “um modelo de desenvolvimento social centrado nas pessoas, que nos guie, tanto hoje quanto no futuro, na construção de uma cultura de cooperação e solidariedade, a fim de atender às necessidades mais imediatas dos mais afetados pela desgraça humana”.

Conseqüentemente, ao lado do processo de reforma do Estado, desenvolveu-se o fenômeno de constituição de novas formas sociais de organização, dotadas de um sistema gerencial em tudo diferente daquele inerente ao Estado. A organização piramidal — caracterizada pela rigidez burocrática, lentidão, inércia, superposição, mau aproveitamento dos recursos e disputa pelo poder — dá lugar à organização por redes, que permite o desenvolvimento de sinergias. O gerenciamento por redes descentralizadas encontra sua realização mais típica nas organizações não-governamentais, que, enquanto formas propiciadoras da participação da comunidade, passam a ser instâncias representativas de interesses populares, envolvendo segmentos da sociedade no processo de desenvolvimento. Há, assim, uma substituição das estruturas weberianas, caracterizadas por um estilo gerencial diretivo

dos recursos humanos, materiais e financeiros, por um sistema de gerência flexível, cujo objetivo é o de reunir condições para que os membros de uma organização ajam criativamente. Configura-se, assim, uma nova situação definida da seguinte maneira por Willis Harman, citado por Kliksberg (1994): “A administração que antes consistia no exercício do poder, agora mais se parece com a entrega do poder”.

A constituição de novas formas sociais de participação torna-se possível na medida em que o Estado, em que pese o declínio do dirigismo estatal na economia, eleva sua capacidade de promover parcerias, da mesma forma que mantém o poder de tributar e de regulamentar atividades. O Estado, ao estabelecer parcerias com a sociedade, deixa de intervir diretamente na formulação e execução das políticas públicas e cumpre seu papel, definido por Hutton como o de promoção de incentivos, elaboração de leis e de criação de mecanismos que permitam maior compromisso entre os agentes econômicos e assegurem aos indivíduos não ficarem expostos a um grau irrazoável e injusto de riscos.

Outrossim, embora devam ser competentes e competitivas, as organizações não-governamentais não estão jungidas à observância das regras do mercado, que são também espaços de exercício de interesses. Neste sentido, Bourdieu (1998) dessacraliza o poder do mercado, mostrando que ele, tanto quanto o Estado, servem a interesses de grupos ou de indivíduos, sem necessariamente estarem comprometidos com o interesse público. Por tais razões, as organizações não-governamentais, do mesmo modo que introduzem um elemento novo nas relações entre Estado e sociedade civil, também, desempenham papel significativo ao preservar as instâncias coletivas diante da pressão dos mecanismos de mercado.

Para Bourdieu (1998), as instâncias coletivas são os mecanismos apropriados para enfrentar os efeitos do que ele denomina máquina infernal, consubstanciada na supremacia do Estado, enquanto depositário de supostos valores universais e associado à idéia do interesse público, e na imposição generalizada do mercado, que conduz ao

darwinismo social. Para ele, ainda, estas instâncias, ao contribuírem para o fortalecimento da solidariedade coletiva, reduzem os riscos do darwinismo social que, entendido como a luta de todos contra todos em todos os níveis da hierarquia social, pode conduzir à insegurança, à incerteza e ao desemprego.

Por isso mesmo, as organizações não-governamentais contribuem para a edificação de uma ordem social que não esteja voltada exclusivamente para a busca do interesse egoísta e para a paixão individual pelo lucro, como ocorre com a sociedade contemporânea, segundo Bourdieu (1998). As organizações não-governamentais, como instâncias de democratização, podem contrapor-se àquela natural inclinação humana de se considerar primeiramente seus próprios interesses em detrimento do interesse público, conforme assinalado por Bell (1998). Na verdade, as organizações não-governamentais possuem um sentimento mais amplo do espírito público, descrito por Stuart Mill, como “aquilo que a participação do cidadão privado na vida pública, mesmo que só em raras ocasiões, proporciona a sua educação moral. Engajado dessa maneira, o indivíduo é conclamado a levar em consideração não os seus próprios interesses, mas a orientar-se, no caso de reivindicações conflitantes, por uma regra outra que não a de suas inclinações privadas; a aplicar princípios e máximas cuja razão única de existência é o bem comum”.

As organizações não-governamentais constituem-se, por esse modo, em elementos fundamentais da convivência social, na medida em que reduzem os impactos do mercado que é desprovido das propriedades de auto-regulação, como registra Will Hutton, em seu livro *Como será o futuro do Estado*. As organizações não-governamentais reduzem também o impacto das ações do Estado capitalista que exacerba os efeitos perversos do mercado com a criação de ineficiências e desigualdades. Assim fazendo, as organizações não-governamentais minimizam os efeitos *spill over*, ou seja, as vantagens ou desvantagens que as mudanças em atividades específicas produzem sobre as outras e

sobre a sociedade, afetando os mais pobres e impondo altos custos sociais. Entretanto, é necessário evitar os riscos do voluntarismo e do corporativismo que, freqüentemente, ameaçam a atuação das organizações não-governamentais na construção da solidariedade humana e na busca do desenvolvimento humano.

As organizações não-governamentais, enquanto espaços públicos não-estatais, servem de contraponto a um mundo submetido a políticas neoliberais. Esse universo neoliberal foi poeticamente percebido por Campos (1998) no seu poema *Circum-lóquio*, cujos versos são bastante significativos:

o neoliberal  
sonha um mundo higiênico  
um ecúmeno de ecônomos  
de economistas e atuários  
de jogadores na bolsa  
de gerentes  
de supermercado  
de capitães da indústria  
e latifundiários  
de banqueiros  
banquiplenos ou  
banquirrotos  
(que importa?  
desde que circule  
auto-regulante  
o necessário  
plusvalioso  
numerário)  
um mundo executivo  
de mega-empresários  
duros e puros  
mós sem dó

mais atentos ao lucro  
que ao salário  
solitários (no câncer)  
antes que solidários.  
Um mundo onde deus  
não jogue dados  
e onde tudo dure para sempre  
e sempre nada mude  
um confortável  
estável  
confiável  
mundo contábil.

Portanto, por sua própria natureza, as organizações não-governamentais introduzem um fator de desequilíbrio neste mundo aparentemente estável, no qual se defrontam interesses privados e públicos, o mercado e o Estado. As organizações não-governamentais, por suas vinculações com os grupos sociais, podem dar seu contributo para a prevalência da dimensão humana, inclusive na sua relação com o mercado e o Estado.

A capacidade de envolvimento de grupos sociais no processo de desenvolvimento por parte das ONGs cria uma sinergia entre o setor governamental e essas organizações, ensejando operações conjuntas. Esta cooperação, que não era possível dentro da rigidez do antigo modelo do Estado, organizado segundo uma estrutura vertical que inibia a participação, dá lugar a um gerenciamento interinstitucional que facilita a participação da comunidade, sobretudo na implementação de programas sociais.

A convivência entre o setor governamental e as redes de ONGs, envolvendo inúmeros atores públicos e privados e permitindo o estabelecimento de relações horizontais e informais, sobretudo no que se relaciona com a formulação e implementação de políticas públicas, não

se processa sem contradições. Assim, se, por vezes, há uma relação simbiótica entre o Estado e as organizações não-governamentais, por outro lado, até mesmo devido a esta situação, verifica-se um conflito de interesses entre ambos. Este fenômeno pode ser atribuído, possivelmente, à origem das organizações não-governamentais, muitas delas encontrando sua base de formação em movimentos sociais, com os quais mantêm, freqüentemente, relações privilegiadas. Na verdade, embora a afirmação das ONGs esteja relacionada com o florescimento dos movimentos sociais durante os anos setenta, não se pode confundilos, do mesmo modo que não se deve buscar oposição entre os mesmos, como preconizam algumas correntes. Por esse modo, os movimentos sociais seriam instâncias de pressão e as ONGs, instâncias de cooperação e sinergia em relação ao Governo, caracterizando-se os primeiros por sua autonomia, por sua posição crítica, por sua legitimidade social e as segundas por sua capacidade de cooperação, grau de institucionalização e de exercício de poder. Por isso mesmo, podem-se revelar como problemáticas as relações entre movimentos sociais e ONGs, em face mesmo da diversidade de papéis por eles desempenhados.

Os papéis desempenhados pelos movimentos sociais estão, em geral, vinculados à defesa de interesses de segmentos da população, conflitantes com a ordem política e social existente, que, por vezes, invoca contra os mesmos o uso da força e da coerção. Os movimentos sociais caracterizam-se, freqüentemente, pela reação às formas autoritárias e de repressão política, avançando propostas de democracia direta e de base ou representativa, pelo questionamento da distribuição do poder e pela reação à centralização do poder ou preconizando idéias de autonomias locais e de autogestão. Muitas vezes, os movimentos sociais representam a defesa de interesses específicos de grupos sociais determinados, como ocorre com os sem-terra, os sem-teto, as feministas, os gays, ou mesmo de interesses mais coletivos amplos, a exemplo dos pacifistas e ecologistas. Um dos aspectos mais importantes dos movimentos sociais encontra-se na sua capacidade de articular interesses coletivos e de grupos.

Devido ao seu caráter espontâneo e à informalidade de sua organização, os movimentos sociais são resistentes às formas de institucionalização. Esta rejeição à institucionalização pode conduzir, como observa Tullo Vigevani, citado por Felicíssimo (1994), à setorialização e localização dos movimentos sociais, “reproduzindo-se formas que se quer rejeitar, como, por exemplo, o corporativismo, o participacionismo assembleísta, ou até experiências utópicas”. A superação dessa situação estaria, ainda segundo aqueles autores, na busca de um novo entendimento dos movimentos sociais em relação ao conceito de visão de mundo e da política, assim traduzido por Felicíssimo (1994):

“Visão de mundo não significa, necessariamente, ter ou aderir a um projeto político-partidário, ou nem mesmo um conceito de hegemonia que visa a apoderar-se do aparelho do Estado. Significa, sim, idéias que implicam a luta pela expansão e expressão dessa visão, ou concepção, no espaço da sociedade em geral, superando uma concepção espontaneísta (...). Se permanecer essa postura apolítica dos movimentos sociais, pode vir a se perder, ou a se manter escondida, a idéia mais importante que esses movimentos imprimiram na América Latina, nos anos 70 e 80: a da igualdade. Idéia que deriva da crítica ao capitalismo, às políticas do socialismo real e às experiências nacionais de autoritarismo e burocratismo na esquerda e nos movimentos populares”.

Diversamente dos movimentos sociais, quanto mais elevado o seu grau de institucionalização mais se afirmam as organizações não-governamentais, que não têm como pressuposto a adoção de uma visão de mundo e da política. Por isso mesmo, há que se evitar que as ONGs assumam o lugar dos movimentos sociais, para evitar que estes sejam contaminados pela rigidez das organizações formais, em prejuízo de sua capacidade de mobilização.

As organizações não-governamentais, embora assumam funções de natureza pública, ao contrário dos movimentos sociais, não representam interesses de terceiros, pois seu valor e legitimidade social resultam dos serviços que prestam. Estas organizações aproximam-se daquilo que Oakeshott, citado por Giddens (1996), denominou de “as-

sociação civil” — entendida enquanto relacionamento de seres humanos —, a qual, dependendo, inclusive, do desenvolvimento da condição civil, “não é um relacionamento orgânico, evolucionário, teleológico, funcional ou caracterizado por síndrome, mas um relacionamento compreendido de agentes inteligentes”.

Ora, não constituindo a associação civil um mercado, como assinalam Giddens e Oakeshott, as organizações não-governamentais, como uma de suas espécies, freqüentemente têm seu conceito vinculado à luta pela cidadania e pela defesa de direitos, nisto se aproximando dos movimentos sociais. Contudo, não basta esta vinculação para que uma instituição sem fins lucrativos seja caracterizada como ONG. Neste sentido, nem toda instituição merece a qualificação de ONG, cuja denominação, segundo alguns autores, deve ser reservada para aquela entidade que atende a certos requisitos, como ser devidamente estruturada, contar com recursos humanos especializados, desenvolver trabalhos nas áreas de defesa de direitos e de prestação de serviços, bem como aplicar os respectivos recursos financeiros na sua manutenção e de seu corpo funcional.

Entretanto, por inexistir um consenso sobre os requisitos que qualificam uma organização não-governamental, seu conceito ainda é objeto de discussão. Assim, para Barbosa (1998), as ONGs são pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade econômica, que, realizando trabalho social e público, atuam ao lado do mercado e do Estado como agentes de vital importância para o desenvolvimento da Nação. Já M. Costa (1998) vincula tais organizações às tentativas de produzir ou alterar determinadas políticas públicas. Por sua vez, para Landim (1996), em seu documento *Notas para um perfil das ONGs*, “... ONG não é um termo definido em lei, mas sim uma categoria que vem sendo socialmente construída e usada para designar um conjunto de entidades com características peculiares, reconhecidas pelos seus agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública”.

Qualquer que seja o conceito adotado, não se pode negar que as ONGs ocupam, contemporaneamente, posição importante, a ponto de

elas serem responsáveis pela formação do terceiro setor, ao lado do mercado e do Poder Público, na condição de representantes legítimos da democracia e da sociedade civil. Entretanto, nem toda entidade de origem privada, ainda que não integre o mercado e o aparelho estatal, pode ser considerada como pertencente ao terceiro setor, a exemplo dos partidos políticos, sindicatos, igrejas, fundos de pensão e organizações representativas de profissões regulamentadas, que têm fins corporativos. Por outro lado, não se excluem do terceiro setor as instituições sem fins lucrativos que, embora vinculadas a partidos políticos, igrejas ou outros grupos devocionais e confessionais, prestem serviços de interesse público ou desenvolvam ações na defesa de direitos difusos da sociedade.

Não obstante, há que se reconhecer a existência de organizações não-governamentais que, na luta pela sobrevivência, procuram soluções alternativas, transformando-se em agências prestadoras de serviços para órgãos estatais e empresas privadas, alinhando-se, assim, aos objetivos da política governamental e submetendo-se à lógica do mercado. Ao contrário desta situação, a pujança do terceiro setor, composto de organizações de origem privada orientadas para o atendimento de interesse público, evidencia, de um lado, que o Estado não detém o monopólio da implementação de políticas públicas, sobretudo as de cunho social, e, de outro, que a sociedade pode organizar-se para realizar seus objetivos, independente dos mecanismos do mercado.

Assim sendo, as organizações não-governamentais não devem substituir o Estado, nem com ele manter uma relação clientelista, nem tampouco submeter-se às regras do mercado, tornando-se uma espécie de escritório ou empresa de prestação de serviço, mas, sim, contribuir para a renovação das políticas públicas, de modo a facilitar sua aproximação com as demandas sociais. Inclusive, aquelas organizações não-governamentais que buscam substituir a ação do Estado são denominadas de organizações neogovernamentais, por perderem sua autonomia e seu papel crítico diante do Poder Público. Neste caso, o Estado serve-se dessas organizações para executar políticas públicas,

sobretudo as de natureza social, visando, principalmente, a redução de custos, de modo a evitar o desperdício de recursos com a burocracia em prejuízo da prestação do serviço ao usuário. Registre-se que há autores que acusam o Estado de utilizar organizações não-governamentais para evitar o enfrentamento direto da questão social, escapando, assim, das pressões externas.

Dáí que as ONGs não devem ser consideradas como mecanismos de terceirização ou privatização da ação estatal, pois elas representam a recuperação, por parte da sociedade, da capacidade e da iniciativa que o Estado lhes subtraiu. Igualmente, as organizações não-governamentais não devem servir como alternativa para profissionais submetidos à competição de um mercado cada vez mais restrito. Ao contrário, a ação das ONGs estimulou o surgimento do serviço voluntário, não remunerado, por parte de inúmeros segmentos da sociedade, o que deu lugar, no direito pátrio, a novas figuras jurídicas, como a do prestador do serviço voluntário e do termo de adesão, disciplinados pela Lei nº 9.608 (anexo 6), de 18 de fevereiro de 1998.

A complexidade de relações entre o Estado e as organizações não-governamentais torna, por vezes, problemática a parceria entre ambos. Para algumas correntes, essa relação não seria possível, porque, sendo o Poder Público mais forte, romper-se-ia o equilíbrio entre as partes que uma autêntica parceria pressupõe.

Inobstante a ambigüidade da relação entre ONGs e Estado, não se pode esquecer que o terceiro setor constitui uma inegável realidade na execução de políticas públicas e na geração de emprego e renda, apresentando, em alguns países, altas taxas de crescimento. Nos Estados Unidos o terceiro setor gerou, em 1990, 340 bilhões de dólares e, em 1996, 600 bilhões de dólares. Dados revelam ainda que, em matéria de geração de emprego, o terceiro setor cresceu, no período de 1980-1990, 12,77% nos Estados Unidos, 11% na Alemanha e 15% na França, enquanto que no Brasil era responsável, em 1991, por 755 mil empregos e, em 1995, por 1 milhão e 100 mil empregos. Considerando-se o conjunto

de países formado pelos Estados Unidos, Alemanha, Japão, Inglaterra, Itália e Hungria, o terceiro setor emprega mais de 11,7 milhões de pessoas em tempo integral. Somente na Alemanha, em 1980, havia 11.500 ONGs, envolvendo o trabalho de 80.000 pessoas.

Devido ao seu êxito, tais organizações exercem, freqüentemente, o papel de intermediadoras entre o Estado e o conjunto da sociedade civil, que integram, contribuindo para a formação de novos comportamentos e de novas sensibilidades. Reconhecendo a importância do terceiro setor, agências de cooperação internacionais ou nacionais contribuem crescentemente para a viabilização das políticas a cargo dessas organizações, estabelecendo parcerias com o Estado e as ONGS visando a implementação, através das associações comunitárias, de programas de cunho social.

Aliás, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, 50.000 ONGs situadas no hemisfério sul são apoiadas por cerca de 2.500 agências do Norte, que lhes transferiram, em um período de cinco anos, US\$ 5,5 bilhões provenientes de doações particulares e US\$ 2,2 bilhões de recursos governamentais. A maior parte dos recursos provenientes dos fundos e agências estrangeiras e internacionais destina-se ao enfrentamento de problemas locais ou regionais, alguns com repercussão global, como o meio ambiente.

Entretanto, além das contribuições das agências de financiamento, de recursos do setor privado, de doações e de subsídios do Poder Público, as atividades das organizações não-governamentais são, também, sustentadas por receitas provenientes de suas atividades operacionais, que compreendem as mais diversificadas áreas, tais como educação, saúde, direitos humanos, ciência, meio ambiente e cultura.

Não obstante a diversidade de sua atuação, pode-se, sumariamente, classificar as organizações não-governamentais em dois grupos:

a) aquelas dissociadas do Estado, que prestam apoio aos movimentos sociais, estando comprometidas com a transformação das es-

truturas de poder, e que, por isso, não pretendem substituir a administração pública na execução de políticas governamentais. Seu ideário é o de promover o exercício da cidadania, visando romper com a lógica da dependência e da hierarquia que caracterizam as culturas populares na sua relação com o Estado. Para tanto, as ONGs devem estar desvinculadas do poder governamental, mesmo exercendo funções de interesse público, bem como manter autonomia em relação às fontes de financiamento ou apoio, sejam instituições públicas ou privadas. Nestas condições, configura-se um trinômio Estado-ONGs-Sociedade, que é fundamental para o desenvolvimento sustentável;

b) aquelas que atuam buscando substituir os movimentos sociais e a ação do Poder Público, sob o pretexto de que são mais eficientes do que o Estado e as organizações de classe, pelo que adotam uma política de baixos custos operacionais, com a utilização, inclusive, de pessoal voluntário. Assim sendo, como seu objetivo é o de liberar o Poder Público da responsabilidade pela promoção de políticas sociais, bastaria ao Estado assumir integralmente a condução dessas ações, elevando a qualidade de vida da população e conciliando os interesses de todos os segmentos — o que nunca foi e nem é possível —, para que as ONGs perdessem sua razão de existir.

Mas, qualquer que seja o grupo que integrem, as ONGs, como ponto de interseção entre o público e o privado, associam o espírito coletivo do setor público e o pragmatismo empresarial do setor privado, voltado para a eficácia, construindo, por esse modo, uma nova cultura organizacional e gerencial. As ONGs constituem um novo modelo institucional em plena expansão, em que pesem os riscos de natureza corporativa, herdados do aparelho estatal, que as ameaçam, a exemplo da burocratização.

O êxito dessas organizações reside na sua contribuição para o processo de inovação da vida pública, para o equilíbrio da sociedade, para a diminuição das desigualdades sociais e econômicas e para a elevação da qualidade de vida. Essas organizações não devem ser

valoradas como opções para a falta de soluções, e sim como mecanismos de universalização de valores éticos geradores de formas solidárias de convivência humana.

Efetivamente, com a redefinição do papel do Estado e a emergência de um espaço público não-estatal, as ONGs constituem formas organizacionais que, renovadas em seus conteúdos e métodos, configuram um novo arranjo de intermediação e solidariedade social, segundo a observação de Felicíssimo (1994). Por tais razões, diante do processo de redimensionamento do Estado, a sociedade recorre às organizações não-governamentais como mecanismos de defesa de seus direitos e interesses, do mesmo modo que matricula os filhos em escolas particulares, adere a planos de saúde e previdência privada e busca proteção junto a instâncias não oficiais e muitas vezes situadas à sua margem.

As ONGs apresentam algumas vantagens em relação ao Estado, tais como flexibilidade institucional, agilidade empresarial, facilidade na formação de seres menos adaptados e passivos, capilaridade social, legitimidade, adoção de estratégias não convencionais de mudança e redução de custos. Como atuam em sintonia com seu público-alvo, estas organizações contribuem para a transferência de poder (*empowerment*) para setores ou grupos espoliados, associando, por esse modo, voluntarismo social, participação ativa da comunidade, dinâmica gerencial e espírito empreendedor, como assinalam vários estudiosos da matéria.

Aliás, Leopoldo Costa Júnior, ao resenhar, no periódico *Integração, a Revista Eletrônica do 3º Setor*, a obra *Empowerment: the politics of alternative development*, de John Friedmann, assinala que esse autor desenvolve um modelo baseado na idéia de empoderamento (*empowerment*) como uma forma de as famílias pobres alcançarem melhores condições de vida e se integrarem à comunidade. Portanto, a pobreza, para Friedmann, pode ser entendida como uma forma de desempoderamento (*disempowerment*) social, político e psicológico, por faltar às famílias pobres o poder de melhorar as condições de vida de seus membros.

As ONGs, em que pese o seu potencial de mobilização da sociedade civil, padecem, muitas vezes, de algumas síndromes típicas do setor estatal, como a existência de hierarquia estamental rígida, centralização administrativa e uso instrumental do poder para fins privados, o que tanto pode conduzir ao corporativismo, como facilitar sua cooptação pelo Poder Público. Igualmente, a excessiva dependência das organizações não-governamentais de instituições dominantes pode levá-las a uma crise de identidade. De qualquer modo, as ONGs se destacam como importantes mecanismos na implementação de políticas públicas, inclusive no Brasil, onde sua origem e evolução são influenciadas pela tradição patrimonialista do país.

## 4 As organizações não-governamentais e as políticas públicas no Brasil

A tradição patrimonialista da sociedade brasileira tornou difícil a distinção entre as esferas pública e privada. Originariamente, o poder, os bens e os serviços, inclusive os do Estado, serviram mais à obtenção de vantagens pessoais do que ao interesse coletivo ou social. O sentimento da *polis* cedeu lugar ao da *oikos*, ou seja, ao particularismo individual, comprometendo, assim, o exercício da cidadania.

A gestão da coisa pública, no Brasil, era desprovida do caráter burocrático — no sentido positivo do termo —, ou seja, ao invés de atender às necessidades objetivas da sociedade, a administração pública servia, freqüentemente, aos que a comandavam e aos seus funcionários. Se, por um lado, as políticas estatais não eram dotadas de uma dimensão pública, por outro, a sociedade civil, entendida como organização diferenciada do Estado, mostrou-se débil na defesa do interesse público. Assim, domínio público e privado não se contrastavam, sendo imperceptível a fronteira entre ambos.

O tema foi objeto de análise por parte da então Ministra da Administração Federal e Reforma do Estado, Costin (1998), que, ao registrar que os vícios do modelo estatal adotado no país começaram no início do século XIX, por ocasião da transferência da corte portuguesa, traz à colação trecho da obra *Dom João VI no Brasil* de Oliveira Lima:

“A corte, com o seu mecanismo obsoleto de produção de riqueza e o seu aparelho de sucção da energia nacional em benefício das classes privilegiadas, era na verdade o cancro roedor da vitalidade econômica do país (...) acudia aos seus dependentes imediatos não só com mesadas e cargos rendosos, mas até com rações diárias de víveres. Quando o rei partiu em abril de 1821, não existia em caixa o bastante para se apresentarem embarcações de esquadra. (...) O Erário devia ao Banco do Brasil de 8 a 10 milhões de cruzados (...) de 1808 para 1820 mais do que quadruplicara (a despesa) no papel”.

A autora, embora reconheça a evolução do Estado brasileiro, de que são exemplos as reformas administrativas de 1936 e de 1967, marcos da profissionalização da administração pública e da conquista da autonomia da administração indireta, admite que, em virtude da cultura paternalista, predominaram, nesses dois séculos, os privilégios e os favores em detrimento da eficiência.

Mesmo o fortalecimento do Estado não propiciou o equilíbrio desejável para a afirmação da sociedade civil, mantendo-se a concepção patrimonialista do Estado. Esta situação foi agravada com a intervenção do Estado no domínio econômico, o que contribuiu ainda mais para a imprecisão das fronteiras entre as esferas pública e privada. Contudo, a sociedade civil organizava-se e, durante duas décadas de regime autoritário, paralelamente à hipertrofia do Poder Público, ocorria um crescimento progressivo das reivindicações para a implementação de políticas públicas voltadas para o benefício da população.

A preocupação com as políticas públicas foi de tal ordem que deu lugar a uma nova dimensão do Direito, percebida por Grau (1977), ao assinalar que aquele “deixa de prestar-se exclusivamente à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas”.

Contudo, as políticas públicas a cargo do Estado brasileiro — que, além de seu caráter patrimonialista, acumulou, historicamente, deformações como o autoritarismo, a corrupção, o clientelismo, a rigidez e macrocefalia de sua organização — mostraram-se ineficazes para

alterar substancialmente o quadro social do país. Diante desta situação, a sociedade passa a reivindicar sua participação na formulação e execução das políticas públicas, agrupando-se em organizações não-governamentais que tentam suprir a omissão do Poder Público, sobretudo nas áreas de educação popular, saúde comunitária, assistência social a carentes, meio ambiente e direitos humanos.

Devido à atuação exitosa das organizações não-governamentais, assistiu-se a uma rápida expansão do terceiro setor, que, segundo estimativas recentes, atinge, no Brasil, a impressionante cifra de 700.000 instituições, movimenta recursos da ordem de R\$11 bilhões, o que representa 1,5% do PIB, e envolve em suas atividades 2,7% da população economicamente ativa do país. A venda de serviços representa 73,8% da receita das organizações do terceiro setor, seguida de 15,5% de contribuições do setor público e de 10,7% de filantropia. Calcula-se, ainda, que, no Brasil, as ONGs movimentem 400 milhões de dólares em doações internacionais, estimando-se que 80% dos seus recursos provêm de organismos estrangeiros, sendo que, de cada 10 dólares recebidos por ONGs, 8 dólares constituem doações do exterior.

Inobstante os benefícios resultantes de sua agilidade e flexibilidade, a expansão descontrolada de organizações não-governamentais no Brasil, constitui, por vezes, um pretexto para burlar mecanismos rígidos e formais de controle do Estado, consubstanciados em princípios como os da moralidade, da impessoalidade e da legalidade, a exemplo da fuga ao certame licitatório. Assiste-se à criação de organizações não-governamentais por parte até mesmo de empresas privadas<sup>1</sup> que, mui-

---

<sup>1</sup> A proliferação de organizações sem fins lucrativos vinculadas às empresas privadas levou à criação do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas-GIFE, que, congregando cerca de 40 institutos e fundações de empresas que operam no terceiro setor, no Brasil, disponibilizando recursos privados para fins públicos em áreas relevantes de desenvolvimento social, tem por missão aperfeiçoar e difundir os conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum, procurando associar, segundo documento divulgado pela entidade, os fins públicos e universais do Estado, a agenda de mudança social das ONGs e o modelo de gestão organizacional da empresa privada.

tas vezes, se valem de recursos públicos para a promoção de sua imagem. A situação é de tal ordem que, não raramente, organizações não-governamentais, instituídas por empresas privadas sob as mais variadas denominações — institutos, fundações ou sociedades beneficentes —, recorrem a fundos públicos para financiar seu apoio a políticas públicas, a exemplo do que ocorre, mais freqüentemente, nas áreas de educação, saúde, cultura, assistência social e meio ambiente. Configura-se, assim, uma verdadeira inversão de expectativas, pois, ao invés de aplicarem recursos próprios na implementação de políticas públicas, essas ONGs empresariais utilizam subvenções estatais.

A expansão de organizações não-governamentais, em vias de tornar-se um modismo organizacional da contemporaneidade, implica na ampliação da esfera pública para além de limites toleráveis e faz-se em detrimento da atuação do Poder Público. Para tanto, confluem interesses de inspiração oposta: o questionamento da eficácia da gestão por parte do Estado e a garantia de melhor atendimento dos interesses coletivos pelas ONGs, devido à sua proximidade das camadas populares.

Na verdade, essas posições correspondem, em sua essência, a visões contraditórias sobre o papel do Estado. A primeira, por influência do ideário neoliberal, hoje bastante contestado, procura restringir a atuação do Estado, deslocando para as organizações não-governamentais a responsabilidade pela execução de políticas ou serviços públicos. A segunda, embora sem negar a importância do Estado, mesmo porque utiliza recursos públicos, objetiva, sob a influência de idéias socializantes, inserir as ONGs na esfera pública, até mesmo para evitar a privatização dos serviços que prestam.

Tal situação revela, eventualmente, a convergência, ainda que contraditória, da tecnocracia e do populismo, cujos interesses podem confundir-se, como bem sublinha Sérgio Paulo Rouanet, citado por Oliveira Neto (s.d.):

“No fundo, o populismo e a tecnocracia são os dois lados da mesma moeda. A tecnocracia se legitima pelo saber técnico, o populismo por

sua identificação com o povo; mas, em seu funcionamento concreto, a tecnocracia é um populismo sem povo, e o populismo é uma tecnocracia sem técnica. No frígir dos ovos, o resultado é o mesmo: marginalização cultural das classes baixas e extinção de sua consciência crítica. A tecnocracia atinge esse resultado “profissionalizando” as classes baixas e o populismo idealizando sua cultura: nos dois casos elas são privadas de pensar criticamente a realidade”.

Por essas razões, há, no Brasil, o risco de um processo de fragilização e desfiguração de vários tipos de organizações não-governamentais que, além de perderem legitimidade, deixando de representar com autenticidade segmentos sociais, incorporam síndromes do Estado e da sociedade civil. Estas constatações, a partir de observações do que ocorre na realidade brasileira, não devem ser generalizadas para o conjunto de ONGs do país, e não significa dizer que elas não contribuem para a implementação e democratização de políticas públicas. Com efeito, não se pode negar que o Estado e a sociedade retiram vantagens da parceria com as ONGs, sobretudo em face de um quadro marcado pela degradação dos serviços públicos e pela progressiva desprofissionalização do servidor público.

Em tais circunstâncias, as organizações não-governamentais, no Brasil, a exemplo do que ocorre em outros contextos, podem constituir um espaço adequado para a realização pessoal, um meio de sobrevivência econômica, uma oportunidade de satisfação ideológica ou mesmo uma possibilidade de militância. Inclusive, tendo em vista a possibilidade da prestação de serviços não remunerados a entidades públicas e a instituições privadas sem fins lucrativos, a Lei nº 9.608/98 disciplina o serviço voluntário.

Entretanto, mais do que em outros países, no Brasil, as ONGs, refletindo as contradições do processo civilizatório do país, são também contaminadas pelos vícios do patrimonialismo e do clientelismo.

Contudo, as ONGs brasileiras foram favorecidas pelo processo de redemocratização e conseqüente fortalecimento da sociedade civil,

a partir da segunda metade da década de oitenta, com inegáveis reflexos na Constituição de 1988. O texto constitucional, ao lado do acolhimento dos princípios fundamentais garantidores da liberdade de associação (art. 5º, XVII, XX), de sua criação independente de autorização de lei e de interferência estatal (art. 5º, XVIII), de sua dissolução somente através de decisão judicial (art. 5º, XIX), de sua legitimidade para representar os respectivos filiados (art. 5º, XXI) e de sua capacidade para impetrar mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, b), consagrou a parceria entre o Estado e as organizações não-governamentais na implementação de políticas públicas. O marco legal desta colaboração está traduzido em normas disseminadas, não por acaso, em vários capítulos do Título VIII — Da Ordem Social — que tratam das políticas públicas sociais.

Os dispositivos constitucionais a seguir transcritos legitimam a participação da população ou da comunidade, através de suas organizações representativas, na formulação das políticas, no controle das ações e na destinação de recursos públicos às entidades não-governamentais sem fins lucrativos.

“Art. 198. As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Art. 216.....

§ 1º. O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Art. 227.....

§ 1º. O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.”

Por sua vez, a Constituição do Estado da Bahia, além de abrigar normas (art. 235, V, art. 257, art. 283, § 3º, III) semelhantes às da Carta Federal, no que diz respeito à participação de organizações representativas da sociedade civil na formulação, gestão e controle de políticas públicas, contém dispositivos que tratam da participação popular e de suas entidades nos colegiados dos órgãos públicos (art. 29, art. 272, art. 283, § 5º), participação da comunidade através de suas

associações representativas no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei (art. 64), bem como garante os meios para dinamização e condução, pelas próprias comunidades, das manifestações culturais, populares, tradicionais e contemporâneas (art. 270, VI).

Com efeito, a consagração, nos textos constitucionais, dos princípios de participação, na formulação e gestão de políticas públicas, da comunidade e da população, bem como das associações representativas, entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, entidades beneficentes de assistência social, organizações representativas, escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas e entidades não-governamentais, evidencia a relevância da parceria entre o Estado e essas instituições que, a despeito da diversidade de nomenclatura, caracterizam-se como organizações não-governamentais. Esta parceria é tão importante que, segundo diretriz do Ministério da Justiça, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas-PROVITA deve ser coordenado por uma organização não-governamental. Na Bahia, o Fórum de Entidades de Direitos Humanos escolheu, para organizar o PROVITA, a Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais-ATTR, organização não-governamental que, criada originariamente a partir de movimentos sociais, com o objetivo de prestar apoio aos advogados dos trabalhadores rurais e aos movimentos dos trabalhadores, mantém uma parceria com o Estado na gestão de políticas públicas, como a de segurança e direitos humanos.

A capacitação profissional de jovens para o mercado, visando combater o desemprego na faixa etária de 14 a 24 anos, duramente atingida pela extinção dos postos de trabalho, é outro exemplo de política pública a cargo das organizações não-governamentais. No Brasil, conforme pesquisas conduzidas pela UNICEF, pelo Ministério do Trabalho e por fundações com atuação na área, há cerca de 1.076 entidades que desenvolvem programas de educação profissional de adolescentes, as quais ofereceram, em 1996, 5.018 cursos profissionalizantes para 228,6 mil jovens, ou seja, 10% do total de 2 milhões na faixa etária de 14 a 21 anos que não concluíram os estudos. Apesar da insu-

ficiência quantitativa e qualitativa de tal capacitação, em face da magnitude do problema e da formação distorcida dada aos adolescentes em relação ao mercado de trabalho — 41,4% das ONGs treinam jovens para ocupações na indústria, 22,3% para o artesanato, atividades sem ofertas de vagas, e apenas 21,2% para os serviços, onde são maiores as oportunidades de emprego —, programas de partidos políticos não relutam em atribuir às organizações não-governamentais a responsabilidade pelo treinamento de jovens, mediante a utilização de recursos públicos, de empresas privadas e de agências de cooperação.

Saliente-se, ainda, que uma das alternativas da política de emprego dos jovens consiste no incentivo de sua colocação no florescente terceiro setor que poderá absorvê-los na área de serviços em decorrência de programas sociais, a cargo das ONGs, financiados por recursos públicos ou privados, nacionais e internacionais.

Aliás, no Brasil e no Estado da Bahia, em particular, é bastante significativo o contributo de organizações não-governamentais na formação de jovens, propiciando-lhes uma educação que transcende a mera capacitação profissional voltada utilitariamente apenas para o mercado de trabalho, de que são exemplos notáveis o Projeto Axé e o Liceu de Artes e Ofícios. Ambas as instituições, que mantêm importantes parcerias com o Poder Público, com empresas privadas e com agências nacionais e internacionais de cooperação, o que evidencia o reconhecimento de sua competência, estão voltadas para o desenvolvimento holístico das crianças e adolescentes, aliando à capacitação profissional uma formação humanística, com ações prioritárias nas linguagens artísticas. Mas essa parceria não se cinge, apenas, às áreas de direitos humanos e educação, pois estende-se, também, a outros setores, como meio ambiente, saúde, cultura e assistência social, que contam com organizações não-governamentais de alta respeitabilidade formulando e implementando políticas públicas.

Portanto, as organizações não-governamentais, como mecanismos privilegiados de implementação de políticas sociais, assumem, cada

vez mais, o exercício de funções que lhes são delegadas pelo Estado dentro do processo de descentralização social.

Por reconhecer a importância do papel dessas organizações na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a proteção e amparo à família, maternidade, infância, adolescência, velhice, para a prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiências, para a assistência educacional ou de saúde gratuita e para a integração ao mercado de trabalho, o Poder Público instituiu o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, previsto no art. 18, IV, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, o qual se destina às instituições beneficentes de assistência social, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos com atuação nas áreas antes discriminadas.

Como resultado da evolução da parceria do Estado com as entidades não-governamentais, surgiram as organizações sociais, cujo tratamento pode ser assimilado, não em todos os casos, ao das organizações não-governamentais em que pese a presença do Poder Público na sua constituição e gestão. Essa presença, e mesmo interferência, do Estado não desqualifica esse tratamento, pois as organizações não-governamentais não se enquadram dentro de um modelo rígido e padronizado. A participação de representantes do Estado nos órgãos colegiados das organizações sociais e sua submissão às normas de ordem pública, consubstanciadas no contrato de gestão e no controle do Tribunal de Contas, não são suficientes para afastá-las das organizações não-governamentais, cujas características básicas reúnem. Aliás, antes de serem qualificadas como organizações sociais, elas devem ter existência como organização da sociedade civil.

Aliás, a nomenclatura utilizada — organizações sociais — imprópria para designar essas instituições, também pode ser responsável por uma má compreensão de sua natureza. Na verdade, o *nomen juris* organizações sociais é por demais genérico e suscetível, assim, de ser estendido a outras formas sociais existentes, sobretudo àquelas integrantes do terceiro setor.

Poder-se-ia, até, questionar a adoção pelas organizações sociais, por força da respectiva disciplina normativa, de um modelo de gestão que as aproximaria das organizações públicas estatais, com a coorte de conseqüências já conhecidas, a exemplo da dificuldade de acolhimento de mecanismos de estímulo típicos do setor privado, mas que não seriam incompatíveis com as organizações não-governamentais. Não se pode perder de vista que estas entidades, embora não possuam objetivos empresariais, exercem atividades competitivas no cenário social. Com efeito, uma organização não-governamental competitiva não constitui um paradoxo, uma vez que a competição e a solidariedade social — esta um dos fundamentos de sua legitimidade — podem ser associadas de modo equilibrado, sobretudo em face da necessidade de se dotar tais instituições de uma dinâmica gerencial e de um espírito empreendedor.

Por outro lado, não se pode elidir que há organizações não-governamentais que são contaminadas por síndromes próprias do aparelho estatal, muitas vezes em decorrência das relações de simbiose que mantêm com o Poder Público. Apenas convém evitar que as entidades não-governamentais, sejam elas organizações sociais ou não, incorporem procedimentos, métodos e hábitos inerentes ao aparelho do Estado, a cuja rigidez se deseja fugir através da criação das ONGs. Portanto, às organizações sociais, por seu enquadramento sociológico e institucional, pode ser dado tratamento semelhante àquele dispensado às organizações não-governamentais.



## 5 As organizações sociais

As organizações sociais constituem um novo mecanismo institucional de descentralização social de ações do Poder Público mediante a publicização<sup>2</sup> de serviços e bens públicos não exclusivos do Estado, cuja produção não lucrativa caberá à sociedade através do terceiro setor.

O instituto não se confunde com a figura da privatização, em seu sentido estrito, pois pressupõe:

- a) inexistência de transferência do patrimônio público, que só pode ser utilizado para fins públicos, segundo os termos do contrato de gestão;
- b) natureza não lucrativa das organizações incumbidas da execução das políticas públicas;
- c) co-responsabilidade do Estado, que cede recursos financeiros e materiais para garantir o êxito das ações.

---

<sup>2</sup> Os Procuradores do Estado da Bahia, Perpétua Ivo Valadão Casali Bahia e Paulo Moreno de Carvalho, sustentam, em *Organizações sociais - Qualificação como ato vinculado do Poder Público*, tese aprovada no XVIII Congresso de Procuradores do Estado, o caráter contraditório dessa denominação, quando utilizada para caracterizar um processo de transferência de serviços públicos a organismos não-estatais.

Trata-se de um conceito novo, surgido a partir da constatação de que algumas atividades não exclusivas do Estado seriam melhor executadas fora do aparelho estatal, ficando o Poder Público com as funções de formulação de políticas, normatização, prestação de serviços tipicamente estatais, regulação de mercados e controle. Isto porque nem todas as atividades públicas são estatais, em decorrência do surgimento de formas intermediárias entre a propriedade estatal e a propriedade privada, ou seja, a propriedade pública não-estatal, na qual podem ser incluídas as organizações não-governamentais sem fins lucrativos. As organizações sociais não devem ser encaradas apenas como mecanismos voltados para cuidar de situações que o Estado não consegue resolver, e sim como um possível novo modelo institucional potencialmente comprometido com o resgate de valores humanos e de políticas sociais compensatórias que os setores público e privado não têm capacidade de conduzir com exclusividade.

Os fatores motivadores dessa descentralização, em que o Poder Público não se dissocia da execução das políticas públicas, deixando de ser apenas seu executor direto, garantindo, para tanto, recursos financeiros e materiais — equipamentos e instalações —, são os seguintes:

- a) busca de agilidade e flexibilidade;
- b) obtenção de respostas mais rápidas às variações das demandas;
- c) participação e priorização do cidadão;
- d) elevação da produtividade;
- e) oxigenação e revitalização da máquina pública;
- f) redução do desperdício;
- g) maior e melhor utilização dos equipamentos disponíveis;
- h) uso intensivo de tecnologias.

Para alcançar tais objetivos, o Estado busca estabelecer parcerias com organizações reconhecidas por sua responsabilidade social, às quais transfere a execução de ações que, de outro modo, não apresentariam resultados satisfatórios, devido às limitações do aparelho estatal.

Essa descentralização constitui uma forma de democratização da gestão de políticas públicas, permitindo o controle social, seja através da participação de representantes da sociedade civil nos colegiados das organizações sociais, seja diretamente pelos respectivos usuários quanto à efetividade e qualidade dos serviços publicizados.

Embora o instituto das organizações sociais já estivesse previsto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração, o Estado da Bahia antecipou-se à União ao criar, através da Lei nº 7.027/97 (anexo 7), o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, regulamentado pelo Decreto nº 7.007/97 (anexo 8), o qual revogou o Decreto nº 6.480/97.

Contudo, precedendo a instituição do Programa de Incentivo às Organizações Sociais, o Estado da Bahia já tivera experiências de descentralização de suas ações, com a utilização do contrato de gestão, através do Programa de Gestão na Administração Pública-PROGERIR, e com a parceria entre o Poder Público e o setor privado, na área de saúde.

O PROGERIR, instituído pelo Decreto nº 5.491/96 (anexo 9), tinha por objetivo promover maiores níveis de eficiência, eficácia e efetividade, propiciando melhores resultados para os órgãos e entidades do Estado. A origem do PROGERIR está na necessidade que têm os órgãos e as entidades de dar uma resposta ágil e eficaz às exigências da sociedade que, cada vez mais, cobra deles competência para oferecer soluções aos problemas que surgem. Para tanto, é imprescindível que se adote um sistema de gestão e controle com autonomia, recompensa e punições condicionados aos resultados alcançados. Justamente, o PROGERIR visa instituir, no seio da Administração Pública, a sistemática do compromisso de gestão, semelhante ao que ocorre no setor privado. Pretende-se, com isso, dar maior flexibilidade às ações dos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como atribuir mais responsabilidade aos respectivos dirigentes, de modo a que se alcancem os seguintes objetivos específicos:

a) promover maiores níveis de eficiência, eficácia e efetividade, propiciando melhores resultados para a entidade e para o Estado;

b) atingir metas e resultados, fixados de comum acordo entre as partes compromissadas;

c) contribuir para o cumprimento das obrigações assumidas pela entidade;

d) consolidar a atuação da entidade, que se traduzirá no desenvolvimento de novos negócios e no acréscimo de sua receita.

Nesta perspectiva, os órgãos e entidades que aderem ao PROGERIR celebram com o Estado um compromisso de gestão que estabelece as obrigações de ambas as partes.

Assim, os órgãos e entidades, de sua parte, ao celebrarem o compromisso de gestão, obrigam-se a:

a) atingir as metas e os resultados que forem determinados para cada período;

b) consolidar sua imagem como prestador de serviço público, comprometido com a transparência, com resultados e com a rentabilidade, buscando permanentemente a melhoria contínua, a valorização dos empregados/servidores e a satisfação do cidadão;

c) assegurar o fornecimento quantitativo e qualitativo dos serviços que presta, através do desenvolvimento de técnicas modernas adequadas;

d) implementar ações para assegurar o aprimoramento dos métodos de gestão, a confiabilidade e a segurança na prestação de serviço e a racionalização de custos;

e) atender, de forma abrangente, ao mercado em que atuam, sem exclusões, desde que mantido o equilíbrio econômico-financeiro da entidade.

Em contrapartida, o Governo do Estado assume os seguintes compromissos perante os órgãos e entidades:

a) eliminar fatores restritivos à flexibilização da ação administrativa e gerencial da entidade, com vistas a propiciar condições para alcançar os seus objetivos estratégicos;

b) dispensar a entidade de autorizações ou controles prévios supervenientes para a prática de atos inerentes às suas atividades regulares e ao seu objeto social.

O PROGERIR é regido por um conjunto de diretrizes gerais e uniformizadas, com vistas a:

a) disciplinar a elaboração de compromissos de gestão na administração pública;

b) contribuir para o cumprimento das políticas e diretrizes governamentais;

c) viabilizar o cumprimento de metas e resultados, fixados de comum acordo entre os partícipes;

d) consolidar a atuação das entidades junto aos seus clientes;

e) buscar a ampliação da atuação das entidades;

f) compatibilizar a gestão das entidades com a política econômica;

g) promover a modernização das entidades da administração pública.

O PROGERIR é administrado por um Comitê composto por representantes das Secretarias da Administração, da Fazenda, do Planejamento, Ciência e Tecnologia e da Procuradoria Geral do Estado, que supervisiona o cumprimento do Termo de Compromisso de Gestão, celebrado entre o Estado, representado pelo Governador do Estado e pelo Secretário da Administração, e a entidade. O Comitê procederá ao acompanhamento trimestral e à avaliação anual do desempenho empresarial da entidade, verificando o cumprimento das metas pactuadas e o atingimento dos indicadores de qualidade de serviço, de produtividade, econômico-financeiros e de expansão.

Por sua vez, o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei nº 7.027/97, tem por objetivo “fomentar a absorção de atividades que, por força de previsão constitucional, já venham sendo exercidas também pelo setor privado, tais como ensino, pesquisa científica e tecnológica, cultura, saúde ou outras, pelas Organizações Sociais”.

Portanto, é amplo o universo de atuação das organizações sociais que podem, assim, absorver entidades, órgãos, departamentos, setores, serviços e atividades. Significa dizer que não apenas órgãos ou entidades podem ser absorvidos pelas organizações sociais, como também parte de seus serviços e atividades, segundo a previsão da própria lei que, em seu art. 2º, admite a absorção de atividades e serviços, sem estabelecer limitações. Seria um equívoco admitir-se que as organizações sociais só poderiam absorver órgãos, entidades, serviços e atividades na sua integralidade.

A legislação que disciplina o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais estabelece condições para a constituição e o funcionamento das organizações que venham a explorar os serviços públicos, requisitos para sua qualificação, procedimentos para o requerimento objetivando a absorção das respectivas atividades, bem como a adoção de um plano de trabalho.

O Programa objetiva promover a descentralização da execução de políticas sociais, com vistas a elevar a qualidade da prestação dos serviços aos usuários, de modo a garantir:

- a) a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão;
- b) a redução de formalidades burocráticas para o acesso aos serviços;
- c) a integração entre o setor público, a sociedade e o setor privado;
- d) a manutenção de sistema de programação e acompanhamento das atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos seus resultados.

O Estatuto da organização, elaborado em conformidade com as exigências da legislação que disciplina o Programa, deve conter normas dispendo sobre:

- a) sua denominação;
- b) sua sede social;

- c) seus objetivos, em consonância com a área de atuação do Poder Público cujas atividades são absorvidas;
- d) sua duração, por prazo indeterminado;
- e) sua administração, prevendo:
- existência, na estrutura básica, do Conselho de Administração ou Curador e do Conselho Fiscal, bem como de Diretoria,
  - composição dos colegiados, inclusive com a presença de representantes do Poder Público,
  - discriminação das competências dos colegiados, na forma da lei,
  - previsão dos recursos financeiros e das respectivas prestações de contas, na forma da lei,
  - periodicidade de reuniões dos colegiados, na forma da lei;
- f) reforma do seu estatuto, mediante maioria de dois terços dos membros do Conselho de Administração, sendo que a fixação desse quórum, embora não prevista na respectiva legislação, segue as normas do Manual de Orientação para Organizações Sociais do Governo do Estado;
- g) condições de sua extinção, mediante maioria de dois terços dos membros do Conselho de Administração, exigência contida no Manual de Orientação, uma vez que a lei supracitada é omissa quanto à matéria;
- h) sua representação, judicial e extrajudicial, pelo dirigente máximo;
- i) responsabilidade dos seus sócios, que não respondem subsidiariamente pelas obrigações sociais;
- j) seus recursos humanos e financeiros, mediante:
- submissão do pessoal ao regime celetário,
  - possibilidade de admissão de servidores públicos estaduais integrantes dos quadros da administração direta, de autarquias e fundações, de qualquer dos Poderes, desde que em licença para tratamento de interesse particular,
  - especificação de recursos financeiros;

k) destino do seu patrimônio, mediante:

- sua incorporação a outra organização social qualificada no âmbito do Estado, na mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Estado,
- proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em razão do desligamento de membros da entidade, conforme o Manual de Orientação divulgado pelo Governo do Estado, não obstante a ausência desta norma na respectiva legislação.

Para a implementação do Programa, o Estado da Bahia poderá qualificar, como organizações sociais, tão somente, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos cujo ato constitutivo, devidamente registrado, disponha sobre:

a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;

b) obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento de suas próprias atividades;

c) atendimento indiferenciado aos seus usuários e clientes;

d) obrigatoriedade de que, em caso de extinção, o seu patrimônio, legados e doações que lhe forem destinados, bem como os excedentes financeiros decorrentes de suas atividades sejam incorporados ao patrimônio do Estado ou ao de outra organização social;

e) previsão de adoção de práticas de planejamento sistemático de suas ações, mediante instrumentos de programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação de suas atividades;

f) previsão de participação, nos órgãos colegiados de deliberação e fiscalização superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

g) obrigatoriedade de publicação anual, no *Diário Oficial do Estado*, de demonstrações financeiras, elaboradas em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade, e do relatório de execução do contrato de gestão.

Para habilitar-se como organização social, a entidade deverá:

a) requerer ao Secretário da área correspondente, mediante comprovação do atendimento dos requisitos relativos ao registro da entidade e de existência da estrutura básica, a sua qualificação como organização social;

b) requerer ainda ao Secretário da área correspondente, mediante a comprovação de sua qualificação como organização social, a autorização para absorver as atividades e serviços desenvolvidos pelo Poder Público, evidenciando sua capacidade operacional, assegurando padrão de qualidade na execução dos serviços a que se propõe, indicando os meios, recursos orçamentários, equipamentos e instalações públicos necessários à sua prestação, bem como apresentando o respectivo plano de trabalho.

O plano de trabalho da organização social deverá compreender:

a) planejamento estratégico, contendo:

- definição da missão,
- descrição dos macroprocessos,
- definição da estrutura organizacional e modelo de gestão,
- avaliação do potencial de mercado,
- avaliação das tendências do setor,
- mapeamento das ameaças e oportunidades,
- definição da programação de investimento/expansão e diversificação das atividades,
- descrição do Plano de Melhorias.

b) planejamento operacional, contendo:

- identificação das atividades, serviços e clientes,
- definição dos objetivos, das metas e dos respectivos prazos de execução,
- definição dos recursos necessários para o alcance dos objetivos (recursos humanos, financeiros e equipamentos e instalações),
- identificação dos principais processos,

- previsão para implantação de metodologia de administração por objetivos,
  - previsão para implantação de programa de gerenciamento pela qualidade total,
  - desenvolvimento de sistemas de informação gerencial,
  - elaboração do plano de recursos humanos,
  - definição do plano de gerenciamento de custos,
  - formalização da regulamentação de compras, contratação de obras e serviços,
  - demonstrativo de receitas e despesas mensais;
- c) indicadores de desempenho:
- qualidade,
  - produtividade,
  - econômicos e financeiros,
  - expansão;
- d) critérios de avaliação de pessoal.

Cabe registrar que a Lei nº 7.027/97 já define as competências dos colegiados, o número mínimo de reuniões e respectivas composições, sendo que a representação do Poder Público no Conselho de Administração pode variar de três a cinco membros.

A lei prevê, ainda, que o pessoal integrante do quadro da organização social será submetido ao regime da legislação do trabalho, vedada a cessão de servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, do Estado, com ou sem ônus para o órgão ou entidade de origem. Nesta última hipótese, a organização social só pode admitir em seu quadro, sob regime celetário, servidores públicos que se encontrem afastados de suas atividades em licença para tratar de interesse particular, facultado, ainda, ao contrato de gestão, estabelecer limites mínimos para essa absorção. Igualmente, essa lei prevê que a organização social deve dispor de Regimento Interno e permite que a sua diretoria seja remunerada. Contudo,

o Poder Público pode estipular limites e critérios para os gastos com remuneração e vantagens, de qualquer natureza, a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das organizações sociais.

Constituída, na forma da lei, a entidade, para habilitar-se à qualificação de organização social, obtendo, assim, a devida autorização, deverá apresentar requerimento ao Secretário de Estado da área correspondente ao seu objeto social, indicando os serviços que pretende prestar, os meios, os recursos orçamentários, as instalações e os equipamentos públicos necessários. O requerimento deve, ainda, conter os seguintes compromissos:

- a) submissão da entidade às disposições da Lei nº 7.027/97;
- b) adoção de modelos gerenciais flexíveis, autonomia de gestão, controle por resultados e utilização de indicadores adequados de avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços autorizados;
- c) promoção da melhoria da eficiência e qualidade do serviço, do ponto de vista econômico, operacional e administrativo, das respectivas atividades;
- d) redução de custos, racionalização de despesas com bens e serviços e transparência na sua alocação e utilização.

Cumpridas as exigências legais, o Estado, sempre em regime de direito público, e a título precário, poderá autorizar a absorção das atividades e serviços e a utilização de bens, equipamentos e instalações públicos pela organização social que, para efeitos tributários, fica equiparada às entidades reconhecidas de interesse social e utilidade pública.

Contudo, ainda que a entidade preencha as condições, acima elencadas, estabelecidas pela legislação, sua qualificação como organização social dependerá de parecer favorável quanto à conveniência e oportunidade por parte do Secretário de Estado da área de atividade correspondente ao seu objeto social. Além do mais, mesmo com parecer favorável, a qualificação depende, também, da deliberação do Governador do Estado que, acatando o pleito, emitirá o respectivo decreto.

O caráter discricionário do processo de qualificação das organizações sociais, previsto na legislação do Estado da Bahia e do Governo Federal, foi objeto de severas críticas por parte dos Procuradores do Estado da Bahia, Perpétua Ivo Valadão Casali Bahia e Paulo Moreno Carvalho. Sustentam os publicistas, em sua tese *Organizações Sociais - Qualificação como ato vinculado do Poder Público*, que existe “inegável descompasso entre o interesse que deveria ser juridicamente protegido pela Lei e a sua redação final”. Para eles a discricionariedade desse processo, eivado de subjetivismo, agride os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, razoabilidade, legalidade e igualdade, afrontando, assim, os artigos 5º e 37 da Carta Magna. Tal conduta afastaria o administrador do bem comum, que é o critério balizador da atividade administrativa.

Por esse modo, para os citados juristas, o administrador deveria limitar-se, na etapa de qualificação, que constitui ato declaratório, a aferir a observância dos requisitos legais impostos ao seu reconhecimento, dada a indisponibilidade do interesse público. Aditem, porém, que caberia o exame da conveniência e da oportunidade por ocasião do “repasso do serviço e do momento de sua contratação, pois aí já se encontra em etapa de concretização da transferência do serviço social à entidade privada”.

A questão é crucial, já que o simples atendimento das condições formais de habilitação pode, eventualmente, não ser suficiente para que se transfira à entidade privada a responsabilidade pela execução de serviços públicos, pois não se pode ignorar que há entidades privadas “de origem e funcionamento temerários”, como, aliás, reconhecem os autores da tese. Daí a necessidade de utilização de outros critérios de avaliação, a exemplo de níveis de participação dos interessados e de mecanismos de controle social, para a qualificação da entidade. Por isso mesmo, é de se temer que a postergação do exame dos aspectos de conveniência e oportunidade para o momento do repasse do serviço e da celebração do contrato, como sugerido, pode revelar-se pro-

vidência tardia com repercussão negativa sobre a qualidade dos serviços, razão de ser da adoção desse modelo de gestão. Igualmente, a proliferação de organizações não-governamentais, a ausência de critérios objetivos, por parte do Poder Público, para a alocação de recursos públicos a essas entidades e a existência de instituições que, sob o pretexto de exercer uma atividade não lucrativa, mascaram apenas uma alternativa para profissionais submetidos à competição de um mercado cada vez mais restrito, impõem cautela ao Estado, bem como a adoção de mecanismos que protejam o usuário do serviço.

A solução a ser encontrada, *de lege ferenda*, deve buscar equilibrar o respeito aos princípios constitucionais e a preservação de uma zona de discricionariedade inerente ao Poder Público, sempre em função do interesse público. Na matéria, pode ser trazida à colação a própria legislação que disciplina as licitações. Assim, admite essa legislação que, diante de circunstâncias singulares e obedecidos os critérios da lei, o administrador faça uso da discricionariedade para atender, com eficácia e eficiência, o interesse público.

Aliás, sob influência, também, das normas que dispõem sobre licitação, a legislação pertinente ao Programa de Incentivo às Organizações Sociais, embora preveja processo seletivo, mediante certame licitatório, para a qualificação da organização social, deixa de exigí-lo nas hipóteses de impossibilidade de competição, em face da exclusividade do requerimento.

Com efeito, a Lei Federal nº 8.666/93 admite, no art. 25, a hipótese de inexigibilidade de licitação, quando houver inviabilidade de competição. Esta é outra questão problemática, pois a faculdade dada pelo legislador pode ocasionar privilégios e situações de difícil controle. Por outro lado, muito embora seja vantajosa para o Poder Público a candidatura de várias entidades interessadas na exploração de um serviço, pode configurar-se a hipótese de inviabilidade de competição, tal como ocorre no processo licitatório. Inclusive, pode ser do interesse público a transferência de um serviço para uma determinada organização não-go-

vernamental que, por sua tradição, competência, experiência e probidade, seja a mais, senão a única, capacitada para adquirir a qualificação de organização social. Portanto, a solução mais adequada não deve ficar cativa dos formalismos jurídicos nem de expedientes que, sob a aparente agilidade, facilitam fraudes e escondem a intenção de conceder privilégios.

Cabe, ainda, nessa seara, examinar a submissão das organizações sociais ao regime da Lei nº 8.666/93, tendo em vista o parágrafo único do seu art. 1º, que situa no campo de incidência desse diploma legal “os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

A expressão “controladas indiretamente” refere-se às subsidiárias que, controladas diretamente pelas sociedades de economia mista, submetem-se ao controle indireto da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por isso mesmo, as organizações sociais, por não entrarem no rol das entidades controladas indiretamente pelo Poder Público, não estão submetidas ao regime da Lei nº 8.666/93.

Os recursos públicos atribuídos a essas organizações devem ser utilizados de acordo com as normas gerais de licitação, como ocorre com outras instituições — como sociedades civis e fundações — que recebem subvenções do Poder Público. Por esse modo, as organizações sociais poderão dispor de normas próprias de licitação, mais flexíveis do que as do Poder Público, não estando, assim, submetidas aos procedimentos licitatórios do setor público estatal. Nestas condições, tais entidades poderão contratar serviços e obras, custeados com recursos públicos, de acordo com suas normas, visando sempre a escolha da proposta mais vantajosa, dentro dos princípios da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da legalidade e da igualdade. Em suma, embora a organização social não se submeta ao império da Lei nº 8.666/93, a aplicação dos recursos públicos que lhe são transferidos deve obedecer ao procedimento licitatório, ainda que de acordo com as normas próprias elaboradas pela entidade.

A área de saúde é a única, na Administração Pública do Estado da Bahia, que já dispõe de normas específicas sobre as organizações sociais. Assim, o Decreto nº 7.008/97 (anexo 10), estabeleceu as seguintes condições para a operacionalização do Programa, além daquelas previstas na Lei nº 7.027/97:

a) o planejamento das ações deverá levar em consideração as características específicas da área de saúde em relação ao perfil, ao porte e à integração das unidades à rede assistencial, bem como a sua compatibilidade com os planos estadual e federal de saúde;

b) os pleitos de qualificação das organizações sociais, após pronunciamento favorável do Secretário da Saúde, serão submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Saúde;

c) os contratos de gestão celebrados pelo Estado com organizações sociais deverão conter dispositivos que explicitem as obrigações destas entidades, no sentido de assegurar amplo atendimento à comunidade, em consonância com as garantias estabelecidas no art. 198 da Constituição Federal e no art. 4º da Constituição Estadual, e com o disposto no art. 7º da Lei Federal nº 8.080/90 (anexo 11) que fixa os princípios do Sistema Único de Saúde-SUS;

d) na composição do Conselho de Administração ou do Conselho Curador de organizações sociais qualificadas para absorver atividades e serviços da área de saúde observar-se-á o seguinte:

- somente poderão ser indicados, como representantes do Poder Público, servidores lotados na Secretaria da Saúde do Estado,
- os representantes da sociedade civil, escolhidos entre cidadãos residentes na comunidade onde está localizada a unidade, terão sua indicação homologada pelo Conselho Estadual de Saúde;

e) as organizações sociais autorizadas a absorver atividades e serviços relativos ao setor deverão manter rotinas e controles internos que assegurem fluxo de dados para a satisfação dos requisitos do Sistema de Informações de Saúde.

Com base no Decreto nº 7.008/97, o Secretário da Saúde, através da Portaria nº 778, de 09 de março de 1998 (anexo 12), determinou a inclusão, no programa de absorção de atividades e serviços na área da saúde e descentralização da gestão, através das organizações sociais, de unidades hospitalares e especializadas de saúde, dos hospitais gerais, dos hospitais especializados em infectologia, pneumologia, dermatologia sanitária, saúde mental, obstetrícia, bem como das unidades especializadas de hematologia, hemoterapia, oncologia e laboratorial. Podem, eventualmente, de acordo com a Portaria, ser integrados ao programa as unidades de emergência, os centros de saúde, os centros de saúde mental e os centros de atenção especial. Inclusive, das oito organizações sociais qualificadas, no Estado da Bahia, até o mês de agosto de 2000, quatro atuam no setor de saúde — o Instituto de Promoção da Saúde e Desenvolvimento Social da Microrregião de Irecê-PROMIR, no Hospital Mário Dourado Sobrinho, o Instituto de Atenção à Saúde, Pesquisa e Desenvolvimento Social de Responsabilidades Correlatas de Ilhéus e Sul da Bahia-IASI, no Hospital Geral Luiz Vianna Filho, o Instituto de Atenção à Saúde, Pesquisa, Docência e Desenvolvimento Social de Vitória da Conquista-IDASC, no Hospital de Base Vitória da Conquista, o Instituto de Atenção à Saúde, Docência, Pesquisa, e Desenvolvimento Social-ISDS, no Hospital Geral Roberto Santos.<sup>3</sup> Observe-se, porém, que nem todas as organizações sociais qualificadas, das quais somente a primeira acima mencionada foi efetivamente implantada, podem ser

---

<sup>3</sup> As demais são: a Associação Escolar Brasil Profissional (Secretaria da Educação/Escola Brasil Profissional - Porto Seguro), o Instituto Biofábrica de Cacao (Secretaria da Agricultura/Biofábrica de Cacao), a Agência de Desenvolvimento do Centro Industrial de Aratu-CIADE (Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração/Centro Industrial de Aratu), a Associação Tecnológica e Educacional de Camaçari-ATEC (Secretaria da Educação/Centro Tecnológico de Camaçari). Em processo de qualificação encontram-se: o Instituto de Saúde e Desenvolvimento Social de Ibicarai-ISDS (Secretaria da Saúde/Hospital Arlete Maron de Magalhães) e a Associação Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia-ASCETEB (Secretaria da Educação/Centro de Educação do Estado da Bahia, antiga Escola Técnica Áureo de Oliveira Filho).

assimiladas às organizações não-governamentais, o que recomenda um estudo visando a avaliação desse método.

Contudo, a execução das atividades e serviços de saúde pelas organizações sociais teve sua constitucionalidade questionada pelo Ministério Público da União, que entrou com ação civil pública contra o programa, sob o fundamento de sua incompatibilidade com a ordem legal e da violação dos direitos dos usuários do SUS, já que o bem público passará a ser gerido por uma pessoa jurídica de direito privado, a qual receberá verbas orçamentárias sem controle da administração pública. Alega, ainda, o Parquet, que os serviços de saúde serão absorvidos pelas organizações sociais sem processo licitatório e que o pessoal será contratado sem concurso público.

Segundo o Ministério Público, as organizações sociais só poderiam prestar atendimento complementar de assistência à saúde gerido com recursos próprios e quando o SUS não pudesse atender a toda a demanda. Ademais, as organizações sociais de hospitais públicos não deveriam atender a clientes privados que se dispusessem a pagar pelo serviço, ou que possuíssem convênios de saúde, para evitar a destinação de recursos públicos a pessoas não usuárias do SUS, que poderiam pagar. Portanto, a organização social não poderia funcionar como pessoa jurídica de direito privado, prestando serviços de saúde em unidades públicas. Admite, porém, o Parquet, a utilização desse modelo de gestão, se submetido ao controle público, inclusive do Conselho Estadual de Saúde, em obediência à Lei Federal nº 8.142/90 que institui o colegiado.

Independentemente da decisão da justiça sobre a ação civil pública, podem ser destacados alguns aspectos específicos da legislação do Estado da Bahia sobre a matéria:

- a) somente podem ser qualificadas como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos;
- b) a escolha da organização social está submetida a processo licitatório, o qual poderá ser dispensado nas hipóteses de impossibilidade de competição, em face da exclusividade do requerimento;

c) os pleitos de qualificação das organizações sociais que absorvam serviços de saúde serão submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Saúde;

d) integram os Conselhos de Administração das organizações sociais representantes da sociedade civil, escolhidos entre cidadãos residentes na comunidade onde está localizada a unidade, e cujos nomes serão homologados pelo Conselho Estadual de Saúde;

e) o pessoal integrante do quadro da organização social está submetido ao regime da legislação do trabalho, vedada a cessão de servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, do Estado, com ou sem ônus para o órgão ou entidade de origem;

f) os recursos públicos atribuídos às organizações sociais devem ser utilizados de acordo com as normas gerais de licitação, podendo elas dispor de normas próprias, recaindo a escolha sempre sobre a proposta mais vantajosa, obedecidos os princípios da moralidade, impessoalidade e igualdade;

g) as organizações sociais devem prestar contas aos Tribunais de Contas e são fiscalizadas pelos seus colegiados e pelos órgãos de controle interno;

h) o contrato de gestão possui natureza jurídica de direito público e está submetido aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade.

Observe-se, ainda, que o SUS é regido pelo princípio da universalidade, não se admitindo discriminação de atendimento por nenhuma razão, inclusive condição social. Ressalte-se, finalmente, que não só o ressarcimento de despesas médicas pelos planos de saúde trará vantagens para o Poder Público, que terá seus custos reduzidos, como também, no atual sistema, o setor privado, como rede complementar, já é remunerado com recursos do SUS para fazer o atendimento médico.

Uma outra questão objeto de polêmica concerne à possibilidade da venda de serviços pelas organizações sociais, a exemplo da comercialização de leitos ociosos por um hospital, de produção cultural por instituições culturais, de serviços de comunicação por rádio e televisão educativa, de formação de pessoal por entidades de treinamento e de tecnologia por centros de pesquisa. Na verdade, a legislação não veda essa possibilidade e nada impede que isto ocorra. Apenas, esses recursos devem ser reinvestidos na ampliação e melhoria dos serviços, vedada a distribuição de excedentes financeiros, a qualquer título. Inclusive, as organizações sociais devem ser estimuladas a elevar sua eficiência, reduzindo os custos e aumentando a receita, minimizando sua dependência do repasse de recursos públicos que poderão ser gradativamente retirados, na medida em que tais entidades se tornem auto-sustentáveis sem prejuízo, porém, da consecução de sua finalidade social, razão de ser de sua instituição.

Na União, as organizações sociais foram criadas pela Medida Provisória nº 1.591, de 09 de outubro de 1997, posteriormente alterada pela Medida Provisória nº 1.648-6, de 24 de março de 1998, convertida na Lei nº 9.637/98 (anexo 13), publicada no *Diário Oficial* de 18 de maio, que instituiu, também, o Programa Nacional de Publicização, 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 federais que atuem nas atividades pertinentes a ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, que, com exclusividade, são objeto daquele programa, ao contrário do que acontece no Estado da Bahia, cujas áreas, porque enunciadas exemplificativamente, podem ser ampliadas. Do mesmo modo que ocorre no Estado da Bahia, a legislação federal submete a qualificação da organização social ao juízo de oportunidade e conveniência do Ministro, ou titular do órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social, e do Ministro do Estado da Administração Federal.

A Lei Federal oferece, ainda, como fez a legislação do Estado da Bahia, tratamento especial à área de saúde, ao dispor que a organização social que absorver atividades de entidade extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar, no contrato de gestão, quanto ao atendimento à comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, inscritos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei Federal nº 8.080/90. Outra área objeto de norma específica é a de rádio e televisão educativa, pois as entidades que absorverem essas atividades poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos.

As primeiras experiências de absorção de serviços públicos federais por organizações sociais deram-se com a qualificação da Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto-ACERP e da Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron-ABTLus. AACERP, com sede no Rio de Janeiro, é responsável pela gestão do complexo nacional de rádio e televisão, atingindo 1.100 municípios e um público de 87 milhões de pessoas. Já a ABTLus, com sede em Campinas, São Paulo, administra o maior conjunto de equipamentos científicos construído no país, responsável pela geração da luz síncrotron.<sup>4</sup> Assim, pela sua própria natureza, tais atividades, que se situam numa faixa intermediária entre o mercado e o Poder Público, são típicas de organizações sem fins lucrativos.

Não obstante as semelhanças, sobretudo no que diz respeito aos requisitos específicos para qualificação e desqualificação das entidades, estruturação do Conselho de Administração e configuração do

---

<sup>4</sup> A luz síncrotron consiste em energia de alta intensidade, nas faixas do ultravioleta, raios X e infravermelho, utilizada para a pesquisa e desenvolvimento tecnológico, sobretudo nas áreas de engenharia genética, catalisadores para a indústria petroquímica, circuitos eletrônicos e processo corrosivo de materiais metálicos.

contrato de gestão, há algumas diferenças relevantes entre as normas federais e as do Estado da Bahia quanto à disciplina das organizações sociais, merecendo destaque os seguintes aspectos:

a) a legislação do Estado da Bahia exige processo licitatório para seleção da entidade a ser qualificada como organização social, o mesmo não ocorrendo em nível federal. Observe-se, ainda, que, embora o art. 15 da Medida Provisória nº 1.591/97, que dispensava a administração pública federal direta, autárquica e fundacional de processo licitatório na celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito da União, para atividades contempladas no objeto do contrato de gestão, houvesse sido revogado pela Medida Provisória nº 1.648-6/98, convertida na Lei nº 9.637/98, posteriormente, a Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998, reintroduziu, ampliando seu campo de incidência, aquela norma no sistema jurídico pátrio. Com efeito, a Lei nº 9.648/98 alterou o inciso XXV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, autorizando, também, a dispensa de licitação nas hipóteses de celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, *verbis*:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

.....

.....

XXV- para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas áreas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.”;

b) no Estado da Bahia, é vedada expressamente a cessão, com ou sem ônus para o órgão ou entidade de origem, de servidor da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, bem como de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, para servir nas organizações sociais. Os servidores públicos e empregados só podem ingressar nas organizações sociais mediante licença para tratamento de interesse particular ou suspensão do contrato de trabalho. Já a Lei Federal permite a cessão de servidor para as organizações sociais,

admitindo até o pagamento, por estas entidades, de vantagens pecuniárias aos servidores. Apenas este diploma legal veda a incorporação de tais vantagens aos vencimentos do servidor, bem como não admite que o seu pagamento faça-se com recursos provenientes do contrato de gestão, salvo quanto à hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria. A Lei Federal autoriza, também, que seja adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar o desligamento de servidor cedido, devidamente justificado, ou decorrentes da economia realizada pela União com a supressão dos cargos e funções comissionados das unidades extintas. Além do mais, a Lei nº 9.637/98 introduziu, no art. 14, o § 3º, inexistente nas Medidas Provisórias nº 1591/97 e 1648/98, o qual prevê que o servidor cedido perceberá as vantagens do cargo de origem na administração pública quando ocupante de cargo do primeiro ou do segundo escalão na organização social;

c) as organizações sociais no Estado da Bahia estão obrigadas a prestar contas ao Tribunal de Contas, que procederá ao respectivo exame auditorial e subsequente julgamento, o mesmo não ocorrendo em nível federal, onde, só nas hipóteses de irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, os responsáveis pela fiscalização da execução de gestão devem dar ciência do fato ao Tribunal de Contas da União. Este dispositivo afigura-se como inconstitucional, ao ferir o parágrafo único do art. 70 da Carta Magna, que submete ao princípio da prestação de contas toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiro, bens e valores públicos. Aliás, se alguma dúvida subsistia a propósito da inconstitucionalidade desse dispositivo da lei federal, em confronto com a regra constitucional, em sua redação original, depois da Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 04 de junho de 1999, não mais persiste qualquer incerteza sobre a flagrante violação pela norma ordinária do texto constitucional:

“Art. 70.....

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

Portanto, é inquestionável o dever de prestação de contas, inclusive de forma direta, aos Tribunais de Contas e independente mesmo de interpretação, por parte das pessoas jurídicas de direito privado que recebam recursos públicos.

No Brasil, além da União e do Estado da Bahia, outras unidades da Federação já dispõem de legislação sobre organização social, a exemplo dos Estados de São Paulo, do Ceará, Pará, Maranhão e do município de Curitiba.

No Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº 846, de 04 de junho de 1998, publicada no *Diário Oficial* do dia 05 de junho do mesmo ano, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, além de incorporar institutos semelhantes aos adotados pela legislação da União e do Estado da Bahia — a exemplo do contrato de gestão —, traz algumas peculiaridades:

- a) só podem ser qualificadas como organizações sociais entidades cujas atividades sejam dirigidas para as áreas de saúde e cultura;
- b) somente serão qualificadas como organizações sociais entidades que comprovarem possuir serviços próprios de assistência à saúde há mais de cinco anos;
- c) permite o afastamento do servidor público, com ônus para o Estado, para servir nas organizações sociais;
- d) autoriza o pagamento de ajuda de custo aos membros do Conselho de Administração.

Por outro lado, as organizações sociais em São Paulo estão submetidas ao controle do Tribunal de Contas do Estado, que apreciará as respectivas prestações de contas. Nisto, as organizações sociais do Estado de São Paulo aproximam-se das do Estado da Bahia e distanciam-se daquelas criadas pela União.



## 6 A natureza jurídica das organizações sociais

Não obstante o silêncio da legislação e certa imprecisão que reina sobre a matéria, as organizações sociais não possuem uma natureza jurídica distinta dos entes previstos no direito pátrio e integram categoria denominada pela doutrina de entes de cooperação, “porque ocupadas com o desempenho de atividades de imediato interesse coletivo, (...) sem ânimo de lucro, reinvestindo todas as suas receitas ou excedentes financeiros nas próprias finalidades sociais”, segundo Modesto (1999a). Na verdade, organização social é um título jurídico especial conferido pelo Poder Público a uma entidade do terceiro setor, constituída como pessoa privada de fins públicos, como bem ressaltou Modesto (1999a):

“Mas ser organização social não significa apresentar estrutura jurídica inovadora, mas possuir um título jurídico especial, conferido pelo Poder Público em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento previstos expressamente em lei.

A todo rigor, portanto, nenhuma entidade é constituída como organização social”.

Conseqüentemente, as entidades privadas sem fins lucrativos que podem ser qualificadas como organizações sociais, para adequar-se às exigências do Programa, podem revestir-se de algumas das seguintes formas consagradas no sistema jurídico nacional:

- a) cooperativas;
- b) fundações;
- c) associações ou sociedades.

Com efeito, esses entes são, enquanto pessoas jurídicas e diversamente do que ocorre com as pessoas naturais, produto de uma construção da técnica jurídica, pelo que impende uma análise de cada espécie, sob os aspectos conceituais e normativos, com o fito de verificar o seu ajustamento ao instituto da organização social.

Registre-se que, no que se refere às cooperativas e associações ou sociedades, a Constituição Federal é o principal marco normativo, enquanto que o Código Civil o é para as fundações, já que o texto constitucional só trata das fundações públicas. Deste modo, proceder-se-á, consecutivamente, ao exame das cooperativas, fundações e associações ou sociedades, gizando-se suas principais características e contornos, bem como perquirindo-se a sua adequação no cumprimento de atividades e programas de natureza social.

As cooperativas são sociedades de pessoas, sem fins lucrativos, ainda que desempenhando atividade econômica, constituídas para prestarem serviços aos associados e se distinguem de outras instituições com atuação no setor econômico, porque não distribuem lucros a seus cooperativados que não são seus empregados. Sendo a união de pessoas cujas necessidades individuais para o trabalho, para a comercialização ou para a prestação de serviços em grupo e respectivos interesses sociais, políticos e econômicos se fundem nos objetivos coletivos da associação, conforme o conceito de Crúzio (1999), a cooperativa não se confunde com a empresa, como pontifica o mesmo autor:

“A diferença principal da cooperativa para a empresa está na forma de decidir sobre os fins da organização, isto é: na empresa, quanto mais capital individual investido tanto mais influência pessoal sobre o que, como e quanto produzir; na cooperativa, decide-se com base no mecanismo de ‘um homem um voto’, ou melhor, em ‘assembléia geral de sócios’ todos têm o mesmo poder, independentemente dos investimentos individuais”.

Por isso mesmo, os membros das cooperativas as constituem com o objetivo de exercer uma atividade em benefício comum. A cooperativa, que encontra sua inspiração na idéia da solidariedade, procura reunir, como forma de organização econômica, as vantagens da associação de pessoas que, auxiliando-se mutuamente e dispensando a intermediação de um empresário, não se submetem à regra do lucro, como o faria uma sociedade mercantil. O cooperativado não presta serviços à cooperativa, e sim ele presta serviços diretamente à sociedade ou através de empresas contratantes de seus serviços. As principais características da cooperativa são as seguintes:

- a) adesão voluntária e número ilimitado de associados;
- b) variabilidade do capital representado por quotas-partes;
- c) inacessibilidade das quotas-partes a terceiros estranhos à sociedade;
- d) singularidade do voto;
- e) deliberação com base no número de associados, e não no capital;
- f) retorno das sobras líquidas do exercício proporcionalmente às operações realizadas pelos associados;
- g) indivisibilidade dos fundos de reserva e de assistência técnica educacional;
- h) neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;
- i) prestação de assistência aos associados e empregados, nesta última hipótese quando há previsão estatutária.

A disciplina normativa básica da cooperativa encontra-se no art. 5º, XVIII, art. 146, III, c, art. 174, parágrafos 2º, 3º e 4º, art. 187, VI e art. 192, VIII da Constituição Federal. Não obstante a Carta Maior preveja que a lei, sob o aspecto fiscal, deverá não só oferecer adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado por estas entidades, bem como, segundo a perspectiva da economia, apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo, a Lei Complementar nº 84/66 instituiu, visando a manutenção da seguridade social, as seguintes contribuições sociais, incidentes sobre as cooperativas:

I. no valor de 15% do total da remuneração ou retribuição pagas ou creditadas, no decorrer do mês, pelos serviços que prestem, sem vínculo empregatício, a empresas, trabalhadores autônomos, avulsos e pessoas físicas;

II. no valor de 15% das importâncias pagas, distribuídas ou creditadas a seus cooperados, a título de remuneração ou retribuição pelos serviços que prestam a pessoas jurídicas por intermédio delas.

Estes dispositivos são inquinados de inconstitucionalidade, por configurarem a hipótese de bitributação, bem como por violarem a norma constitucional, de natureza programática, que assegura adequado tratamento tributário às cooperativas. Em suma, os críticos desses dispositivos utilizam os seguintes argumentos:

a) a instituição dessas contribuições agrava a situação das cooperativas, criando a lei, assim, um ônus em vez de uma vantagem;

b) os cooperados não são empregados nem prestam serviços a cooperativas, e sim eles prestam serviços por meio das cooperativas;

c) inexistente base impositiva para a contribuição, na medida em que o fato gerador — a prestação de serviços pelos cooperados, enquanto profissionais autônomos — é o mesmo previsto para o recolhimento, por cada associado, da contribuição social e para o pagamento do ICMS, a cargo dos Estados, e do ISS, dos Municípios.

A questão é polêmica e sua abordagem é necessária, para evidenciar dúvidas, controvérsias e riscos que envolvem algumas vantagens fiscais atribuídas às cooperativas, e que poderiam servir de fundamento para que se optasse por esta espécie de sociedade na estruturação da organização social.

Outra questão é a que se relaciona com a inexistência de vínculo empregatício entre a cooperativa e o cooperado e entre este e as empresas a que prestam serviços, em face do que dispõem o art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho e a Lei nº 8.494/89. O art. 442 da CLT descaracteriza a relação de emprego entre as cooperativas e os cooperados e entre estes e as empresas que contratam seus serviços. Já

a Lei nº 8.494/89 protege as empresas que contratam os cooperados contra eventuais reclamações trabalhistas, caracterizando como de natureza civil, e não trabalhista, o vínculo que se estabelece entre as partes. Para se beneficiar desta previsão legal, as empresas contratantes não podem submeter o cooperado a exigências que configurem o vínculo empregatício, como aplicação de sanções disciplinares, remuneração em folha de pagamento, atribuição de horas extra, controle de ponto, etc. Na ocorrência dessas hipóteses, evidencia-se a relação de emprego.

Por outro lado, decisões do Tribunal Superior do Trabalho vêm admitindo que há situações em que a natureza do vínculo entre cooperado e cooperativa serve, apenas, para mascarar, de forma fraudulenta, a verdadeira relação empregatícia. Aliás, assiste-se, cada vez mais, a uma expansão da utilização de cooperativas com o fito de descaracterizar o vínculo empregatício entre seus associados, o que lhes permite subtrair-se ao ônus dos encargos previdenciários. Nesses casos, simula-se a formação de cooperativas com o objetivo, apenas, de beneficiar-se das isenções dos encargos previdenciários e trabalhistas, sem que os cooperados recebam as vantagens devidas. São verdadeiras empresas com fins lucrativos disfarçadas de cooperativas.

A matéria foi objeto, também, de decisão do Tribunal Regional da 5ª Região que, ao apreciar o Recurso nº 120.069, decidiu, por unanimidade, que as cooperativas médicas não estão legalmente obrigadas a descontar e recolher contribuições sobre a remuneração paga para os profissionais médicos pelos serviços que prestam como autônomos. Para o relator do processo, Juiz Lázaro Guimarães, inexistente fato gerador da obrigação tributária, porque os médicos cooperados atuam de forma totalmente autônoma, em seus próprios consultórios, e com amplos poderes gerenciais e de operação, não se submetendo a qualquer espécie de subordinação jurídica ou dependência econômica.

A questão é controversa e ainda não pacificada, tanto assim que tramitam no Congresso propostas que lhe dão soluções diferentes. O Projeto de Lei Complementar nº 31/97, ao revogar o art. 442 da CLT e

alterar a Lei nº 5.764/71 (anexo 14), que define a política nacional de cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, torna as cooperativas suscetíveis de reclamações por parte dos cooperados. Justamente, visando evitar essa situação, de modo a caracterizar a prestação de serviços, e não a intermediação de mão-de-obra, tramita no Senado proposta alterando os artigos 4º e 5º da Lei nº 5.764/71 e o art. 442 da CLT nos seguintes aspectos:

a) inclusão nos objetivos das cooperativas, além da satisfação econômica dos cooperados, de benefícios culturais e sociais;

b) exigência para que a cooperativa possua autonomia de organização interna, disciplinar e de reconhecimento técnico e científico referente aos serviços que presta;

c) inexistência de relação trabalhista entre cooperativa, cooperados e empresas contratantes desde que condicionada ao cumprimento das exigências acima descritas;

d) reconhecimento do vínculo empregatício com o cooperado nas hipóteses em que a cooperativa não satisfizer as necessidades econômicas, sociais e culturais do cooperado, não estiver enquadrada no regime jurídico do art. 4º da Lei nº 5.764/71, bem como quando inexistir autonomia de organização interna, disciplinar e de conhecimento técnico e científico em relação aos serviços que presta;

e) configurando-se vínculo empregatício, a empresa contratadora de serviços dos cooperados responderá solidariamente com a cooperativa de trabalho pelas obrigações decorrentes.

O assunto é relevante na medida em que as organizações sociais podem ser administradas pelos próprios servidores da unidade absorvida, pois inexistente, atualmente, norma legal em contrário. Assim, poderia haver vantagens na qualificação de cooperativas como organizações sociais em face da redução dos encargos previdenciários que constituem considerável parcela dos custos dessas entidades. Igualmente, ainda que não se revista da forma de cooperativa, a organização social poderá dar preferência à contratação de serviços de cooperativas pelas vantagens que oferece.

Ao estabelecer que a cooperativa nasce de um contrato celebrado entre pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro, a Lei nº 5.764/71 já define os limites e condições dessa espécie de organização.

Por isso mesmo, é compulsória a existência na cooperativa da Assembléia Geral, seu órgão supremo, com poderes para decidir os negócios relativos ao seu objeto e adotar as resoluções convenientes à sua defesa e ao seu desenvolvimento. A legislação sobre organizações sociais não exige que elas possuam uma Assembléia Geral, órgão que compõe a administração das cooperativas e das sociedades civis. O capital social da cooperativa será subdividido em quotas-partes, cujo valor unitário não deve ser inferior ao maior salário mínimo vigente no país, não podendo cada associado subscrever mais de um terço do total, salvo quando a subscrição for diretamente proporcional ao movimento financeiro do cooperado ou ao quantitativo dos produtos a serem comercializados, beneficiados ou transformados. De mais a mais, as cooperativas estão submetidas à fiscalização do INCRA, salvo as de crédito e as habitacionais, sob supervisão, respectivamente, do Banco Central e da instituição responsável pelo sistema de habitação. A cooperativa se submete, também, à orientação geral da política cooperativista nacional formulada pelo Conselho Nacional de Cooperativismo-CNC que funciona junto ao INCRA. Para seu funcionamento, a cooperativa deve ser registrada na Organização das Cooperativas do Brasil-OCB, sociedade civil que representa o sistema cooperativista e que recebe de suas associadas uma contribuição anual, cuja representação na Bahia cabe à Organização das Cooperativas do Estado da Bahia-OCEB.

Observe-se, finalmente, que, dentre as causas de dissolução das cooperativas, encontra-se a redução do número mínimo de associados ou do capital social mínimo.

Por outro lado, enquanto na Argentina a legislação admite, explicitamente, que as cooperativas administrem serviços públicos, pelo

que elas seriam entes públicos estatais, tal não ocorre no Brasil, muito embora haja cooperativas prestando, sob a modalidade de terceirização, serviços públicos, como é o caso do Plano de Assistência à Saúde/PAS da Prefeitura Municipal de São Paulo. Salvo esta hipótese de terceirização, em que não há possibilidade de autofinanciamento, uma vez que a remuneração da entidade provém do erário, no Brasil, as cooperativas que prestam serviços públicos submetem-se ao regime de concessões da Lei nº 8.987/95.

O instituto da cooperativa só deve ser utilizado quando existe o espírito cooperativista, ou seja, nos casos em que sua formação decorre da associação de pessoas que têm por objetivo prestar serviços por meio da cooperativa — a exemplo de cooperativas de profissionais liberais, como de médicos — ou quando a própria natureza da atividade exige esta categoria de entidade, comum na área rural. Assim, seria conveniente que as organizações sociais qualificadas para exercer atividades no setor rural, que, tradicionalmente, estão a cargo de cooperativas, revistam-se de idêntica forma jurídica.

Contrariamente ao que ocorre com as cooperativas, associações ou sociedades, a fundação não se forma pela adesão de indivíduos, pois não resulta do conjunto de vontades, mas de uma só vontade. A fundação, sendo uma abstração que resulta, também, da construção da técnica jurídica, constitui um patrimônio ou acervo destinado a um fim considerado socialmente útil. Na fundação, configura-se a atribuição de personalidade jurídica a um conjunto de bens afetados a uma finalidade especial. Significa dizer que é necessário que o instituidor faça uma dotação de bens livres, sem encargos. Por isso mesmo, nascendo da dotação de um patrimônio por um instituidor, a fundação deve atender aos seguintes requisitos básicos:

- a) ter um patrimônio;
- b) ter um fim específico.

Em decorrência de suas características, a fundação estrutura-se de forma diferente das cooperativas e das associações. Enquanto as as-

sociedades ou sociedades têm origem na vontade de seus membros, a fundação resulta da deliberação de um órgão, do qual pode até não participar o instituidor. Mas ambas agem por intermédio de seus órgãos. Apenas, como sua origem não está na vontade de pessoas naturais, a fundação, por não dispor de sócios, não possui Assembléia Geral, que é obrigatória nas cooperativas e facultativa nas associações ou sociedades.

Embora tenha origem, como as associações ou sociedades, em um ato constitutivo, a fundação submete-se a condições mais estritas, impostas pelo Código Civil, que disciplina a matéria nos artigos 24 a 30. Exige o Código Civil que o instituidor faça a dotação de bens mediante escritura pública, após o que declara a forma como a fundação deve ser administrada, outorgando-lhe um estatuto que será submetido à aprovação do Ministério Público, órgão incumbido de velar por seu funcionamento. Negada a aprovação do estatuto pelo Ministério Público, o juiz poderá supri-la, convencido da improcedência da recusa. O Ministério Público, dentre outros requisitos, exige para a constituição da fundação um depósito em dinheiro e mais móveis e utensílios, a título de patrimônio. Caso os bens sejam considerados insuficientes para constituir a fundação, a lei determina que eles sejam convertidos em títulos da dívida pública, se de outra coisa não dispuser o instituidor. Criada em definitivo, a fundação passa a ser proprietária do acervo.

Por suas características, a forma fundacional é adequada, e muito utilizada, nas instituições que executam atividades sociais e culturais. A criação de uma fundação é mais complexa do que a de uma associação, por exigir maiores formalidades, inclusive a afetação de bens e a aprovação do Ministério Público.

Como o Direito Brasileiro não faz distinções entre sociedade civil ou associação, disciplinadas pelos artigos 20 a 23 do Código Civil Brasileiro, é facultada a utilização de ambas as denominações como sinônimos para os mesmos efeitos. Assim, a sociedade civil ou associação pode receber variadas denominações — Sociedade, Associação, Instituto, Centro ou outras que eleja. O fundamental é que essas

sociedades têm origem na vontade de seus membros, configurando o que se chama de *affectio societatis*.

Não obstante, para alguns doutrinadores e ordenamentos jurídicos, as sociedades visam uma finalidade econômica, enquanto as associações não têm fins lucrativos. No Brasil, a sociedade civil ou associação pode ter ou não fins econômicos. Na primeira hipótese, ela se constituirá como sociedade civil com divisão do capital social em quotas, atribuídas aos respectivos sócios. Nela a responsabilidade de cada sócio e os seus direitos, como o de participar das deliberações, é proporcional à quantidade de quotas possuídas.

Ressalte-se, ainda, que uma organização social, revestida, inicialmente, da forma de sociedade civil, pode vir a se transformar em uma fundação. Constitui-se a associação ou sociedade mediante um ato plurilateral, diverso do da fundação, que é um ato unilateral. Registre-se que há quem denomine de contrato o ato de constituição da sociedade, o que é objeto de crítica, porque não se configura, no caso, uma oposição de interesses, e sim uma conjunção de vontades. A vontade de seus instituidores e mantenedores manifestar-se-á no Conselho de Administração, não sendo necessária a inclusão, na estrutura da entidade, de uma Assembléia Geral, cuja existência a lei não obriga.

Mas, para seu funcionamento, é imprescindível que os atos constitutivos da entidade sejam registrados no Cartório de Títulos e Documentos e das Pessoas Jurídicas, publicando-se o respectivo estatuto, sendo que a cooperativa tem tratamento diferenciado. Registrada, a sociedade passa a funcionar de acordo com seus atos constitutivos.

O ato constitutivo fundamental da sociedade é o Estatuto que define suas competências, sua estrutura societária, seu patrimônio, sua receita, sua gestão financeira, sua organização básica, bem como dispõe sobre seu pessoal e sua extinção, determinando, até, o destino de seus bens. O Regimento, à luz da experiência prática de funcionamento da entidade, detalhará o Estatuto.

## 7 O registro civil das organizações sociais

As organizações sociais, por não constituírem uma categoria de pessoas jurídicas, são a expressão técnica de uma forma de gestão pela qual são atribuídas, a entes dotados previamente de personalidade jurídica, a execução de serviços públicos, antes a cargo do Estado. A própria constituição de pessoas jurídicas, sejam cooperativas, fundações ou sociedades civis, precede a qualificação das organizações sociais, pelo que as mesmas devem estar devidamente registradas.

As cooperativas têm sua constituição disciplinada por legislação específica, diferentemente das fundações e sociedades civis, cujo registro está submetido às normas da Lei nº 6.015/73 (anexo 15), que dispõe sobre os registros públicos, a qual foi alterada pela Lei nº 6.140/74. Esta lei, que disciplina os registros das pessoas naturais, jurídicas, de títulos e documentos, imóveis e de propriedade literária, científica e artística, não contempla as cooperativas, a teor do que dispõe seu Título III, que trata do registro civil das pessoas jurídicas ao elencar, no art. 114, o objeto da inscrição no registro das pessoas jurídicas — contratos, atos constitutivos, estatuto ou compromissos das sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, fundações e associações de utilidade pública — não inclui as cooperativas.

A Lei Federal nº 5.764/71, ao disciplinar a constituição das cooperativas, estabelece que tais entes devem apresentar requerimento, acompanhado de estatutos e de outros documentos, ao órgão executivo de controle — INCRA, Banco Central ou órgão responsável pelo sistema habitacional —, que autorizará o seu funcionamento, após o que será feito seu arquivamento na Junta Comercial, formalidade essencial para que a cooperativa adquira personalidade jurídica. A dissolução ou liquidação da cooperativa deve ser comunicada ao órgão federal de controle e à Junta Comercial, que arquivará a respectiva ata e dará baixa da inscrição. As cooperativas seguem a orientação geral da política cooperativista nacional, a cargo do Conselho Nacional de Cooperativismo-CNC, que, com plena autonomia administrativa e financeira, funciona junto ao INCRA.

A constituição e qualificação de uma cooperativa como organização social dar-se-á da seguinte forma:

- a) elaboração do Estatuto;
- b) autorização pelo órgão federal de controle;
- c) arquivamento da documentação na Junta Comercial;
- d) obtenção do CGC;
- e) registro na Prefeitura Municipal;
- f) habilitação junto ao Estado para obter a qualificação como organização social;
- g) aprovação do contrato de gestão pelo Conselho de Administração;
- h) celebração do contrato de gestão;
- i) elaboração do Plano de Trabalho;
- j) elaboração do Regimento Interno e de normas de funcionamento;
- k) implantação da organização prevista regimentalmente e capacitação dos recursos humanos, segundo as diretrizes e filosofia que presidem a entidade.

As fundações e as sociedades civis sem fins lucrativos devem ser inscritas nos registros públicos, para que tenham existência jurídica,

deixando, assim, de ser apenas entidades de fato. O registro público das fundações e sociedades civis sem fins lucrativos confere-lhes personalidade jurídica, segundo as normas da Lei nº 6.015/73. Por sua vez, esta lei admite que se faça a inscrição, no registro civil, das sociedades civis que revestirem as formas estabelecidas nas leis comerciais, salvo as anônimas, embora o registro mercantil continue a ser regido pela legislação comercial.

A lei não permite o registro de toda e qualquer pessoa jurídica, vedando que sejam registrados os atos constitutivos de entes cujo objeto ou circunstâncias relevantes indiquem destino ou atividades ilícitos ou contrários, nocivos ou perigosos ao bem público, à segurança do Estado e da coletividade, à ordem pública ou social, à moral e aos bons costumes.

A Lei nº 6.015/73, ao determinar que o registro civil de pessoas jurídicas fica a cargo dos Cartórios de Títulos e Documentos, disciplina esta matéria nos artigos 127 a 166, do Título IV.

Por esse modo, os responsáveis pela constituição da fundação ou sociedade, comparecem ao Cartório, declarando que desejam criar uma sociedade civil, sem fins lucrativos, descrevendo os respectivos fins e promovendo o registro do estatuto.

O registro dos atos constitutivos consiste na trasladação, em livro próprio, do documento — no caso o estatuto —, com a mesma ortografia e pontuação, após o que se fará sua conferência e seu encerramento. A lei faculta, também, o registro resumido, consistindo na declaração da natureza do documento, lugar em que tenha sido feito, prazo, nome e condição jurídica das partes. O registro e a averbação deverão ser feitos de imediato e, quando não o puderem ser, por acúmulo de serviço, o lançamento será feito no prazo estritamente necessário.

Mas, em ambas as hipóteses, o oficial de registro, depois de haver dado entrada no protocolo e lançado no corpo as declarações prescritas, fornecerá um recibo contendo a declaração da data da apresentação, o número de ordem desta no protocolo e a indicação do dia em

que deverá ser entregue devidamente legalizado. A lei prevê, também, o cancelamento do registro, o que se fará em virtude de sentença ou de documento autêntico de exoneração do título registrado.

Os procedimentos para registro e qualificação da fundação são os seguintes:

- a) elaboração do Estatuto da Fundação;
- b) ata de instituição e posse;
- c) constituição do patrimônio;
- d) registro no Cartório de Notas;
- e) ingresso da documentação no Ministério Público;
- f) registro do Estatuto liberado pelo Ministério Público no Cartório de Títulos e Documentos;
- g) obtenção do CGC;
- h) registro na Prefeitura Municipal;
- i) habilitação junto ao Estado para obter a qualificação como organização social;
- j) aprovação do contrato de gestão pelo Conselho de Administração;
- k) celebração do contrato de gestão;
- l) elaboração do Plano de Trabalho;
- m) elaboração do Regimento Interno e de normas de funcionamento;
- n) implantação da organização prevista regimentalmente e capacitação dos recursos humanos, segundo as diretrizes e filosofia que presidem a entidade.

Por sua vez, a qualificação da sociedade civil far-se-á obedecidos os seguintes procedimentos:

- a) elaboração do Estatuto da sociedade civil;
- b) registro do Estatuto no Cartório pelos associados responsáveis pela iniciativa;
- c) publicação do Estatuto no Diário Oficial;
- d) obtenção do CGC;

- e) registro na Prefeitura Municipal;
- f) habilitação junto ao Estado para obter a qualificação como organização social;
- g) aprovação do contrato de gestão pelo Conselho de Administração;
- h) celebração do contrato de gestão;
- i) elaboração do Plano de Trabalho;
- j) elaboração do Regimento Interno e de normas de funcionamento;
- k) implantação da organização prevista regimentalmente e capacitação dos recursos humanos, segundo as diretrizes e filosofia que presidem a entidade.

Registrada, a organização social será devidamente qualificada por ato do Governador do Estado, após análise da proposta por várias instâncias da administração, que examinarão, dentre outros aspectos, a sua conveniência e oportunidade, bem como a razoabilidade e economicidade do plano de trabalho apresentado, visando a absorção das atividades e serviços requeridos, o que se fará mediante a celebração do respectivo contrato de gestão.



## 8 O contrato de gestão

O contrato de gestão, no Brasil, inspirou-se na experiência da Administração Pública da França, que recorreu a este instituto para superar os conflitos entre o Estado interventor, formulador de políticas públicas, e o Estado empresário, de modo a atingir patamares superiores de qualidade na prestação de serviços públicos, bem como de eficiência na utilização dos recursos humanos, financeiros e materiais. O seu surgimento deveu-se, assim, à necessidade da conciliação, em face da crise econômica, entre o Estado e o setor empresarial público. Este instrumento de gestão permitiu, de um lado, a redução do controle sobre as empresas, assegurando sua eficiência microeconômica, e, de outro, compatibilizou os aspectos políticos da gestão com as políticas dos programas.

Posteriormente, o contrato de gestão, na França, migrou, através dos projetos de serviços, para a administração direta, cuja missão passou a ser orientada por resultados e não por processos, aumentando a responsabilidade de seus dirigentes, que deveriam cumprir as metas estabelecidas, aplicando os recursos postos à sua disposição, na forma contratualmente estabelecida.

A natureza do contrato de gestão é objeto de controvérsia. O Professor Modesto (1999b), em conferência, critica a inadequação do *nomen juris* contrato a esse instituto, porque:

- a) no contrato de gestão os interesses não são contrapostos;
- b) o contrato não é fonte de direito, não é forma de estabelecer novas regras ou disposições inovadoras da ordem jurídica.

Para o conferencista, em vez de contrato, configura-se, na hipótese, um acordo de gestão.

Com efeito, o contrato de gestão surgiu como um instrumento de compatibilização das ações do Estado para assegurar ao setor empresarial público condições de inserção e competitividade no mercado, com vistas à implementação de sua política econômica e de seus objetivos gerais. Para tanto, confere-se maior autonomia gerencial às empresas, liberando-as do excesso de controles burocráticos de meios — jurídicos, fiscais, orçamentários e tarifários —, elevando-se sua eficiência e eficácia. Contudo, o contrato de gestão não constitui uma carta de alforria para que as entidades façam o que desejarem, fugindo, assim, totalmente ao controle. De qualquer forma, o contrato de gestão é um instituto do direito administrativo.

As principais características do contrato de gestão são as seguintes:

- a) objetivos e metas periodicamente negociados;
- b) participação e co-responsabilização do corpo funcional na definição e execução das políticas da entidade;
- c) avaliação pela sociedade dos produtos e serviços da entidade.

O contrato de gestão não tem fórmula previamente estabelecida, sendo que alguns autores, como Silva (1995), da Fundação Getúlio Vargas, percebem nele os seguintes elementos:

- a) carta de missão - parte estratégica que legitima as missões e os objetivos que orientam a ação da organização;
- b) contrato - compromissos entre as partes, estabelecendo metas, meios, sistemas de incentivos, premiações, sanções e condições de revisão;

c) sistema de acompanhamento - indicadores destinados a avaliar os resultados das ações.

Por outro lado, a celebração do contrato de gestão pressupõe :

- a) a definição de missões;
- b) a existência de diretrizes, a exemplo da indicação de rumos e de intenções de atuação;
- c) a fixação de objetivos a serem atingidos, traduzindo as diretrizes em termos concretos, com prazo de execução definidos;
- d) o estabelecimento de metas, permitindo a mensuração dos objetivos;
- e) a elaboração de um plano operacional de ação que conduza à mensuração qualitativa e quantitativa dos objetivos.

Para tanto, são premissas básicas para celebração do contrato de gestão:

- a) diagnóstico da entidade, abordando seus problemas, pontos de estrangulamento, suas dificuldades, o papel que a sociedade lhe reserva, os indicadores operacionais para avaliação, dentre outros;
- b) identificação das partes contratantes;
- c) objeto geral do contrato, contendo as razões que conduziram à sua negociação e celebração;
- d) relação das isenções de autorizações prévias e de outras normas de controle que permitam a concessão de autonomia para que a entidade opere com agilidade e flexibilidade.

Embora variando, conforme a natureza da entidade e o seu objeto, os contratos de gestão podem conter cláusulas dispendo sobre:

- a) investimentos;
- b) endividamento;
- c) custeio;
- d) receitas, preços e resultados econômicos;
- e) contribuições do Poder Público;
- f) política de recursos humanos;

- g) contratação de terceiros e aquisição de material e equipamentos;
- h) viagens;
- i) operações financeiras;
- j) evolução tecnológica;
- k) política ambiental;
- l) segurança dos empregados;
- m) obrigação de emissão de relatórios para fins de informação e avaliação.

São inegáveis as vantagens que a celebração de contratos de gestão traz para a Administração Pública, valendo destacar os seguintes aspectos:

- a) assenta o desempenho sobre bases empresariais;
- b) viabiliza o exercício do controle *a posteriori* ao longo do processo de execução dos compromissos gerenciais;
- c) facilita a utilização de mecanismos de acompanhamento;
- d) permite a determinação clara dos objetivos, relacionando-os com a produtividade global, com o nível de geração interna de recursos e com a rentabilidade do capital investido;
- e) permite a previsibilidade dos programas de investimento;
- f) propicia a continuidade administrativa;
- g) individualiza necessidades e obrigações de cada entidade em face do Estado.

Contudo, a par destas vantagens, o contrato de gestão defronta-se com alguns obstáculos, que precisam ser superados, mormente quanto aos seguintes aspectos:

- a) a tendência a se considerar o contrato de gestão como mais um instrumento burocrático, que se acrescenta aos demais;
- b) a expectativa de que a celebração do contrato de gestão implicará na supressão do controle;
- c) a falta de identificação clara de missões e metas;
- d) a falta de diretrizes do Governo;
- e) as dificuldades de associar-se objetivos e metas quantificáveis com o orçamento;

- f) a desarticulação entre orçamento anual e a execução financeira;
- g) a inexistência de sistema de acompanhamento e avaliação gerencial;
- h) a falta de programa de reestruturação organizacional.

Não basta a observância dos preceitos formais, que regem a celebração do contrato de gestão, para que esteja assegurado o êxito da organização, se algumas outras recomendações não forem seguidas, tais como:

- a) a vinculação da execução do contrato às políticas públicas governamentais;
- b) a implementação de um programa de treinamento e motivação para os recursos humanos da entidade;
- c) a realização sistemática de pesquisa junto à opinião pública sobre o grau de satisfação com os serviços prestados.

O contrato de gestão, cujo precedente imediato, no Brasil, encontra-se no instituto denominado Acordo de Desempenho — que não prevê, ao contrário daquele, a redução de controles do Poder Público —, foi adotada pelo Governo Federal mediante o Decreto nº 137/91 (anexo 16), que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais, sendo que as primeiras experiências foram feitas com a Companhia Vale do Rio Doce, Petrobrás e Associação das Pioneiras Sociais.

A sistemática foi adotada pelo Governo do Estado da Bahia, antes mesmo do advento do contrato de gestão, mediante o instituto do compromisso de gestão, seu antecedente imediato, no bojo do PROGERIR. Em conformidade com a sistemática adotada por este programa, o compromisso de gestão já estava impregnado de alguns conceitos que viriam a caracterizar o contrato de gestão, tais como os relativos a missão, objetivos, metas, planos de ação, sistema de acompanhamento e indicadores de avaliação de desempenho.

Mas, enquanto o compromisso de gestão é um instrumento utilizado no próprio seio da Administração Pública, o contrato de gestão, mesmo com natureza jurídica de direito público, é celebrado entre o Secretário de Estado da área e o representante da organização social,

obedecidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, com vistas a disciplinar as respectivas responsabilidades e obrigações. A legislação prevê que o contrato de gestão, cujo modelo está sendo desenvolvido pela Administração Pública, deverá conter, compulsoriamente, cláusulas dispendo sobre:

- a) objetivos;
- b) metas e prazos para sua consecução;
- c) autonomia concedida;
- d) custos por unidade de serviço;
- e) quantificação dos serviços;
- f) indicadores de qualidade;
- g) indicadores de produtividade;
- h) indicadores econômico-financeiros;
- i) indicadores de expansão;
- j) critérios de avaliação de desempenho;
- k) recursos orçamentários e financeiros;
- l) bens imóveis, equipamentos e instalações disponibilizados;
- m) vigência;
- n) condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão;
- o) penalidades aos administradores que descumprirem as cláusulas compromissadas.

O contrato de gestão celebrado com as organizações sociais autoriza o Poder Executivo, na hipótese de comprovado risco quanto ao regular e fiel cumprimento das obrigações assumidas, a intervir, pelo prazo máximo de 180 dias, nos serviços autorizados. Se a intervenção não atendeu aos pressupostos legais e regulamentares, deve a gestão da organização social retomar os serviços autorizados. Contudo, comprovado o descumprimento das normas previstas na lei e em sua regulamentação, bem como no contrato de gestão, o Poder Público declarará a desqualificação da entidade como organização social, sem prejuízo de outras sanções, podendo, até, promover o afastamento dos dirigentes das respectivas funções.

O contrato de gestão, por cuja execução, acompanhamento e fiscalização responderão os Conselhos Administrativo e Fiscal e a Diretoria, deverá estabelecer as condições de transferência de recursos orçamentários do Estado para a organização social. O Poder Executivo destinará, a título de subvenções sociais, nos termos dos artigos 63 a 65 da Lei Estadual nº 2.322/66, os recursos que lhe forem alocados, anualmente, no orçamento do Estado para a manutenção dos respectivos serviços.

Ressalte-se que, na conformidade do disposto na Lei nº 2.322/66, as subvenções sociais serão concedidas a instituições que prestem serviços com fins educacionais, culturais, de assistência social e médica. Das subvenções recebidas do Estado, a organização social deverá, segundo as exigências estabelecidas em lei e no contrato de gestão, prestar contas, as quais serão encaminhadas ao Tribunal de Contas para exame auditorial e julgamento, na condição de recursos atribuídos a entidades e instituições.

A execução do contrato de gestão será acompanhada e avaliada:

a) internamente, pelos Conselhos de Administração e Fiscal da entidade;

b) externamente:

- pela respectiva Secretaria de Estado responsável pelos serviços absorvidos, através de uma equipe multidisciplinar;
- pelo Comitê do PROGERIR;
- pela Secretaria da Administração;
- pela Auditoria Geral do Estado;
- pelo Tribunal de Contas do Estado.

No âmbito da Administração Pública, a execução do contrato de gestão será acompanhada e avaliada pela Secretaria de Estado da respectiva área, a qual emitirá relatório conclusivo a ser encaminhado, juntamente com parecer, ao Governador do Estado, cabendo ao Comitê do PROGERIR o acompanhamento estratégico e a avaliação de desempenho global da organização social na operacionalização do contrato de gestão.

Entretanto não dependerá de autorização do Poder Executivo a prática de atos de gestão administrativa e empresarial, o que, se, por um lado, oferece maior autonomia aos dirigentes, por outro, impõe-lhes maiores responsabilidades.

O contrato de gestão deverá ser cada vez mais utilizado pela administração pública brasileira. Isto porque, ao contrário do texto constitucional de 1988, que não faz menção ao instituto, a Emenda Constitucional nº 19/98, que “modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências”, dá estatuto constitucional ao contrato de gestão, ao introduzir, no art. 37 da Constituição, o § 8º que autoriza a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração pública mediante contrato a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público tendo por objeto a fixação de metas de desempenho.

Polêmica à parte sobre seu *nomen juris*, o contrato de gestão pertence à categoria dos contratos administrativos, pois contém cláusulas exorbitantes ou de privilégio, derogatórias do direito comum, a exemplo da possibilidade de o Poder Público intervir na organização social, retomar os serviços autorizados, bem como promover o afastamento dos respectivos dirigentes. Justamente, é essa preponderância da vontade do Estado, com vistas a garantir a satisfação do interesse público, do qual o contrato de gestão é o instrumento jurídico, que justifica, exige e fundamenta o exercício do controle externo sobre as organizações sociais.

## 9 O controle externo das organizações sociais

O fundamento do exercício do controle sobre os recursos públicos alocados às organizações não-governamentais encontra-se na necessidade de assegurar que sua utilização se faça com níveis de eficiência e eficácia equivalentes à sua aplicação pelo Estado. Do contrário, a má aplicação dos recursos públicos por essas organizações de direito privado poderia configurar desvio de finalidade, enriquecimento ilícito e até mesmo peculato. Inclusive, as estatísticas mostram a importância dos fundos públicos, nacionais, estrangeiros ou internacionais, como fontes de financiamento das organizações não-governamentais, sendo que, no Brasil, esta participação teve um incremento de 10%, em 1970, 30%, em 1986, sendo, atualmente, superior a 50%.

No caso de improbidade, a imputação da responsabilidade deve ser idêntica tanto para o administrador público encarregado do repasse e do controle, acompanhamento e avaliação dos recursos quanto para o responsável pela sua aplicação nas organizações não-governamentais.

Por essas razões, os organismos incumbidos do exercício do controle interno ou externo devem estar aparelhados com mecanismos capazes de avaliar a visibilidade, a transparência e os resultados da

utilização de recursos públicos, de modo a permitir responsabilizar os dirigentes das organizações não-governamentais em caso de malversação. Dentre esses mecanismos, afiguram-se como essenciais aqueles que assegurem a publicização de procedimentos e critérios de alocação dos recursos públicos a essas organizações, considerando a opinião de instâncias da sociedade com interesse direto na execução de políticas públicas destinatárias desses recursos.

Assim agindo, o controle externo estará contribuindo para que se torne cada vez mais eficiente e efetiva a fiscalização da aplicação dos recursos públicos pelo denominado terceiro setor, o qual só terá a ganhar em credibilidade com o exercício do controle de suas ações. Com vistas à modernização deste controle, há sugestões no sentido de que as organizações não-governamentais sejam objeto de uma certificação, a exemplo do sistema International Standard Organization-ISO, que ateste a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços prestados. Este certificado serviria de critério de avaliação no processo de decisão de transferência de recursos para o terceiro setor.

Ora, se os recursos públicos aplicados pelas organizações não-governamentais devem estar submetidos ao controle externo, com maior razão as organizações sociais, que, ocupando uma posição intermediária entre a concessão e a privatização, também necessitam prestar contas aos Tribunais de Contas, como previsto, aliás, pela Lei Estadual nº 7.027/97, que instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, regulamentado pelo Decreto nº 7.007/97, muito embora a legislação federal sobre a matéria disponha de modo diverso.

Exigindo a legislação da União e a do Estado da Bahia a avaliação dos resultados alcançados pelas organizações sociais na execução do contrato de gestão, impõe-se ao controle externo assumir, juntamente com o controle interno, tal encargo, sob pena de grave omissão, principalmente em face da norma estadual que atribui ao Tribunal de Contas o exame auditorial e o julgamento das respectivas prestações de contas. Portanto, em face do aspecto inovador do instituto jurídico

ora tratado, cabe o exame dos fundamentos do exercício do controle externo sobre as organizações sociais.

O exercício do controle externo das organizações sociais encontra o seu fundamento, conforme disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, no dever de prestar contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, incluídas as instituições ou entidades que recebam subvenções dos cofres públicos. O marco normativo deste dever, de inegável conteúdo jurídico, ético, político e econômico-financeiro, são as normas constitucionais, bem como, na Bahia, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, o seu Regimento Interno e a Resolução nº 12/93.

Não sendo as organizações sociais órgãos da administração direta nem entidades da administração indireta, as suas prestações de contas não se submetem às normas, critérios e procedimentos aplicáveis às contas dos ordenadores de despesas e dos gestores de autarquias, fundações, órgãos em regime especial, empresas públicas, sociedades de economia mista ou de sociedades de cujo capital participem o Estado ou entidade da administração indireta.

Nestas condições, constituem suportes jurídicos que podem fundamentar a atuação do Tribunal de Contas em relação às organizações sociais:

- a) o controle das licitações, de contratos, convênios, acordos e ajustes;
- b) o controle de recursos atribuídos a organizações não-governamentais.

Em relação ao primeiro suporte, conquanto a Constituição Federal não explicita tal competência — embora admita a sustação do contrato pelo Congresso Nacional —, a Constituição do Estado da Bahia inscreve, no art. 91, VI, entre as competências do órgão de controle externo “apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos procedimentos licitatórios, contratos, convênios, ajustes ou ter-

mos, envolvendo concessões, cessões, doações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou do Município, por qualquer de seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta”, dispositivo este repetido no inciso VI do art. 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Já o Regimento Interno do Tribunal de Contas confere à Segunda Câmara a competência para:

a) “decidir, quando verificada qualquer irregularidade, sobre a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos procedimentos licitatórios e contratos”;

b) “apreciar os contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, bem como respectivos editais de licitação”.

O Regimento Interno contém, ainda, normas — artigos 152 a 155 — dispendo sobre a fiscalização de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos, bem como os respectivos editais de licitação. O exame desses atos compreenderá os aspectos formais, seu objeto, o interesse público, sua oportunidade e a conformidade dos valores praticados com os vigentes no mercado. A Resolução nº 12/93, permite, no art. 66, que a apreciação desses atos seja feita por amostragem, desde que não seja possível em sua totalidade, bem como estabelece, no art. 69, II, que o Tribunal deve examiná-los sob os seguintes aspectos:

- a) respectivos termos e alterações durante a execução;
- b) autorizações de pagamentos ou transferência de recursos;
- c) seu objeto, sua execução e o atendimento da moralidade pública;
- d) economicidade da aplicação dos recursos;
- e) sua regularidade e das despesas deles decorrentes.

Ora, o controle dos contratos é meramente formal, podendo-se mesmo considerá-lo como uma competência suscetível de ser supressa, por inessencial. O efetivo controle do cumprimento das obrigações contratuais e a respectiva avaliação dos resultados ocorrem por ocasião da realização da auditoria sobre a execução dos serviços. Por tais

razões, o exercício formal do controle sobre o contrato de gestão não é suficiente para a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho das organizações sociais.

Já em relação ao segundo suporte, diferentemente da Constituição Federal de 1988, que, no seu art. 71, VI, ao discriminar as competências do controle externo, refere-se tão somente à fiscalização da “aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”, a Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 91, XI, confere competência aos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios para “fiscalizar a aplicação de qualquer recurso repassado pelo Estado e pelos Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste, ou outros instrumentos congêneres”.

A norma constitucional estadual não limita, como o faz a federal, o exercício do controle externo, apenas, aos recursos públicos transferidos às pessoas jurídicas de direito público. Assim, enquanto, na Bahia, as organizações não-governamentais que recebam recursos estaduais submetem-se ao controle externo, no nível federal, talvez devido à limitação imposta pela norma constitucional federal, a Lei nº 9.637/98 não previu a apreciação das prestações de contas das organizações sociais pelo Tribunal de Contas da União, salvo, como visto, nos casos de irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, quando os responsáveis pela fiscalização da execução de gestão devem dar ciência do fato ao Tribunal de Contas da União. Nesta última hipótese, a origem do comando encontra-se no art. 71, II, da Carta Maior, que confere competência ao Tribunal de Contas para julgar “as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Mas a exclusão do controle externo sobre as contas das organizações sociais está eivado de inconstitucionalidade, como já observado anteriormente, haja vista o comando do parágrafo único do art. 70 da Constituição, sobretudo depois da alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98. Portanto, não há como

fundamentar no art. 71, VI, da Constituição Federal a subtração do dever de prestar contas por parte das organizações sociais.

Impende, porém, observar que o controle externo não incidirá sobre as receitas próprias das organizações sociais, geradas pela venda de seus serviços, pois seu universo circunscreve-se aos recursos que são transferidos pelo Poder Público em virtude da celebração do contrato de gestão. Apenas, por tratar-se de recursos privados que não podem ser objeto de apropriação por parte de ninguém, pois sua aplicação far-se-á, exclusivamente, na melhoria e ampliação dos serviços, o controle externo deve estar atento para tal fato.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia repete o dispositivo da Constituição Estadual e seu Regimento Interno, no art. 5º, II, a, 3, atribui à Segunda Câmara a competência para julgar as contas relativas a “auxílios e subvenções concedidos pelo Estado a pessoas jurídicas de direito privado e organizações não-governamentais sem fins lucrativos”. Este mesmo Regimento, no art. 133, traça as normas gerais do controle externo das contas de recursos atribuídos às organizações não-governamentais, as quais devem ser prestadas pela Secretaria ou órgão que repassou os fundos, cuja aplicação, segundo ainda a norma regimental, “se fará em obediência aos princípios da licitação incorporados às normas próprias da entidade”. São excluídas dessa obrigação de prestação de contas, conforme o § 2º do art. 133, “as instituições que recebam recursos de entidades da administração indireta que tenham suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas por exercício ou gestão, as quais incluirão em suas demonstrações financeiras as transferências de que trata esta Seção”, o que contraria os textos constitucionais federal (parágrafo único do art. 70) e estadual ( art. 91, XI).

Os procedimentos para a operacionalização do exame das contas das organizações não-governamentais encontram-se nos artigos 44 a 49 da Resolução Regimental nº 12/93, os quais elencam, de modo exaustivo, os elementos básicos que deverão constar da prestação de contas — cópia de convênio, documento comprobatório do ingresso

dos recursos, demonstrativo financeiro e orçamentário, parecer do responsável pela fiscalização da execução do convênio, extrato bancário, comprovação da abertura de conta especial e comprovante da despesa realizada, além de orçamento, cronograma, plantas e laudo técnico, no caso de serviços e obras de recuperação, reforma, ampliação conservação e construção.

O contrato de gestão, instrumento jurídico que rege as relações entre a Administração Pública e as organizações sociais, não se confunde com os convênios, acordos e ajustes que constituem os mecanismos formais que dão suporte ao repasse dos recursos públicos às entidades não-governamentais, gênero do qual a organização social é uma espécie. Neste sentido, é cediça, na doutrina e na jurisprudência, a distinção entre contratos, convênios e seus congêneres. Na verdade, enquanto os contratos são instrumentos de composição de interesses opostos ou divergentes, pois expressam declarações de vontade que se encontram e se integram, os convênios, acordos e congêneres, como atos coletivos, constituem a manifestação da coexistência de interesses paralelos ou convergentes voltados para um escopo comum, como preleciona Grau (1977).

Assim, pressupõe-se, na celebração do convênio, a convergência de interesses institucionais recíprocos e comuns cujos resultados dependem da mútua colaboração entre os partícipes, o que não acontece com o contrato, que se caracteriza pela sua comutatividade.

O contrato de gestão, definido como de direito público pelo § 1º do art. 14 da Lei nº 7.027/97, embora atípico, integra, como visto, a categoria de contrato administrativo, contendo cláusulas que exorbitam do direito comum, eis que visa a satisfação de um interesse público, consubstanciado na execução de serviços públicos, a exemplo das áreas de saúde, educação e cultura, que também são sustentadas por recursos públicos. Assim, em conformidade com o art. 11 do Decreto nº 7.007/97, o contrato de gestão, submetido aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, contém

cláusulas que evidenciam ser ele um instrumento de composição de interesses não convergentes, ainda que sua razão de ser esteja na eficiente e eficaz prestação de serviços públicos.

A Lei nº 7.027/97, ao autorizar o Poder Executivo a promover as transferências de recursos orçamentários, a título de subvenções sociais, às organizações sociais, dá-lhes tratamento semelhante ao dispensado às entidades não-governamentais que recebem recursos públicos. Inobstante, devido às suas especificidades, não se deve aplicar às organizações sociais os mesmos procedimentos de controle estabelecidos para aquelas entidades.

Deve-se, ainda, ressaltar que, enquanto é livre a escolha das organizações não-governamentais para fins de recebimento de subvenções sociais, desde que prestem serviços educacionais, culturais, de assistência social e médica e estejam registradas nos órgãos próprios — para o que é necessário o atendimento das exigências do § 1º e do 2º do art. 63 e do art. 65 da Lei nº 2.322/67 —, a qualificação de uma organização social depende de um processo seletivo, exigida a licitação. A instituição que pretende ser qualificada como organização social, e que fica equiparada, para efeitos tributários, às entidades reconhecidas de interesse social e utilidade pública, deve fazer requerimento ao Estado indicando o serviço que prestará, os meios, os recursos orçamentários, bem como equipamentos e instalações públicos necessários. Impende, pois, ao controle externo verificar se o processo seletivo se deu de acordo com a lei, bem como se foi atendido o interesse público e se foram respeitados os princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade, impessoalidade, legalidade e igualdade, mormente nos casos de inviabilidade de competição, quando há exclusividade de requerimento. Incumbe, ainda, ao controle externo examinar a discricionariedade do administrador no processo de qualificação, avaliando se o juízo emitido sobre a oportunidade e a conveniência ajusta-se ao interesse público e se não está contaminado pelo subjetivismo, de modo a evitar desvios de finalidade e concessão de privilégios.

Por isso mesmo, as normas de controle aplicáveis às licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes, bem como aos recursos atribuídos a organizações não-governamentais, são inadequadas para as organizações sociais. Cabe ao Tribunal de Contas estabelecer procedimentos para o controle dessas instituições que constituem uma inovação no direito e na administração do Brasil. O marco constitucional para este controle encontra-se no inciso VI do art. 91 da Carta Estadual, eis que a organização social, que pode ser considerada como uma espécie de delegação de serviço público, guarda semelhanças com os institutos da permissão e da concessão, embora com eles não se confunda, pois ela tem vínculos mais profundos com o Poder Público do que as concessionárias e permissionárias que têm fins lucrativos.

Inobstante a inexistência de normas jurídicas específicas que se ajustem ao controle externo das organizações sociais, o Tribunal de Contas já dispõe, através dos procedimentos auditoriais, de modernos meios de acompanhamento e avaliação da atuação dessas instituições, de modo a refletir, conforme exige a legislação estadual, os resultados obtidos em comparação com as metas previstas no contrato de gestão.

O Tribunal de Contas deve priorizar, desde já, no exercício do controle das organizações sociais, a adoção de procedimentos de auditoria que conduzam à verificação da sua atuação sob os aspectos da eficiência, eficácia, economicidade, ética, equidade e preservação do meio ambiente, além de outros que se façam necessários e se ajustem ao objeto.

Se o controle formal da legalidade e da regularidade revela-se insuficiente em relação à própria administração pública, com maiores razões ele o é mais ainda como instrumento de fiscalização das organizações sociais, cuja atuação está submetida, conforme exigência da respectiva legislação, aos parâmetros relacionados com a obtenção de resultados, a redução de custos, a racionalização de despesas, a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, pelo que sua aferição, através da utilização de indicadores adequados, só é possível com a adoção dos modernos procedimentos auditoriais.

Em face do consenso existente acerca da insuficiência e mesmo inadequação da auditoria de cumprimento — voltada para o exame dos aspectos jurídicos, contábeis e financeiros da organização ou serviço — como instrumento de controle, há que se examinar a aplicação de outros procedimentos auditoriais às organizações sociais.

O fundamento da moderna auditoria governamental reside nos artigos 70 e 71, IV, da Constituição Federal, que foram incorporados, também, pela Carta do Estado da Bahia — art. 89 e art. 91, VII. Em conformidade com esses dispositivos constitucionais, a fiscalização e, conseqüentemente, a auditoria por parte dos Tribunais de Contas compreendem, além dos tradicionais elementos financeiros, orçamentários, contábeis e patrimoniais, também os aspectos operacionais, cujo exame considerará, igualmente, não apenas a sua legalidade, mas também a sua legitimidade e economicidade. Este conjunto de elementos e critérios consubstanciam o que se denomina de auditoria operacional, de gestão, gerencial ou de rendimento, que, por abrangerem aspectos parciais da realidade, não expressam a totalidade dos procedimentos auditoriais, os quais se realizam na auditoria integrada, ou *comprehensive audit* ou *vérification intégrée*, como é conhecida no Canadá, seu país de origem.

O controle a ser exercido sobre as organizações sociais deve compreender a eficiência, a economicidade e a eficácia de suas operações, já que o controle meramente formal não é capaz de evidenciar o cumprimento do respectivo programa de trabalho, como exige o contrato de gestão, o qual prevê cláusulas dispendo sobre indicadores de produtividade, econômico-financeiros e de expansão. Para tanto, é necessário examinar as ações das organizações governamentais sob os aspectos de sua eficiência — recursos utilizados em equilíbrio com os produtos obtidos, de modo a evitar os desperdícios, sem prejudicar a qualidade dos serviços —, de sua economicidade — quantidade e qualidade correta dos recursos dentro de um custo razoável — e de sua eficácia — atingir as metas previstas, obtendo os efeitos desejados.

Segundo esta concepção de auditoria integrada, que visa a otimização dos recursos, o controle externo estará em condições de verificar os resultados dos programas das organizações sociais e o seu impacto na sociedade, em sintonia mesmo com a ambiência socioeconômica. Esta auditoria tem como pressuposto lógico-jurídico o controle do mérito que, ao incorporar componentes administrativos, econômicos, sociológicos, psicológicos, culturais, antropológicos e políticos, conduz ao exame da oportunidade e da conveniência das ações das organizações sociais. Seria conveniente que os Tribunais de Contas promovessem auditoria de resultados nas organizações sociais, bem como apreciassem as prestações de contas decorrentes da celebração do contrato de gestão.

Mas não pode o órgão de controle externo, sob o pretexto de realizar o controle de mérito, interferir nas opções de políticas de trabalho da organização social. Reside neste ponto de equilíbrio entre a avaliação dos resultados e a impossibilidade de interferir nas opções de política programática da organização social, a importância da auditoria integrada como instrumento de controle. Desta maneira, se, de um lado, a lei impõe a análise dos resultados alcançados pelas organizações sociais na execução do contrato de gestão, por outro, é necessário respeitar a autonomia da instituição, que tem caráter privado, embora execute serviços públicos, no que diz respeito às suas opções para realizar melhor as metas estabelecidas. Do contrário, a auditoria, em vez de ser elemento facilitador, tornar-se-á um mecanismo burocrático de enrijecimento da gestão de serviços, cuja absorção pelas organizações sociais tem origem na necessidade de oferecer-lhes a agilidade que não possuíam no interior do aparelho do Estado.

Não basta, apenas, que o controle externo verifique se as metas das organizações sociais foram cumpridas de acordo com o previsto, ou se os recursos que lhes foram transferidos pelo Poder Público foram aplicados de modo eficiente e econômico. Assim, mais do que os programas a cargo dos órgãos e entidades da administração pública, as

ações das organizações sociais constituem um campo privilegiado para o exercício da auditoria global que é o resultado da linha evolutiva da auditoria integrada. Neste sentido, a auditoria global compreende, além da auditoria integrada, a auditoria social, abarcando esta as vertentes da ecologia, da ética e equidade.

Em sintonia com a exigência legal de inclusão, no contrato de gestão, de cláusula dispendo sobre indicadores de qualidade, cabe ao controle externo verificar o impacto dos programas das organizações sociais sobre o meio ambiente, considerando-se, para tanto, não só os indicadores ambientais, como também a contabilidade ambiental. Esta permite à auditoria ecológica evidenciar o custo do impacto ambiental das ações das organizações sociais em relação ao preço do mercado. Igualmente, a auditoria ambiental ou ecoauditoria dará subsídios para que se verifique se a execução dos programas das organizações sociais causa danos ambientais tipificados na lei que dispõe sobre crimes ambientais.

As organizações sociais, que devem utilizar com transparência os recursos postos à sua disposição, conforme imposição da lei, precisam, também, pautar sua atuação segundo padrões éticos, cujo exame é objeto da auditoria de ética<sup>5</sup>, a qual constitui um aprofundamento da auditoria de probidade. Este tipo de auditoria deve verificar o ambiente ético das organizações sociais, como resultado do exame dos comportamentos

---

<sup>5</sup> Para o sucesso de uma instituição, é importante a preservação dos valores básicos que constituem sua essência, ou seja, de princípios éticos inegociáveis que a identificam, sem os quais ela pode entrar em decadência. Como, modernamente, se admite que as organizações têm alma, o comprometimento e o sentimento de pertencimento do corpo funcional, essenciais para o seu bom funcionamento, dependem, também, da crença que ele deposite nos valores da instituição em que trabalha. Da mesma forma, o cliente ou o usuário deve confiar nos valores da organização que lhe presta serviços ou lhe fornece produtos. Por esse modo, é necessário que a atuação das instituições, em especial das organizações sociais, seja compatível com seu propósito, seu espírito, ou seja, sua razão de ser. Nessa perspectiva, a auditoria de ética compreende, também, a auditoria de valores. Esta tem por objetivo examinar os valores fundamentais que dão substância à organização, de modo a evitar desvio de finalidade, decorrente do desrespeito aos seus princípios, contrariando, assim, o espírito da instituição.

dos indivíduos ou grupos que as compõem, de modo a registrar os padrões de moralidade existentes. Por esse modo, a auditoria ética contribuirá para que as organizações sociais, submetidas à ética do serviço público, não se igualem, em face das exigências crescentes de competitividade e produtividade, às organizações com fins lucrativos.

Ainda, os recursos públicos devem ser aplicados observado o princípio da equidade, ou seja, as organizações sociais têm obrigação de evitar a concessão de privilégios. A auditoria de equidade visa evitar que as organizações sociais, na prestação dos serviços públicos, privilegiem ou dêem tratamento preferencial a pessoas ou grupos, em função de *status* social, sexo, raça ou cultura. As organizações sociais não podem atuar do mesmo modo que as organizações com fins lucrativos, muitas delas voltadas para o atendimento de clientela determinada, cuja seleção se faz a partir do preço cobrado.

Em que pese o caráter inovador de alguns dos critérios já elencados, que vêm sendo utilizados, com maior ou menor êxito ou intensidade, pela auditoria governamental, eles se revelam insuficientes na avaliação das organizações sociais devido às peculiaridades dessas instituições. Por isso mesmo, há que se avançar na pesquisa de novos métodos e procedimentos auditoriais, sendo que alguns deles começam a ser utilizados no Brasil até mesmo por organizações públicas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Algumas instituições de controle externo da Comunidade Econômica Européia — Alemanha, Suécia, Reino-Unido, Finlândia, França e Holanda — vêm adotando novos métodos de auditoria, dentre os quais merecem destaque a consulta aos usuários, os grupos de discussão, a análise comparativa de desempenho, a modelização, compreendendo a pesquisa operacional e análise de custo/benefício, as consultas a terceiros, as entrevistas com especialistas e a observação participante, visando melhor compreender as influências culturais, econômicas, sociais e ambientais sobre o objeto da auditoria. (Auditores do *Riksrevisionsverket/RRV* da Suécia viveram algumas semanas em cidades que eram objeto de auditoria). Inclusive, esse modernos métodos contribuem para a avaliação do impacto dos trabalhos de auditoria, ainda que muitas vezes seja difícil medi-lo. Contudo, instituições de controle externo como o NAO e a RVV lograram quantificar a economia realizada graças aos trabalhos de auditoria.

Nesta perspectiva, o controle externo poderá adotar procedimentos auditoriais mais ousados e ajustados à natureza das atividades das organizações sociais, situadas em posição intermediária entre o Estado e o mercado, principalmente quanto à implementação de políticas públicas cuja destinatária é a sociedade. Dentre esses novos métodos, merecem especial menção as auditorias de qualidade, impacto sócio-econômico e de imagem, todas intrinsecamente vinculadas à avaliação de resultados.

Enquanto a auditoria de qualidade busca avaliar as organizações sociais quanto à qualidade da programação de seus projetos e dos resultados obtidos, a auditoria de impacto socioeconômico visa medir os efeitos dos serviços e produtos desenvolvidos por essas entidades sobre o bem-estar dos seus usuários, através de índices qualitativos e quantitativos, tais como taxas de analfabetismo, escolaridade, morbidade, mortalidade, emprego, poluição ambiental, violência, entre tantas outras, sempre em função da vocação e da natureza das atividades de cada instituição. Já a auditoria de imagem tem por objetivo avaliar a percepção que os usuários e parceiros têm a respeito da organização social, em seu conjunto, de suas unidades, isoladamente, de seus recursos humanos, de seus serviços e produtos e dos efeitos que produz sobre a sociedade ou em alguns de seus segmentos. Para atingir tal objetivo deve ser feita pesquisa de opinião junto aos usuários e outros interessados.<sup>7</sup>

---

Segundo o NAO, as economias resultantes de suas auditorias nos últimos anos representam mais de sete vezes suas despesas de funcionamento, sendo de um milhão de libras a economia obtida no exercício de 1998.

<sup>7</sup> A consulta ao usuário, que pode ser feita mediante questionários, entrevistas ou em grupos de discussão, formado de especialistas e de representantes da população, tem por objetivo colher o ponto de vista do cidadão, estabelecer fatos que não poderiam de outra forma serem conhecidos, bem como identificar futuros projetos de auditoria. Inclusive, a RIV da Suécia organiza seminários com a participação de especialistas, pesquisadores, usuários e representantes do Poder Público, com vistas a identificar novas idéias e debater as observações e conclusões da equipe de auditoria.

A agregação dos critérios de avaliação examinados, desde aqueles pertinentes aos procedimentos de auditoria global, passando pelos relativos à auditoria social e alcançando os mais novos, como ora sugerido, permite a construção de um índice de desempenho institucional cuja pontuação conduz a uma classificação das organizações sociais em um *ranking*. Este *ranking* poderá ser utilizado pela Administração para proceder à revisão do contrato de gestão, redução ou aumento de transferência de recursos, mudanças de orientação na formulação ou execução das políticas públicas, criação de incentivos, aplicação de sanções e mesmo desqualificação da organização social. Evidentemente, tanto a aplicação dos critérios quanto a definição do *ranking* devem levar em consideração as peculiaridades das organizações sociais.

Entretanto, além do seu caráter formal, a atual legislação não contém normas específicas voltadas para o controle das organizações sociais, às quais é inadequada a aplicação das regras existentes, a exemplo daquelas pertinentes a contratos celebrados com entidades não-governamentais que recebem recursos do Poder Público.

A inadequação tem origem nos atuais mecanismos de contratos e convênios que regem as relações entre o Estado e as organizações do terceiro setor. Tais instrumentos surgiram para regular relações de sujeitos privados com fins privados entre si, sujeitos estatais entre si e sujeitos estatais e sujeitos sociais com fins privados. Daí não serem adequados para disciplinar relações de sujeitos estatais com sujeitos sociais de origem privada, mas com fins públicos.

Impõe-se, então, a necessidade de se criar um novo instrumento com as características dos contratos e convênios, mas que com eles não se confundem, de modo a traduzir a relação de parceria entre instituições com fins públicos mas com origens diferentes. Este instituto, para o qual se sugere a denominação de termo de parceria, nomenclatura adotada para caracterizar o compromisso celebrado entre o Estado e as organizações da sociedade civil de caráter público, de um lado não deve estar submetido à lógica do mercado, como ocorre com o

contrato, pois as organizações não-governamentais sem fins lucrativos não se regem por uma racionalidade mercantil, ainda que devam ser dotadas de dinâmica gerencial e espírito empreendedor. Por outro lado, ele não deve reproduzir a lógica normalizadora do Estado, nem manter os procedimentos atuais, que autorizam a escolha discricionária das entidades que serão beneficiadas com recursos públicos a partir de avaliações de órgãos governamentais, sem obedecer, muitas vezes, a critérios objetivos, e oriundas tão somente de decisões meramente políticas, sem respaldo técnico ou econômico.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Reconhecendo a necessidade de adoção de critérios objetivos para a escolha das organizações não-governamentais para fins de alocação de recursos públicos, o Congresso Nacional aprovou 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 Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria”. Esta lei, que objetiva regular a existência legal das organizações da sociedade civil de caráter público, tem sua origem no processo de negociação conduzido pelo Conselho da Comunidade Solidária com representantes do Governo Federal e das organizações do terceiro setor. Como resultado dessa interlocução, segundo a respectiva Exposição de Motivos, encaminhada ao Presidente da República, pelo Chefe da Casa Civil e pelos Ministros de Estado da Fazenda, da Previdência e da Justiça, concluiu-se que era necessária a simplificação dos mecanismos de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos, inclusive quanto à outorga do Título de Utilidade Pública e do Certificado de Fins Filantrópicos, de difícil acesso e de elevado custo operacional. Igualmente, se verificou que a atual legislação que rege o terceiro setor não contém dispositivos que assegurem a aplicação dos recursos públicos segundo os critérios de eficácia, eficiência e transparência. Constatou-se, ainda, não ser o convênio o instrumento mais adequado para estabelecer a parceria entre o Estado e essas organizações. Isto porque o convênio sujeita as organizações não-governamentais às mesmas regras gerenciais do setor estatal, o que as leva a perder a flexibilidade na administração e no uso dos respectivos recursos. Por seu turno, a celebração de contrato pressupõe a realização de licitação e, apesar das possibilidades de dispensa previstas em lei, a interpretação varia quando se trata de organizações do terceiro setor. Nessa perspectiva, constituem os principais objetivos do projeto de lei: classificar e qualificar as organizações do terceiro setor por meio de critérios simplificados e transparentes, possibilitando uma base de informações confiável e objetiva que oriente a definição de parceiros e concessão de incentivos governamentais; implementar mecanismos adequados de responsabilização da organização, visando garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas entidades do terceiro setor sejam destinados a fins públicos; criar o Termo de Parceria, que é um instrumento de fomento que permite a negociação de objetivos e metas entre as partes e também o monitoramento e avaliação dos projetos. Esta lei não se confunde

Igualmente, o formalismo que impregna a legislação vigente conduz a que se enfatize o controle sobre documentos e registros contábeis em relação à aplicação dos recursos públicos pelas organizações não-governamentais, em detrimento do acompanhamento do desempenho e do controle de resultados, que são os que realmente mais interessam à sociedade. Por esse modo, algumas exigências, decorrentes deste excesso de formalismo, devem ser reexaminadas à luz da prática das organizações não-governamentais, a exemplo da proibição da utilização de recursos públicos para acorrer às despesas com pessoal. Ora, é reconhecidamente sabido que a maior parte dos recursos das organizações não-governamentais e, *ipso facto*, das organizações sociais, destinam-se a custear gastos com pessoal, que constitui mesmo a matéria-prima das suas atividades. Conseqüentemente, a interdição de aplicação de recursos públicos para pagamento de remunerações pode inviabilizar a execução de programas e projetos que têm na variável pessoal seus recursos estratégicos, com graves prejuízos para a sociedade, sobretudo quando o grupo a ser beneficiado é formado pelas camadas mais pobres da população.

A matéria comporta um esclarecimento a favor do controle externo. Tornou-se lugar comum ler-se, em relatórios e estudos, e mesmo ouvir-se em reuniões, reclamações dirigidas aos Tribunais de Contas imputando-se-lhes a responsabilidade pela proibição de uso de recur-

---

com a que disciplina as organizações sociais, muito embora não se deva descartar sua repercussão sobre a mesma, a exemplo da vedação de qualificação, como organizações da sociedade civil de caráter público, de organizações sociais.

Outrossim, esta lei poderá repercutir sobre o controle externo de entidades não-governamentais em decorrência da nova disciplina da matéria que prevê a exclusão, por exemplo, para fins de recebimento de recursos públicos, das instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais. Finalmente, com a instituição do Termo de Parceria, os órgãos de controle externo deverão adaptar sua legislação, como a do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, cuja Resolução nº 12/93 dispõe sobre a fiscalização de recursos atribuídos, mediante convênios, a pessoas jurídicas de direito privado e organizações não-governamentais.

tos públicos em despesas de pessoal. Na verdade, esta proibição não provém dos Tribunais de Contas, que apenas aplicam a legislação vigente, e cuja ação de controle cinge-se aos termos presentes nos contratos e convênios celebrados entre o Poder Público e as instituições que deles recebem recursos.

De qualquer forma, poderão os Tribunais de Contas dar seu contributo ao deslinde da questão, na medida em que, em articulação com outras instâncias de Poder, estão capacitados a propor a modernização da legislação vigente, de modo a adequá-la à realidade, sobretudo quando se tem em vista que a manutenção da proibição é suscetível de inviabilizar o desempenho das organizações sociais cuja criação obedeceu a razões de conveniência na execução de políticas públicas. Assim, constitui uma verdadeira contradição o fato de que, de um lado, a legislação específica autorize a contratação de pessoal, inclusive de servidores públicos licenciados, por essas organizações e, de outro, o Estado não admita seu estipêndio com recursos públicos.

## Conclusão

Como fenômeno recente de âmbito universal, oriundo do fortalecimento da sociedade civil, as organizações não-governamentais participam, crescentemente, da gestão das políticas sociais, mantendo relações de cooperação com o Poder Público. Por isso mesmo, e independentemente de possíveis discussões acerca da sua posição no quadro constitucional e legal, o fato é que as organizações sociais estão previstas na legislação brasileira e a administração pública vem elaborando estudos e normas visando a utilização deste instituto como um novo mecanismo de gestão de serviços públicos.

Por se tratar de uma manifestação de propriedade pública não-estatal, situada na fronteira entre os setores público e privado, cujas características e peculiaridades tende a absorver, por vezes contraditoriamente, o instituto das organizações sociais exige uma visão nova e um tratamento específico. Como cabe às organizações sociais a execução de serviços que, embora competitivos — educação, saúde, cultura, meio ambiente, ciência e tecnologia —, são do interesse público, deve-se considerar, para fins de controle, que elas, institucionalmente, estão mais próximas do setor público do que do setor privado, ao contrário do que ocorre com as empresas privatizadas, as concessionárias e permissionárias.

rias, que possuem finalidades lucrativas, com distribuição de vantagens a dirigentes, sócios e acionistas. Tanto assim é que a própria legislação que disciplina as organizações sociais, se, de um lado, permite-lhes a utilização de mecanismos típicos do setor privado, de outro, submete-as não só a regras e limitações inerentes ao Poder Público, a exemplo da possibilidade de intervenção, destituição da diretoria e sua desqualificação, bem como, no Estado da Bahia, ao controle do Tribunal de Contas.

Nestas circunstâncias, o controle externo, além de avaliar os resultados das ações das organizações sociais, comparando-os com as metas previstas, deve-se tornar também um mecanismo que garanta a prevalência do interesse público, de modo a evitar que essas entidades sejam contaminadas por vícios típicos do pragmatismo do setor privado, que, muitas vezes, prioriza a obtenção de vantagens materiais em detrimento da qualidade e da igualdade nos padrões de atendimento. Afinal, o fato de as organizações sociais serem dotadas de características como agilidade, redução de formalidades, redução de custos, autonomia de gestão e flexibilidade não significa a ausência de regras de controle.

Cabe ao controle externo desempenhar papel fundamental, na medida em que pode contribuir, mediante o acompanhamento e a avaliação sistemáticos, para a redução ou mesmo eliminação dos riscos oriundos da posição institucional das organizações sociais. É evidente que as regras a serem estabelecidas devem respeitar as peculiaridades dessas organizações, de modo a encontrar um ponto de equilíbrio que conjugue os aspectos gerenciais com o interesse público. Para tanto, é imprescindível que se adotem normas específicas visando o controle externo dessas organizações, pois as existentes no atual arsenal jurídico do Estado da Bahia mostram-se inadequadas para tal fim.

As normas de controle externo só serão eficazes na medida em que a sua aplicação esteja associada aos modernos procedimentos auditoriais, cujo escopo é o de avaliar as ações das organizações sociais sob os mais diferentes aspectos. Aliás, em que pese a ausência de mecanismos voltados especificamente para o controle das organizações so-

ciais — já que, subsidiariamente, de modo provisório e com todas as limitações impostas pela sua natureza, só se pode recorrer, para tal fim, às normas aplicáveis à fiscalização de contratos e de organizações não-governamentais que recebem recursos públicos —, a utilização dos procedimentos de auditoria integrada são os mais adequados, no momento, para o acompanhamento e avaliação daqueles entes.

Os Tribunais de Contas, além de contribuírem para o êxito de novas formas de gestão, desembaraçadas das limitações inerentes ao aparelho estatal, também estarão se afirmando como instituições essenciais à democracia, pois necessárias à defesa do interesse público e depositárias da confiança da sociedade à qual devem prestar contas de sua atuação.

A modernização dos órgãos de controle externo e sua adequação aos paradigmas da modernidade constituem o instrumento mais eficaz para sua sobrevivência, segundo o atual modelo jurisdicional, a merecer aprimoramentos, por vezes ameaçado por propostas e iniciativas que visam substituí-lo por mecanismos do tipo anglo-saxônico — Controladorias —, como é o caso da Argentina — ou por empresas privadas de auditoria.

As críticas que pesam sobre os órgãos de controle externo podem, igualmente, ser elididas na medida em que os Tribunais de Contas, aproveitando a emergência de novos modelos de gestão, enfrentem os desafios e, superando riscos, perigos, resistências e o peso da tradição, bem como, libertando-se de temores e afastando ameaças, coloquem-se à altura dos novos tempos que se anunciam, implementando mecanismos e normas modernos de acompanhamento e avaliação de serviços públicos cuja execução é atribuída a institutos inovadores, como as organizações sociais, carentes, ainda, de disciplina adequada. Assim fazendo, o controle externo estará acompanhando as novas tendências, consubstanciadas no deslocamento do eixo da gestão dos programas, antes sob o comando do aparelho estatal, para aqueles que, transcendendo as fronteiras da administração, são conduzidos por organizações não-governamentais cuja atuação é pautada pelo interesse público.

Para atingir tais objetivos, é conveniente que o Tribunal de Contas do Estado da Bahia adote normas específicas de controle das organizações sociais, as quais poderão revestir-se da forma de Resolução ou ser incorporadas ao Regimento Interno da Casa ou à Resolução nº 12/93. Esta legislação deve considerar as peculiaridades das organizações sociais enquanto entidades não-governamentais e o interesse público, sobretudo em face do novo quadro que se desenha, denotando, senão uma reversão de expectativas, ao menos uma visão crítica das práticas oriundas do neoliberalismo em questões importantes e atuais, pertinentes a temas com ampla repercussão sobre as relações entre Estado e sociedade, tais como reforma do Estado, privatização, mercado, relações entre o público e o privado e o papel do terceiro setor, como sinaliza o pronunciamento do Vice-Presidente do Banco Mundial, instituição que utiliza os serviços do Tribunal de Contas do Estado da Bahia na realização de auditorias em projetos co-financiados.

Igualmente, o Tribunal de Contas deve afeiçoar seu controle sobre as organizações não-governamentais ao novo estatuto atribuído à sociedade civil de interesse público, veiculado pela Lei nº 9.790/99 (anexo 17).

Aliás, essa nova legislação disciplinadora da atuação das sociedades civis de interesse público contribui para o fortalecimento do controle externo por duas razões principais. A primeira, porque a execução de políticas públicas por entidades não-governamentais implica na necessidade de seu controle, para que sejam avaliados os respectivos resultados e verificados os seus custos, atendendo, assim, às exigências da sociedade e da cidadania, cuja afirmação é um fenômeno planetário. A segunda razão reside no reconhecimento de que o Estado continuará a exercer papel fundamental na sociedade, a despeito de todos os questionamentos que lhe são dirigidos.

Por isso mesmo, em um contexto de crescente complexidade, caracterizado pela confluência das fronteiras entre o público e o privado e pela evolução da parceria entre o Poder Público e a sociedade, a exigir a

participação cada vez maior do terceiro setor na execução de políticas públicas, é necessário que o Estado assuma seu papel de defensor do interesse público. Sem a presença atuante do Estado Democrático de Direito, enquanto emanção da representação da sociedade através do Parlamento, titular do exercício do controle externo, o interesse público corre o risco de submergir ante os interesses particularistas, corporativos e individuais, em prejuízo do interesse coletivo, ou seja, da sociedade.

Por conseqüência, cabe ao controle externo, a cargo do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, e exercido com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas, zelar, em nome da sociedade, pela prevalência do interesse público, com ênfase sobretudo nas políticas públicas, sejam elas executadas pelo aparelho estatal ou por organizações não-governamentais. O que importa é que o controle externo proceda, sem prejuízo do exame formal, à avaliação dos resultados das políticas públicas quanto à sua eficiência, eficácia, economicidade e, ainda, se for o caso, em seus aspectos éticos, de equidade, de preservação do ambiente, de qualidade, de impacto socioeconômico e de imagem.

Afinal, onde houver o Estado, o interesse público e a execução das políticas públicas, exigir-se-á a presença vigilante do controle externo, que melhor se realiza através da ação dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos integrantes do Poder Legislativo e, por isso, sujeitos à fiscalização imediata da sociedade, do que mediante os procedimentos de auditoria externa, cujas empresas, fora da órbita do controle político parlamentar, têm, ainda, pela natureza de sua atividade, como objetivo o lucro. O reconhecimento de que o cidadão deve ser considerado como o foco da administração pública reforça a idéia de que a avaliação dos resultados dos programas de governo terá maior legitimidade, se realizada pelos órgãos de controle integrantes do Poder Legislativo, cuja representação é escolhida, periodicamente, mediante eleições, pela sociedade.

Para alcançar com efetividade este objetivo, com vistas ao satisfatório atendimento do cidadão, urge a modernização dos órgãos

incumbidos do controle externo, inclusive com vistas à ampliação do seu campo de atuação para além do aparelho estatal, de modo a alcançar as entidades não-governamentais e, em especial, as organizações sociais. Para tanto, é imprescindível a adoção de medidas que afetem não só os procedimentos das instituições de controle, bem como princípios, métodos e filosofia da própria administração pública e a mentalidade da sociedade, no sentido de que se elimine “na cabeça das pessoas a noção de que o Estado é pai e está aí para acolher e proteger com o zelo que se dedica a um filho”, conforme o registro da então Ministra da Administração Federal e Reforma do Estado, Cláudia Costin em artigo de sua lavra, antes mencionado.

A modernização do Estado brasileiro, em seu conjunto, e das suas instituições, em particular, tem como pressuposto profunda mudança cultural que alcance toda a sociedade, com repercussão sobre o controle externo. Para tanto, é necessário abolir práticas enraizadas, mas ainda vigentes, na tradição patrimonialista do Estado, a exemplo do nepotismo, do corporativismo, do desperdício, do paternalismo, do clientelismo e do protecionismo, dentre outras síndromes que conformam o perfil burocrático da administração brasileira, e às quais os órgãos de controle externo não estão imunes. O desafio desta mudança cultural reside na repercussão de natureza política, ética e institucional que ela gera, o que pode, eventualmente, criar obstáculos para seu advento. Por isso mesmo, a avaliação, pelo controle externo, das políticas públicas a cargo das entidades não-governamentais, ao mesmo tempo que o fortalece, exige esforços para superação de situações, muitas vezes consolidadas, através da utilização de novos métodos e procedimentos que não se compatibilizam com os atuais, em vias de desaparecimento.

A questão é fundamental para os órgãos de controle externo do Brasil, pois a sua sobrevivência depende de sua modernização, a qual, por sua vez, implica no ajustamento às novas condições vigentes na sociedade e na administração, cuja manifestação encontra-se na ado-

ção de inovadoras formas de gestão de serviços públicos e de políticas públicas, a exemplo das organizações sociais.

Por outro lado, os órgãos incumbidos do exercício do controle externo são afetados pelas inovações ocorridas na administração pública, às quais devem adaptar-se. Do mesmo modo que os métodos e procedimentos auditoriais se renovam, num *continuum* de horizonte ilimitado, o controle externo também não pode deixar de ser influenciado pelos modelos de gestão descentralizados sob cujo influxo se modernizam.

Nas atuais circunstâncias, se os Tribunais de Contas enfrentam dificuldades no exercício da função controladora em face da complexidade das políticas públicas, o desafio cresce, na medida em que se acentua o processo de descentralização social da administração. Dentre os desafios a serem enfrentados pelos órgãos de controle externo no seu processo de modernização, constituem prioridades o constante desenvolvimento tecnológico, sobretudo com os avanços contínuos das ciências da informação, bem como a necessidade de recrutamento e da permanente reciclagem de recursos humanos, ambos suscetíveis de rápida obsolescência.

Ora, da mesma forma que a Administração recorre à descentralização social, visando agilizar e modernizar seus serviços, com redução de custos, os Tribunais de Contas poderão encontrar neste mecanismo a solução para superar os desafios. Com efeito, o próprio exercício do controle externo sobre as organizações sociais não deixa de repercutir sobre o modelo de gestão dos Tribunais de Contas, dentro de um processo de realimentação. Os Tribunais de Contas, em futuro próximo, talvez sejam compelidos, acentuadas as atuais tendências, a promover a descentralização das funções que não sejam tipicamente estatais, como processamento de dados e auditoria. Assim, os Tribunais de Contas manteriam o exercício de competências indelegáveis que, inerentes à potestade pública, são insuscetíveis de transferência para o mercado e o terceiro setor, como o julgamento das contas de gestores e administradores e respectiva aplicação de sanções, a notificação dos jurisdicionados, bem como

fases da instrução indissociáveis do *decisum*, a exemplo da emissão de pareceres técnicos e jurídicos que, embora sem caráter vinculante, estão intimamente relacionados com os votos do Colegiado.

Aliás, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia foi pioneiro, há dez anos atrás, na escolha da via da descentralização técnica de seus serviços de processamento de dados, atribuídos a uma autarquia que lhe é vinculada. Mas, se a transferência das atividades de processamento de dados para o setor privado ou para organizações sociais é mais facilmente admitida, podendo mesmo ser encarada como resultado de uma evolução natural, o mesmo não se pode dizer em relação à auditoria. Na verdade, por tratar-se de atividade de natureza tecnológica, integrante do denominado setor flexível, caracterizado pelo controle humano sobre a natureza não humana, em processamento de dados, a inovação é mais facilmente aceita, conforme o pensamento de Hobsbawm (1997). Para esse pensador, as inovações tecnológicas, por aparecerem, em geral, para o conjunto da sociedade, inclusive para os tradicionalistas, como vantajosas, são menos suscetíveis de serem influenciadas pelo passado que deixa de ser um padrão para o presente.

Não é idêntica a situação na área de auditoria, que pertence ao setor inflexível, onde, por ser mais forte a influência ideológica e dos sistemas de valores, a inovação afeta mais diretamente a estabilidade e as relações internas dos sistemas administrativo e político, gerando maiores resistências. Por isso mesmo, essa área é mais permeável ao pensamento conservador que encontra no precedente — “Não é desse jeito que as coisas sempre foram feitas” — o argumento para a recusa da inovação, de modo que, conforme Hobsbawm (1997), o passado continua a modelar o presente ou, ao menos, assim se imagina. Para esse autor, ainda, a rejeição do passado só se impõe quando a inovação é identificada como inevitável e socialmente desejável, sendo, então, melhor antecipar-se aos fatos.

Nessas condições, superadas as implicações de ordem social, administrativa e política, e dentro de uma visão de futuro, a grande

inovação do controle externo pode ocorrer com a descentralização da auditoria, cujo exercício, diferentemente da atividade de processamento de dados, não deve ser transferido para o mercado por várias razões, dentre as quais podem ser sumariadas:

a) as empresas que operam no mercado são especializadas em auditoria privada, cujos métodos e procedimentos são diferentes dos da auditoria governamental a exigir qualificação específica;

b) as empresas privadas de auditoria, buscam, pela própria natureza, o lucro, o que não se compadece com os objetivos da auditoria governamental, voltada para o exame dos resultados;

c) as empresas de auditoria privada, por sua finalidade lucrativa, direcionam seus investimentos para as áreas mais rentáveis, de acordo com os parâmetros do mercado, o que poderá ter implicações negativas quando se tratar de auditoria governamental;

d) como o setor público possui uma maior tradição no aperfeiçoamento de seus recursos humanos, a auditoria governamental investe mais na formação e reciclagem de seus recursos humanos do que as empresas de auditoria privada, que preferem recrutar no mercado mão-de-obra já qualificada, minimizando seus custos;

e) os acontecimentos que envolveram a rede bancária nacional, dando lugar, inclusive, ao apoio do Governo, através do PROER, a vários estabelecimentos liquidados ou negociados, apesar de os mesmos contarem com pareceres favoráveis de empresas de auditoria, evidenciam as limitações dos chamados auditores independentes, desmistificando sua hipotética superioridade sobre os órgãos de auditoria do setor público.

Ademais, a transferência das atividades de auditoria para as organizações sociais apresenta algumas vantagens, inexistentes na administração pública devido à rigidez de suas normas:

a) redução de custos através da eliminação de funções de confiança e de despesas com aquisição e manutenção de equipamentos e de material de consumo;

b) pagamento de remuneração da equipe segundo os critérios do mercado;

c) flexibilidade na gestão dos recursos humanos com a possibilidade de recrutamento de profissionais qualificados e dispensa por insuficiência de desempenho;

d) flexibilidade na contratação de serviços, sobretudo de consultoria especializada, e aquisição de bens, com a edição de normas próprias de licitação afeições às suas peculiaridades;

e) maior autonomia dos serviços de auditoria, porque menos sujeitos a injunções externas;

f) utilização de métodos do setor privado para avaliação do desempenho da entidade, sobretudo no que diz respeito aos resultados.

Outra vantagem da adoção desse modelo é que ele serve para aproximar, mais ainda, a sociedade do exercício do controle externo e, por consequência, do Poder Legislativo, que a representa, realizando, assim, um dos objetivos da descentralização social que é a participação cidadã na administração pública. Assim sendo, pode ser conveniente a descentralização das atividades de auditoria para as organizações sociais que estão em posição melhor do que o setor privado ou o Poder Público para exercê-las, já que não possuem fins lucrativos e mantêm com o Estado parceria cuja fonte de obrigações é o contrato de gestão.

A descentralização das atividades de auditoria não implica na abdicação, por parte dos Tribunais de Contas, da competência para o exame auditorial dos órgãos e entidades da administração pública e de todos os que recebam recursos públicos. Deve ficar claro que a descentralização social da auditoria diz respeito apenas à fase instrutória, cabendo ao Colegiado a tomada de decisão sobre o destino a ser dado às respectivas constatações, conclusões e sugestões, tal como ocorre atualmente. Em suma, o que importa aos Tribunais de Contas não é o exercício formal da atividade técnica, mas sim reservar para si a autonomia do processo decisório.

Por outro lado, a valorização da função de julgamento, como um dos efeitos da descentralização, embora possa parecer, aos menos avisados, um anacronismo, ao ir contra a corrente que preconiza a implan-

tação, no Brasil, em substituição ao modelo jurisdicional, do sistema anglo-saxônico, a exemplo das Controladorias de alguns países da América Latina, na verdade não o é. Ao contrário, este modelo, que não constitui uma “volta aos caminhos de nossos antepassados”, para recorrer a uma formulação de Hobsbawm (1997), criticando o pensamento conservador, contribui para o equilíbrio das funções de julgamento e de auditoria, e não ignora a tradição, a experiência sedimentada e a história administrativa do controle externo no país, nem tampouco delas fica cativo. Tão somente, a inovação que ele promove aproveita, utilizando mais uma vez a formulação de Hobsbawm (1997), “o sentido do passado como uma continuidade coletiva de experiência”, conciliando aspectos aparentemente antitéticos. A adoção desse modelo, em vez de uma volta ao passado, configura — prafraseando-se Smetak (s.d.) — um retorno ao futuro. A valorização da função jurisdicional não constitui um arcaísmo, pois nela estão contidos elementos que de modo algum perderam sua atualidade, adequando-se, com as devidas adaptações, aos novos tempos.

Ressalve-se, contudo, que a simples possibilidade de discernir essas tendências gerais não implica na capacidade de previsão precisa de seus resultados, sobretudo em face das circunstâncias futuras complexas e muitas vezes desconhecidas. Por isso mesmo, tendências inovadoras que se desenham em um determinado momento histórico podem ser infletidas pelo desenvolvimento das forças internas da administração e da sociedade, de onde elas retiram sua legitimidade. Há que se considerar, também, que, como as mudanças devem processar-se sem prejuízo da estabilidade das instituições, as grandes reformas na administração ocorrem gradualmente, como vem acontecendo na Inglaterra nos últimos anos. Assim, as inovações na área institucional acontecem paulatinamente e, não sendo suscetíveis dos mesmos saltos que os processos tecnológicos, carecem de maior tempo de sedimentação, devido mesmo aos seus vínculos com os sistemas de valores e a ideologia vigentes.

Portanto, por não ser uma panacéia, o processo de descentralização social da auditoria depende de como as tendências, que se dese-

nam, atualmente, se afirmam ou se infletem sob o impacto do desenvolvimento dos novos modelos de gestão. Justamente, em consideração a tais condicionamentos, impende, prioritariamente, aos Tribunais de Contas, no presente momento histórico, a criação de normas específicas para o controle das organizações sociais. Assim procedendo, os órgãos de controle externo estarão dando seu contributo para uma eficaz e eficiente aplicação dos recursos destinados pelo cidadão à execução das políticas públicas a cargo de organizações que, situadas fora da estrutura da administração pública, mas com ela mantendo parceria privilegiada, têm sua atuação reconhecida pela lei e legitimada pela sociedade que representam.

A prioridade conferida à elaboração de regras de controle das organizações sociais não significa que os Tribunais de Contas não fiquem alertas ao desenvolvimento de tendências que podem conduzir a outras inovações, a exemplo da descentralização social de suas atividades. Assim, da mesma forma que não podem continuar reféns do passado, os Tribunais de Contas devem possuir uma visão prospectiva, o que não implica na indução artificial de inovações. Ao contrário, como não podem ir além dos processos sociais e administrativos, as inovações não devem ser apressadas nem introduzidas a fórceps, pois se imporão pela sua própria condição, tal como as verdades vislumbradas nos versos de Whitman (1992):

All truths wait in all things,  
They neither hasten their own delivery nor resist it,  
They do not need the obstetric forceps of the surgeon.

(Todas as verdades aguardam em todas as coisas,  
Não apressam a sua entrega nem a ela resistem,  
Não precisam de fórceps do obstetra.)<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Tradução de José Agostinho Baptista.

## Referências bibliográficas

- ÁREAS de atuação do servidor devem mudar com o avanço da Reforma Administrativa. *Reforma Gerencial*, Brasília, n.1, p.23, maio 1998.
- AZEVEDO, Eliane. Ação social relaciona empresas a ONGS. *Gazeta Mercantil*, 4 maio 2000.
- BARBOSA, Hélia. As organizações da sociedade civil - terceiro setor. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n. 4, p-96-103, mar. 1998.
- BARTHES, Roland. *Le grain de la voix, entretiens 1962-1980*. Paris: Éditions du Seuil, 1981.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. O Conselheiro Acácio e a “globalização”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 maio 1998.
- BAYMA, Fátima et al. O privado a serviço do público: o terceiro setor e o movimento Viva Rio. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.29, n.4, p.182-193, out./dez. 1995.
- BELL, Daniel. Depois do turbilhão. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 jul. 1998.
- BOURDIEU, Pierre. A máquina infernal. *Folha de S. Paulo*, 12 jul. 1998.
- BRITO, Frederico Durão. Reinventando as instituições. *Reforma Gerencial*, Brasília, n.1 p.20-21, maio 1998.
- CAMPOS, Haroldo de. Circum-lóquio. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 jul. 1998.
- CARVALHO, Juvenilda, TEIXEIRA, Angela. As ONGs e as mudanças do Estado brasileiro. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.39-47, mar. 1998.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.155-161, jul./set. 1994.
- CASTRO, Mary Garcia. ONGs: quando o povo, poder e projetos fazem a diferença. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.26-38, mar. 1998.
- CONTRATOS de gestão: texto básico para subsídios às discussões sobre a reforma do Estado. Rio de Janeiro: IPEA/IBAM/ENAP, 1994.
- COOPERATIVISMO: separando o legítimo do falso. *Jornal da OAB*, Salvador, jun. 1998.
- COSTA JÚNIOR, Leopoldo. Empowerment: the politics of alternative development: resenha. *Integração, a Revista Eletrônica do 3º Setor*, 1999.
- COSTA, Luiz Afonso. Liceu: um modelo de auto-sustentação. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.112-116, mar. 1998.
- COSTA, Márcio. Uma experiência de apoio à educação municipal. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.131-136, mar. 1998.

- COSTIN, Cláudia. A reinvenção do Estado. *A Tarde*, Salvador, 17 jul. 1998.
- CRETELLA JÚNIOR, J. Do contrato administrativo. In DIREITO, Carlos Alberto Menezes (Org.). *Estudos em homenagem ao Prof. Caio Tácito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- CRÚZIO, Helnon de Oliveira. Organização e administração de cooperativas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.33, n.2, p.39-58, mar./abr. 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública, concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.
- DRUCKER Peter, HAMEL, Gary. Diálogo entre Peter Drucker e Gary HAMEL. Copyright Amana.
- EMBRAPA premia o bom desempenho. *Reforma Gerencial*, Brasília, n.1, p.5-7, maio.1998.
- FELICÍSSIMO, José Roberto. América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.26-41, jul./set. 1994.
- FONSECA, Raul. Terceiro setor movimenta R\$ 11 bilhões no Brasil. *A Tarde*. Salvador, 4 fev. 2000.
- FORMIGLI, Ana Lúcia Menezes. Centro de Educação Ambiental São Bartolomeu: uma nova cultura de participação. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.154-161, mar. 1998.
- GARCIA de ENTERRÍA, Eduardo, FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.
- GRAU, Eros Roberto. Convênio e contrato. In: ENCICLOPÉDIA Saraiva do Direito. Coordenação R. Limongi França. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 378-380.
- GRUPO Ambientalista da Bahia-GAMBA: uma história de luta em defesa do meio ambiente. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n. 4, p.150-153, mar. 1998.
- HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Brasileiro, 1984.
- HOBBSAWM, Eric. *O sentido do passado sobre a história: ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- ISSA, Nelson. As ONGs na sociedade atual. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p. 117-118, mar. 1998. Entrevista concedida a Juca Ferreira.
- JENKINS, Kate. A Reforma do Estado numa visão britânica. *Reforma Gerencial*, Brasília, n.1, p.24-26, maio 1998.
- KLIKSBERG, Bernardo. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, p.5-25, jul./set. 1994.

- KLIKSBERG, Bernardo. A modernização do Estado para o desenvolvimento social. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.7-15, mar. 1998.
- LANDIM, Leilah. Notas para um perfil das ONGs. In: Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG), 1996.
- LONSDALE, Jeremy. L'évolution des méthodes d'audit de l'optimisation des ressources – impacts et implications. *Revue Internationale de Science Administrative*, Institut International de Science Administrative, Bruxelas, v. 66, p. 85-105, mar. 2000.
- MACHADO, Gustavo Bittencourt. Reforma agrária e meio ambiente: perspectivas convergentes. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.168-173, mar. 1998.
- MAHABHÁRATA, Bhagavad Gita. *Canção do Divino Mestre*. Tradução por Rogério Duarte. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- MALTA, Sérgio. As agências reguladoras. *A Tarde*, Salvador, 17 jul. 1998.
- MARTINS, Humberto Falcão. Rumo a uma nova gestão pública. *Reforma Gerencial*, Brasília, n. 1, p. 22-23, maio 1998.
- MATOS FILHO, João. A descentralização das políticas públicas pelas ONGs e a política agrária. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.48-57, mar. 1998.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 6.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiro, 1995.
- MILET, Maria Eugênia. CRIA: criando cidadania. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.120-127, mar. 1998.
- MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. *Revista do CEPEJ*, Salvador, n.6, p.195-214, jul./dez. 1999a.
- \_\_\_\_\_. *O controle administrativo e as novas formas de gestão, contratos de gestão, agências executivas, organizações sociais: IV Encontro Técnico*. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1999b. Notas taquigráficas.
- \_\_\_\_\_. Parecer da Procuradoria de Justiça junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v.33, n.4, p.1-294, out./dez. 1999c.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública não estatal e descentralização social. In DIREITO, Carlos Alberto Menezes (Org.). *Estudos em homenagem ao Prof. Caio Tácito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1997b.
- NASCIMENTO, Antonio Dias. ATTR: uma ONG de apoio aos trabalhadores rurais. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.104-111, mar. 1998.
- NASCIMENTO, Fátima, ZANETTI, José Carlos. Desenvolvimento institucional para o terceiro setor. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p. 75-82, mar. 1998.

- OLIVEIRA, Telma Almeida de. *O controle da eficácia da Administração Pública no Brasil*. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, 1994.
- OLIVEIRA NETO, Waldemar de. *As ONGs e o fundo público*. [s.d.]. Texto mimeografado.
- ORGANIZAÇÕES sociais redesenham o Estado. *Reforma Gerencial*, Brasília, n.1, p.14-19, maio 1998.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PAVAN, Ruy. Uma visão panorâmica sobre as ONGs. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.58-59, mar. 1998.
- PINHO, Osmundo Araújo, MARINHO, Rosa Beatriz, VILAÇA, Tereza. GAPA: uma proposta de intervenção social. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.89-95, mar. 1998.
- PROGRAMA Comunidade Solidária: o papel estratégico do terceiro setor. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.60-74, mar. 1998.
- QUADROS, Terezinha. Mudanças na economia mundial e impacto nas ONGs. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.58-59, mar. 1998.
- RISÉRIO, Antonio. *Ensaio sobre o texto poético em contexto digital*. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado, 1998.
- SANTOS, Normando Batista. Ações do CECUP. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.7, n.4, p.128-130, mar. 1998.
- SERRA, José. Equilíbrio imprevisível. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 jul. 1998.
- SERVIDORES fazendo a mudança. *Reforma Gerencial*, Brasília, n.1, maio 1998.
- SILVA, Carlos Eduardo de Souza. Contratos de gestão nas empresas estatais: estrutura, problemas e acompanhamento. *Revista de Administração Pública*, v.29, n.4, p.60-73, out./dez. 1995.
- SMETAK, Walter. *O retorno ao futuro, (ao espírito)*. Salvador: Associação dos Amigos de Smetak, [s.n.t.].
- STIGLITZ, Joseph. O Pós-Consenso de Washington. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 jul. 1998.
- WASHINGTON, Sally. Globalização: desafios e oportunidades para os governos. *Reforma Gerencial*, Brasília, n.1, p.27-28, maio 1998.
- WHITMAN, Walt. *Canto de mim mesmo*. Lisboa: Assírio & Alvim, 1992.

# Anexos



## Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

.....

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

....."

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

....."

Art. 2º O § 2º do art. 27 e os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se § 2º no art. 28 e renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:

"Art. 27. ....

.....

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

.....”

Art. 28.....

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

Art. 29.....

.....

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

.....”

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

.....

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo em arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

.....

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

.....

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

.....

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

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

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."

Art. 4º O caput do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

....."

Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º."

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”

Art. 7º O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

Art. 8º Os incisos VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

.....”

Art. 9º O inciso IV do art. 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

.....”

Art. 10. O inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

.....”

Art. 11. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 57. ....

.....

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Art. 12. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 70. ....

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

Art. 13. O inciso V do art. 93, o inciso III do art. 95 e a alínea b do inciso II do art. 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 93. ....

.....

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;

....."

Art. 95. Os juizes gozam das seguintes garantias:

.....

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

....."

Art. 96. Compete privativamente:

.....

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;

....."

Art. 14. O § 2º do art. 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 127. ....

.....

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

....."

Art. 15. A alínea c do inciso I do § 5º do art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 128. ....

.....

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

.....

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

....."

Art. 16. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".

Art. 17. O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."

Art. 18. O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º."

Art. 19. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se no artigo § 9º:

~~Art. 144~~ .....

.....

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

.....

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

.....

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39."

Art. 20. O caput do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:

"Art. 167. São vedados:

.....

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

....."

Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

Art. 22. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 173.....

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

.....”

Art. 23. O inciso V do art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

.....”

Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal.

Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da

administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

Art. 32. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.”

Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

Art. 34. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Brasília, 4 de junho de 1998

Mesa da Câmara dos Deputados  
Deputado Michel Temer  
Presidente

Mesa do Senado Federal  
Senador Antonio Carlos Magalhães  
Presidente

## Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997

Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

## O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

§ 1º Considera-se desestatização:

a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

§ 2º Aplicam-se os dispositivos desta Lei, no que couber, às participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de quaisquer outras sociedades e às ações excedentes à participação acionária detida pela União representativa do mínimo necessário à manutenção do controle acionário da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, nos termos do artigo 62 da Lei nº 9.478, de 06.08.97.

§ 3º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização, definido nesta Lei, e por solicitação de Estados ou Municípios, poderá firmar com eles ajuste para supervisionar o processo de desestatização de empresas controladas por aquelas unidades federadas, detentoras de concessão, permissão ou autorização para prestação de serviços públicos, observados, quanto ao processo de desestatização, os procedimentos estabelecidos nesta Lei.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a licitação para a outorga ou transferência da concessão do serviço a ser desestatizado poderá ser realizada na modalidade de leilão.

Art. 3º Não se aplicam os dispositivos desta Lei ao Banco do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, e a empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de que tratam os incisos XI e XXIII do art. 21 e a alínea "c" do inciso I do art. 159 e o art. 177 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, não se aplicando a vedação aqui prevista às participações acionárias detidas por essas entidades, desde que não incida restrição legal à alienação das referidas participações.

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;

II - abertura de capital;

III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;

IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;

V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos;

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.

§ 1º A transformação, a incorporação, a fusão ou a cisão de sociedades e a criação de subsidiárias integrais poderão ser utilizadas a fim de viabilizar a implementação da modalidade operacional escolhida.

§ 2º Na hipótese de dissolução, caberá ao Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado acompanhar e tomar as medidas cabíveis à efetivação da liquidação da empresa.

§ 3º Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V e VI deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão.

Art. 5º O Programa Nacional de Desestatização terá como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização - CND, diretamente subordinado ao Presidente da República, integrado pelos seguintes membros:

- I - Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, na qualidade de Presidente;
- II - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- III - Ministro de Estado da Fazenda;
- IV - Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado;
- V - Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo.

§ 1º Das reuniões para deliberar sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos participará, com direito a voto, o titular do Ministério ao qual a empresa ou serviço se vincule.

§ 2º Quando se tratar de desestatização de instituições financeiras, participará das reuniões, com direito a voto, o Presidente do Banco Central do Brasil.

§ 3º Participará também das reuniões, sem direito a voto, um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

§ 4º O Conselho deliberará mediante resoluções, cabendo ao Presidente, além do voto de qualidade, a prerrogativa de deliberar, nos casos de urgência e relevante interesse, "*ad referendum*" do colegiado.

§ 5º Quando deliberar "*ad referendum*" do Conselho, o Presidente submeterá a decisão ao colegiado, na primeira reunião que se seguir àquela deliberação.

§ 6º O Presidente do Conselho poderá convidar Ministros de Estado, bem como representantes de entidades públicas ou privadas, para participar das reuniões, sem direito a voto.

§ 7º O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que for convocado por seu Presidente.

§ 8º Nas ausências ou impedimentos do Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, as reuniões do Conselho serão presididas pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

§ 9º Nas suas ausências ou impedimentos, os membros do Conselho serão representados por substitutos por eles designados.

Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:

I - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias no Programa Nacional de Desestatização;

II - aprovar, exceto quando se tratar de instituições financeiras:

- a) a modalidade operacional a ser aplicada a cada desestatização;
- b) os ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários às desestatizações;
- c) as condições aplicáveis às desestatizações;
- d) a criação de ação de classe especial, a ser subscrita pela União;
- e) a fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral, necessárias à viabilização das desestatizações;
- f) a contratação, pelo Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, de pareceres ou estudos especializados necessários à desestatização de setores ou segmentos específicos.

III - determinar a destinação dos recursos provenientes da desestatização, observado o disposto no art. 13 desta Lei;

IV - expedir normas e resoluções necessárias ao exercício de sua competência;

V - deliberar sobre outras matérias relativas ao Programa Nacional de Desestatização, que venham a ser encaminhadas pelo Presidente do Conselho;

VI - fazer publicar o relatório anual de suas atividades.

§ 1º Na desestatização dos serviços públicos, o Conselho Nacional de Desestatização deverá recomendar, para aprovação do Presidente da República, o órgão da Administração direta ou indireta que deverá ser o responsável pela execução e acompanhamento do correspondente processo de desestatização, ficando esse órgão, no que couber, com as atribuições previstas no art. 18 desta Lei.

§ 2º O Conselho Nacional de Desestatização poderá baixar normas regulamentadoras da desestatização de serviços públicos, objeto de concessão, permissão ou autorização, bem como determinar sejam adotados procedimentos previstos em legislação específica, conforme a natureza dos serviços a serem desestatizados.

§ 3º A desestatização de empresas de pequeno e médio portes, conforme definidas pelo Conselho Nacional de Desestatização, poderá ser coordenada pela Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento e Orçamento, competindo-lhe, no que couber, as atribuições previstas no art. 18 desta Lei.

§ 4º Compete ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização:

- a) presidir as reuniões do Conselho;
- b) coordenar e supervisionar a execução do Programa Nacional de Desestatização;
- c) encaminhar à deliberação do Conselho as matérias previstas no caput e nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo;
- d) requisitar aos órgãos competentes a designação de servidores da Administração Pública direta e indireta, para integrar os grupos de trabalho de que trata o inciso III do art. 18 desta Lei.

§ 5º A desestatização de instituições financeiras será coordenada pelo Banco Central do Brasil, competindo-lhe, nesse caso, exercer, no que couber, as atribuições previstas no art. 18 desta Lei.

§ 6º A competência para aprovar as medidas mencionadas no inciso II deste artigo, no caso de instituições financeiras, é do Conselho Monetário Nacional, por proposta do Banco Central do Brasil.

§ 7º Fica a União autorizada a adquirir ativos de instituições financeiras federais, financiar ou garantir os ajustes prévios imprescindíveis para a sua privatização, inclusive por conta dos recursos das Reservas Monetárias, de que trata o art. 12, da Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966, com a redação dada pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 1.342, de 28 de agosto de 1974.

§ 8º O disposto no parágrafo anterior se estende às instituições financeiras federais que, dentro do Programa Nacional de Desestatização, adquiram ativos de outra instituição financeira federal a ser privatizada, caso em que fica, ainda, a União autorizada a assegurar à instituição financeira federal adquirente:

a) a equalização da diferença apurada entre o valor desembolsado na aquisição dos ativos e o valor que a instituição financeira federal adquirente vier a pagar ao Banco Central do Brasil pelos recursos recebidos em linha de financiamento específica, destinada a dar suporte à aquisição dos ativos, aí considerados todos os custos incorridos, inclusive os de administração, fiscais e processuais;

b) a equalização entre o valor despendido pela instituição financeira federal na aquisição dos ativos e o valor efetivamente recebido em sua liquidação final;

c) a assunção, pelo Tesouro Nacional, da responsabilidade pelos riscos de crédito dos ativos adquiridos na forma deste parágrafo, inclusive pelas eventuais insubsistências ativas identificadas antes ou após havê-los assumido, respondendo, ainda, pelos efeitos financeiros referentes à redução de seus valores por força de pronunciamento judicial de qualquer natureza.

§ 9º A realização da equalização ou assunção pelo Tesouro Nacional, de que trata o parágrafo anterior, dar-se-ão sem prejuízo da responsabilidade civil e penal decorrente de eventual conduta ilícita ou gestão temerária na concessão do crédito pertinente.

Art. 7º A desestatização dos serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades previstas no art. 4º desta Lei, pressupõe a delegação, pelo Poder Público, de concessão ou permissão do serviço, objeto da exploração, observada a legislação aplicável ao serviço.

Parágrafo único. Os princípios gerais e as diretrizes específicas aplicáveis à concessão, permissão ou autorização, elaborados pelo Poder Público, deverão constar do edital de desestatização.

Art. 8º Sempre que houver razões que justifiquem, a União deterá, direta ou indiretamente, ação de classe especial do capital social da empresa ou instituição financeira objeto da desestatização, que lhe confira poderes especiais em determinadas matérias, as quais deverão ser caracterizadas nos seus estatutos sociais.

Art. 9º Fica criado o Fundo Nacional de Desestatização - FND, de natureza contábil, constituído mediante vinculação a este, a título de depósito, das ações ou cotas de propriedade direta ou indireta da União, emitidas por sociedades que tenham sido incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

§ 1º As ações representativas de quaisquer outras participações societárias, incluídas no Programa Nacional de Desestatização, serão, igualmente, depositadas no Fundo Nacional de Desestatização.

§ 2º Serão emitidos Recibos de Depósitos de Ações - RDA, intransferíveis e inegociáveis a qualquer título, em favor dos depositantes das ações junto ao Fundo Nacional de Desestatização.

§ 3º Os Recibos de Depósitos de Ações, de cada depositante, serão automaticamente cancelados quando do encerramento do processo de desestatização.

§ 4º Os titulares das ações que vierem a ser vinculadas ao Fundo Nacional de Desestatização manterão as ações escrituradas em seus registros contábeis, sem alteração de critério, até que se encerre o processo de desestatização.

Art. 10. A União e as entidades da Administração Indireta, titulares das participações acionárias que vierem a ser incluídas no Programa Nacional de Desestatização, deverão, no prazo máximo e improrrogável de cinco dias, contados da data da publicação, no "Diário Oficial" da União, da decisão que determinar a inclusão no referido programa, depositar as suas ações no Fundo Nacional de Desestatização.

Parágrafo único. O mesmo procedimento do "caput" deverá ser observado para a emissão de ações decorrentes de bonificações, de desdobramentos, de subscrições ou de conversões de debêntures, quando couber.

Art. 11. Para salvaguarda do conhecimento público das condições em que se processará a alienação do controle acionário da empresa, inclusive instituição financeira incluída no Programa Nacional de Desestatização, assim como de sua situação econômica, financeira e operacional, será dada ampla divulgação das informações necessárias, mediante a publicação de edital, no "Diário Oficial" da União e em jornais de notória circulação nacional, do qual constarão, pelo menos, os seguintes elementos:

a) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital social da empresa a ser alienado;

b) data e ato que determinou a constituição da empresa originariamente estatal ou, se estatizada, data, ato e motivos que determinaram sua estatização;

c) passivo das sociedades de curto e de longo prazo;

d) situação econômico-financeira da sociedade, especificando lucros ou prejuízos, endividamento interno e externo, nos cinco últimos exercícios;

e) pagamento de dividendos à União ou a sociedades por essa controladas direta ou indiretamente, e aporte de recursos à conta capital, providos direta ou indiretamente pela União, nos últimos quinze anos;

f) sumário dos estudos de avaliação;

g) critério de fixação do valor de alienação, com base nos estudos de avaliação;

h) modelagem de venda e valor mínimo da participação a ser alienada;

i) a indicação, se for o caso, de que será criada ação de classe especial e os poderes nela compreendidos.

Art. 12. A alienação de ações a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderá atingir cem por cento do capital votante, salvo disposição legal ou manifestação expressa do Poder Executivo, que determine percentual inferior.

Art. 13. Observados os privilégios legais, o titular dos recursos oriundos da venda de ações ou de bens deverá utilizá-los, prioritariamente, na quitação de suas dívidas vencidas e vincendas perante a União.

§ 1º Após as quitações a que se refere o "caput" deste artigo, o saldo dos recursos deverá ser objeto de permuta por Notas do Tesouro Nacional ou por créditos securitizados de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujas características e prerrogativas serão definidas por decreto.

§ 2º O Tesouro Nacional poderá autorizar o titular dos recursos oriundos da venda de ações ou de bens a utilizar títulos recebidos, de emissão de terceiros, para pagamento a esses terceiros ou a outros alienantes, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização.

§ 3º Os títulos e créditos recebidos no âmbito do Programa Nacional de Desestatização poderão ser atualizados e remunerados pelos mesmos índices das Notas do Tesouro Nacional ou dos créditos securitizados a serem utilizados na permuta a que se refere o § 1º, desde a data da liquidação financeira da respectiva alienação das ações ou bens.

Art. 14. Fica o Presidente da República, por recomendação do Conselho Nacional de Desestatização, autorizado a definir os meios de pagamento aceitos para aquisição de bens e direitos no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, atendidos os seguintes princípios:

I - admissão de moeda corrente;

II - admissão, como meio de pagamento no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, das Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento - OFND, das Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal - LH-CEF, bem como dos títulos e créditos já renegociados e que, no momento da renegociação, eram passíveis dessa utilização;

III - admissão, como meio de pagamento no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, de títulos e créditos líquidos e certos diretamente contra a União, ou contra entidades por ela controladas, inclusive aquelas em processo de liquidação, desde que gozem de garantia ou coobrigação do Tesouro Nacional, e que venham a ser renegociados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Parágrafo único. O Presidente da República, por recomendação do Conselho Nacional de Desestatização, poderá incluir novos meios de pagamento e modalidades operacionais no Programa Nacional de Desestatização.

Art. 15. O preço mínimo de alienação das ações deverá ser submetido à deliberação do órgão competente do titular das ações.

§ 1º A Resolução do Conselho Nacional de Desestatização que aprovar as condições gerais de desestatização será utilizada pelo representante do titular das ações como instrução de voto para deliberação do órgão competente a que alude o "caput" deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de alienação de ações, bens ou direitos quando diretamente detidos pela União.

Art. 16. As empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização que vierem a integrar o Fundo Nacional de Desestatização terão sua estratégia voltada para atender os objetivos da desestatização.

Art. 17. O Fundo Nacional de Desestatização será administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, designado Gestor do Fundo.

Art. 18. Compete ao Gestor do Fundo:

I - fornecer apoio administrativo e operacional, necessário ao funcionamento do Conselho Nacional de Desestatização, aí se incluindo os serviços de secretaria;

II - divulgar os processos de desestatização, bem como prestar todas as informações que vierem a ser solicitadas pelos poderes competentes;

III - constituir grupos de trabalho, integrados por funcionários do BNDES e suas subsidiárias e por servidores da Administração direta ou indireta requisitados nos termos da alínea "d" do § 4º do art. 6º, desta Lei, para o fim de prover apoio técnico à implementação das desestatizações;

IV - promover a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações;

V - submeter ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização as matérias de que trata o inciso II do art. 6º, desta Lei;

VI - promover a articulação com o sistema de distribuição de valores mobiliários e as Bolsas de Valores;

VII - selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário, venda e arrendamento de ativos;

VIII - preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação do Tribunal de Contas da União;

IX - submeter ao Presidente do Conselho outras matérias de interesse do Programa Nacional de Desestatização.

Parágrafo único. Na contratação dos serviços a que se refere o inciso IV deste artigo, poderá o Gestor do Fundo estabelecer, alternativa ou cumulativamente, na composição da remuneração dos contratados, pagamento a preço fixo ou comissionado, sempre mediante licitação.

Art. 19. Os acionistas controladores e os administradores das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização adotarão, nos prazos estabelecidos, as providências que vierem a ser determinadas pelo Conselho Nacional de Desestatização, necessárias à implantação dos processos de alienação.

Art. 20. Será de responsabilidade exclusiva dos administradores das sociedades incluídas no Programa Nacional de Desestatização o fornecimento, em tempo hábil, das informações sobre as mesmas, necessárias à execução dos processos de desestatização.

Parágrafo único. Será considerada falta grave a ação ou omissão de empregados ou servidores públicos que, injustificadamente, opuserem dificuldades ao fornecimento de informações e outros dados necessários à execução dos processos de desestatização.

Art. 21. Ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização caberá uma remuneração de 0,2% (dois décimos por cento) do valor líquido apurado nas alienações para cobertura de seus custos operacionais, bem como o ressarcimento dos gastos efetuados com terceiros, necessários à execução dos processos de desestatização previstos nesta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de alienação de participações minoritárias, cujo valor seja de pequena monta, a juízo do Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, poderão ser dispensados a cobrança de remuneração e o ressarcimento dos gastos de que trata este artigo.

Art. 22. O Fundo Nacional de Desestatização será auditado por auditores externos independentes registrados na Comissão de Valores Mobiliários, a serem contratados mediante licitação pública pelo Gestor do Fundo.

Art. 23. Será nula de pleno direito a venda, a subscrição ou a transferência de ações que impliquem infringência desta Lei.

Art. 24. No caso de o Conselho Nacional de Desestatização deliberar a dissolução de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, aplicar-se-ão, no que couber, as disposições da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

Art. 25. O Gestor do Fundo manterá assistência jurídica aos ex-membros da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, na hipótese de serem demandados em razão de prática de atos decorrentes do exercício das suas respectivas funções no referido órgão.

Art. 26. A União transferirá ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES 94.953.982 (noventa e quatro milhões, novecentos e cinqüenta e três mil, novecentos e oitenta e duas) ações ordinárias nominativas e 4.372.154 (quatro milhões, trezentos e setenta e duas mil, cento e cinqüenta e quatro) ações preferenciais nominativas, de sua propriedade no capital da Companhia Vale do Rio Doce.

§ 1º O BNDES, em contrapartida à transferência das ações pela União, pelo valor nominal equivalente ao valor de venda das ações, deverá, alternativa ou conjuntamente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda:

a) assumir dívidas, caracterizadas e novadas da União, nos termos dos atos legais em vigor, relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS;

b) transferir à União debêntures de emissão da BNDES Participações S. A. - BNDESPAR, de sua propriedade, com as mesmas condições de rentabilidade e prazo das dívidas a que se refere a alínea anterior.

§ 2º Não se aplica ao produto da alienação das ações de que trata o "caput" deste artigo o disposto no inciso III do art. 6º e no art. 13 desta Lei, e na alínea "a" do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, alterada pela Lei nº 8.696, de 26 de agosto de 1993, com a redação ora vigente.

§ 3º As ações de que trata este artigo permanecerão depositadas no Fundo Nacional de Desestatização, em nome do BNDES.

§ 4º Até vinte dias antes da realização do leilão público especial de desestatização da Companhia Vale do Rio Doce será efetivada a transferência de 62.000.000 (sessenta e dois milhões) de ações ordinárias nominativas do total de que trata o "caput" deste artigo, devendo as ações remanescentes ser transferidas no dia útil seguinte ao da liquidação financeira do leilão.

§ 5º As condições complementares à concretização da operação de que trata este artigo serão regulamentadas por decreto do Presidente da República.

Art. 27. O BNDES destinará o produto da alienação das ações que lhe forem transferidas na forma do art. 26, à concessão de crédito para a reestruturação econômica nacional, de forma a atender os objetivos fundamentais do Programa Nacional de Desestatização, estabelecidos no art. 1º desta Lei, observado ainda que:

- I - as operações serão registradas no BNDES, em conta específica;
- II - as disponibilidades de caixa serão aplicadas conforme as normas emanadas do Conselho Monetário Nacional;
- III - é vedada a concessão de empréstimo ou a concessão de garantias à Administração direta, indireta ou fundacional, excetuando-se:
  - a) o repasse às empresas subsidiárias integrais do BNDES para a realização dos respectivos objetivos sociais;
  - b) os empréstimos ao setor privado de que participem, na qualidade de agentes repassadores, instituições financeiras públicas.

Art. 28. Aos empregados de empresas controladas, direta ou indiretamente pela União, incluídas no Programa Nacional de Desestatização, é assegurada a oferta de parte das ações representativas de seu capital, segundo os princípios estabelecidos nesta Lei e condições específicas a serem aprovadas pelo Conselho Nacional de Desestatização, inclusive quanto a:

- I - disponibilidade posterior das ações;
- II - quantidade a ser individualmente adquirida.

Parágrafo único. A oferta de que trata o "caput" deste artigo será de, pelo menos, 10% (dez por cento) das ações do capital social detidas, direta ou indiretamente, pela União, podendo tal percentual mínimo ser revisto pelo Conselho Nacional de Desestatização, caso o mesmo seja incompatível com o modelo de desestatização aprovado.

Art. 29. A participação dos empregados na aquisição de ações far-se-á, opcionalmente, por intermédio de clube de investimento que constituirão para representá-los legalmente, inclusive como substituto processual, observada a regulamentação baixada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

Art. 30. São nulos de pleno direito contratos ou negócios jurídicos de qualquer espécie onde o empregado figure como intermediário de terceiro na aquisição de ações com incentivo, em troca de vantagem pecuniária ou não.

§ 1º O clube de investimento tem legitimidade ativa para propor ação contra os envolvidos nessa operação fraudulenta, restando os correspondentes títulos mobiliários, se estatutariamente disponíveis.

§ 2º O Ministério Público, em tomando conhecimento dessa ação judicial ou instado por representação, adotará as providências necessárias à determinação da responsabilidade criminal, bem como solicitará fiscalização por parte da Receita Federal, do Ministério do Trabalho e do Instituto Nacional do Seguro Social, sem prejuízo de inspeções por órgãos estaduais e municipais, no âmbito de suas competências, com vistas à identificação dos efeitos produzidos pela mesma operação.

Art. 31. Os art. 7º, o "caput" e os §§ 1º e 3º do art. 18 e o art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passam a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

"Art. 7º....."

VIII - (VETADO)"

"Art. 18. Ocorrendo rescisão do contrato de trabalho, por parte do empregador, ficará este obrigado a depositar na conta vinculada do trabalhador no FGTS os valores relativos aos depósitos referentes ao mês da rescisão e ao imediatamente anterior, que ainda não houver sido recolhido, sem prejuízo das cominações legais.

§ 1º Na hipótese de despedida pelo empregador sem justa causa, depositará este, na conta vinculada do trabalhador no FGTS, importância igual a quarenta por cento do montante de todos os depósitos realizados na conta vinculada durante a vigência do contrato de trabalho, atualizados monetariamente e acrescidos dos respectivos juros.

.....

§ 3º As importâncias de que trata este artigo deverão constar da documentação comprobatória do recolhimento dos valores devidos a título de rescisão do contrato de trabalho, observado o disposto no art. 477 da CLT, eximindo o empregador, exclusivamente, quanto aos valores discriminados."

"Art. 21....."

I - despedida sem justa causa, inclusive a indireta, de culpa recíproca e de força maior, comprovada com o depósito dos valores de que trata o artigo 18.

XII - aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização, regidos pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, permitida a utilização máxima de 50 % (cinquenta por cento) do saldo existente e disponível em sua conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, na data em que exercer a opção.

§ 6º Os recursos aplicados em quotas dos Fundos Mútuos de Privatização, referidos no inciso XII deste artigo, serão destinados a aquisições de valores mobiliários, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e de programas estaduais de desestatização, desde

que, em ambos os casos, tais destinações sejam aprovadas pelo Conselho Nacional de Desestatização.

§ 7º Os valores mobiliários de que trata o parágrafo anterior só poderão ser integralmente vendidos, pelos respectivos Fundos, seis meses após sua aquisição, podendo ser alienada, em prazo inferior, parcela equivalente a 10 % (dez por cento) do valor adquirido, autorizada a livre aplicação do produto dessa alienação, nos termos da Lei nº 6.385, de 1976.

§ 8º As aplicações em Fundos Mútuos de Privatização são nominativas, impenhoráveis e, salvo as hipóteses previstas nos incisos I a IV e VI a XI deste artigo e o disposto na Lei nº 7.670, de 8 de setembro de 1988, indisponíveis por seus titulares.

§ 9º Decorrido o prazo mínimo de doze meses, contados da efetiva transferência das quotas para os Fundos Mútuos de Privatização, os titulares poderão optar pelo retorno para sua conta vinculada no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

§ 10. A cada período de seis meses, os titulares das aplicações em Fundos Mútuos de Privatização poderão transferi-las para outro fundo de mesma natureza.

§ 11. O montante das aplicações de que trata o § 6º deste artigo ficará limitado ao valor dos créditos contra o Tesouro Nacional de que seja titular o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

§ 12. Desde que preservada a participação individual dos quotistas, será permitida a constituição de clubes de investimento, visando a aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização.

§ 13. A garantia a que alude o § 4º do art. 13 desta Lei não compreende as aplicações a que se refere o inciso XII deste artigo.

§ 14. O Imposto de Renda incidirá exclusivamente sobre os ganhos dos Fundos Mútuos de Privatização que excederem a remuneração das contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, no mesmo período.

§ 15. Os recursos automaticamente transferidos da conta do titular no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em razão da aquisição de ações não afetarão a base de cálculo da multa rescisória de que tratam os parágrafos 1º e 2º do art. 18 desta Lei."

Art. 32. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.481-52, de 8 de agosto de 1997.

Art. 33. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, no prazo de sessenta dias, baixando as instruções necessárias à sua execução.

Art. 34. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 35. Revoga-se a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e demais disposições em contrário.

Brasília, 9 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

## CAPÍTULO I

### DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal por esta lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

## CAPÍTULO II DO SERVIÇO ADEQUADO

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplimento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

## CAPÍTULO III DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS

Art. 7º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

- I - receber serviço adequado;
- II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
- III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha, observadas as normas do poder concedente;
- IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
- V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;
- VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

## CAPÍTULO IV DA POLÍTICA TARIFÁRIA

Art. 8º (Vetado)

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 12. (Vetado)

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

## CAPÍTULO V DA LICITAÇÃO

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

- I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga de concessão;
- III - a combinação dos critérios referidos nos incisos I e II deste artigo.

§ 1º A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira.

§ 2º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com objetivos da licitação.

§ 3º Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira.

Art. 16. A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5º desta Lei.

Art. 17. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

Parágrafo único. Considerar-se-á, também, desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do poder público controlador da referida entidade.

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

- I - o objeto, metas e prazo da concessão;
- II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;
- III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;
- IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;
- V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;
- VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórios, bem como as provenientes de projetos associados;
- VII - os direitos e obrigação do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;
- VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;
- IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

XII - a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de serviço administrativa;

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;

XIV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta lei, quando aplicáveis;

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização; e

XVI - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

Art. 19. Quando permitida, na licitação, a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio;

III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos V e XIII do artigo anterior, por parte de cada consorciada;

IV - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.

§ 1º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

§ 2º A empresa líder do consórcio é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

Art. 20. É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato.

Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

Art. 22. É assegurada a qualquer pessoa a obtenção de certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.

## CAPÍTULO VI DO CONTRATO DE CONCESSÃO

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

- I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;
- II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;
- III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;
- V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;
- VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;
- VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
- VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
- IX - aos casos de extinção da concessão;
- X - aos bens reversíveis;
- XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;
- XII - às condições para prorrogação do contrato;
- XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
- XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e
- XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

- I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e
- II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

Art. 24. (Vetado).

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários

ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§ 2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.

Art. 26. É admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

§ 1º A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2º O subconcessionário se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

Art. 28. Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.

Parágrafo único. Nos casos em que o organismo financiador for instituição financeira pública, deverão ser exigidas outras garantias da concessionária para viabilização do financiamento.

## CAPÍTULO VII

### DOS ENCARGOS DO PODER CONCEDENTE

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para os fins de instituição de serviço administrativo, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

## CAPÍTULO VIII

### DOS ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA

Art. 31. Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;

IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;

VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;

VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e

VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

Parágrafo único. As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

## CAPÍTULO IX DA INTERVENÇÃO

Art. 32. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

Parágrafo único. A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida.

Art. 33. Declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 1º Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais e regulamentares será declarada sua nulidade, devendo o serviço ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização.

§ 2º O procedimento administrativo a que se refere o "caput" deste artigo deverá ser concluído no prazo de até cento e oitenta dias, sob pena de considerar-se inválida a intervenção.

Art. 34. Cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração do serviço será devolvida à concessionária, precedida de prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

## CAPÍTULO X

### DA EXTINÇÃO DA CONCESSÃO

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

- I - advento do termo contratual;
- II - encampação;
- III - caducidade;
- IV - rescisão;
- V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta lei.

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convenionadas entre as partes.

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais, ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VII - a concessionária for condenada em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos, inclusive contribuições sociais.

§ 2º A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência da concessionária em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência, antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5º A indenização de que trata o parágrafo anterior será devida na forma do art. 36 desta lei e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

§ 6º Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.

Art. 39. O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado.

## CAPÍTULO XI DAS PERMISSÕES

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta lei.

## CAPÍTULO XII

## DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41. O disposto nesta lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta lei.

§ 1º Vencido o prazo de concessão, o poder concedente procederá a sua licitação, nos termos desta lei.

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

Art. 43. Ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988.

Parágrafo único. Ficam também extintas todas as concessões outorgadas sem licitação anteriormente à Constituição de 1988, cujas obras ou serviços não tenham sido iniciados ou que se encontrem paralisados quando da entrada em vigor desta lei.

Art. 44. As concessionárias que tiverem obras que se encontrem atrasadas, na data da publicação desta lei, apresentarão ao poder concedente, dentro de cento e oitenta dias, plano efetivo de conclusão das obras.

Parágrafo único. Caso a concessionária não apresente o plano a que se refere este artigo ou se este plano não oferecer condições efetivas para o término da obra, o poder concedente poderá declarar extinta a concessão, relativa a essa obra.

Art. 45. Nas hipóteses de que tratam os arts. 43 e 44 desta lei, o poder concedente indenizará as obras e serviços realizados somente no caso e com os recursos da nova licitação.

Parágrafo único. A licitação de que trata o caput deste artigo deverá, obrigatoriamente, levar em conta, para fins de avaliação, o estágio das obras paralisadas ou atrasadas, de modo a permitir a utilização do critério de julgamento estabelecido no inciso III do artigo 15 desta lei.

Art. 46. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 47. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 13 de fevereiro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Medida Provisória nº 1.942-16, de 30 de março de 2000

Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Os dispositivos adiante indicados da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º.....

V - bens móveis e imóveis da União.

§1º.....

c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei.

§ 5º O Gestor do Fundo Nacional de Desestatização deverá observar, com relação aos imóveis da União incluídos no Programa Nacional de Desestatização, a legislação aplicável às desestatizações e, supletivamente, a relativa aos bens imóveis de domínio da União, sem prejuízo do disposto no inciso VII do art. 6o.

§ 6º A celebração de convênios ou contratos pela Secretaria do Patrimônio da União, que envolvam a transferência ou outorga de direitos sobre imóveis da União, obedecerá às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Desestatização." (NR)

Art. 4º.....

VII - aforamento, renúncia de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.

§ 2º Na hipótese de dissolução, caberá ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão acompanhar e tomar as medidas cabíveis à efetivação da liquidação da empresa.

§ 3º Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V, VI e VII deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão." (NR)

Art. 5º.....

I - Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na qualidade de Presidente;

II - Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

III - Ministro de Estado da Fazenda;

IV - Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 8º Nas ausências ou impedimentos do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, as reuniões do Conselho serão presididas pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

“(NR)”

Art. 6º.....

I - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização;

I I -

g) a exclusão de bens móveis e imóveis da União incluídos no PND.

VII - estabelecer as condições de pagamento à vista e parcelado aplicáveis às desestatizações de bens móveis e imóveis da União.

§ 3º A desestatização de empresas de pequeno e médio portes, conforme definidas pelo Conselho Nacional de Desestatização, poderá ser coordenada pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, competindo-lhe, no que couber, as atribuições previstas no art. 18 desta Lei.

“(NR)”

Art. 3).....

§ 2º O Ministério Público, em tomando conhecimento dessa ação judicial ou instado por representação, adotará as providências necessárias à determinação da responsabilidade criminal, bem como solicitará fiscalização por parte da Receita Federal, do Ministério do Trabalho e Emprego e do Instituto Nacional do Seguro Social, sem prejuízo de inspeções por órgãos estaduais, distritais e municipais, no âmbito de suas competências, com vistas à identificação dos efeitos produzidos pela mesma operação.” (NR)

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a desvincular do Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal, de que trata o art. 29 da Lei no 9.069, de 29 de junho de 1995, as ações necessárias ao cumprimento do disposto no art. 192 da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a alienar ao Estado do Maranhão a totalidade ou parte das ações ordinárias representativas do capital social da Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR, de propriedade da União, pelo valor patrimonial.

Parágrafo único. A forma e as condições de venda das ações, bem assim de exploração das atividades que constituem o objeto social da empresa, serão regulamentadas pelo Poder Executivo.

Art. 4º Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória no 1.942-15, de 2 de março de 2000.

Art. 5º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Fica revogado o inciso V do art. 5º da Lei no 9.491, de 9 de setembro de 1997.

Brasília, 30 de março de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO



## Lei nº 8.955, de 15 de dezembro de 1994

Dispõe sobre o contrato de franquia empresarial (franchising) e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

Art. 1º Os contratos de franquia empresarial são disciplinados por esta lei.

Art. 2º Franquia empresarial é o sistema pelo qual um franqueador cede ao franqueado o direito de uso de marca ou patente, associado ao direito de distribuição exclusiva ou semi-exclusiva de produtos ou serviços e, eventualmente, também ao direito de uso de tecnologia de implantação e administração de negócio ou sistema operacional desenvolvidos ou detidos pelo franqueador, mediante remuneração direta ou indireta, sem que, no entanto, fique caracterizado vínculo empregatício.

Art. 3º Sempre que o franqueador tiver interesse na implantação de sistema de franquia empresarial, deverá fornecer ao interessado em tomar-se franqueado uma circular de oferta de franquia, por escrito e em linguagem clara e acessível, contendo obrigatoriamente as seguintes informações:

I - histórico resumido, forma societária e nome completo ou razão social do franqueador e de todas as empresas a que esteja diretamente ligado, bem como os respectivos nomes de fantasia e endereços;

II - balanços e demonstrações financeiras da empresa franqueadora relativos aos dois últimos exercícios;

III - indicação precisa de todas as pendências judiciais em que estejam envolvidos o franqueador, as empresas controladoras e titulares de marcas, patentes e direitos autorais relativos à operação, e seus subfranqueadores, questionando especificamente o sistema da franquia ou que possam diretamente vir a impossibilitar o funcionamento da franquia;

IV - descrição detalhada da franquia, descrição geral do negócio e das atividades que serão desempenhadas pelo franqueado;

V - perfil do franqueado ideal no que se refere a experiência anterior, nível de escolaridade e outras características que deve ter, obrigatória ou preferencialmente;

VI - requisitos quanto ao envolvimento direto do franqueado na operação e na administração do negócio;

VII - especificações quanto ao:

a) total estimado do investimento inicial necessário à aquisição, implantação e entrada em operação da franquia;

b) valor da taxa inicial de filiação ou taxa de franquia e de caução; e

c) valor estimado das instalações, equipamentos e do estoque inicial e suas condições de pagamento;

VIII - informações claras quanto a taxas periódicas e outros valores a serem pagos pelo franqueado ao franqueador ou a terceiros por este indicados, detalhando as respectivas bases de cálculo e o que as mesmas remuneram ou o fim a que se destinam, indicando, especificamente, o seguinte:

- a) remuneração periódica pelo uso do sistema, da marca ou em troca dos serviços efetivamente prestados pelo franqueador ao franqueado (royalties);
- b) aluguel de equipamentos ou ponto comercial;
- c) taxa de publicidade ou semelhante;
- d) seguro mínimo; e
- e) outros valores devidos ao franqueador ou a terceiros que a ele sejam ligados;

IX - relação completa de todos os franqueados, subfranqueados e subfranqueadores da rede, bem como dos que se desligaram nos últimos doze meses, com nome, endereço e telefone;

X - em relação ao território, deve ser especificado o seguinte:

- a) se é garantida ao franqueado exclusividade ou preferência sobre determinado território de atuação e, caso positivo, em que condições o faz; e
- b) possibilidade de o franqueado realizar vendas ou prestar serviços fora de seu território ou realizar exportações;

XI - informações claras e detalhadas quanto à obrigação do franqueado de adquirir quaisquer bens, serviços ou insumos necessários à implantação, operação ou administração de sua franquia, apenas de fornecedores indicados e aprovados pelo franqueador, oferecendo ao franqueado relação completa desses fornecedores;

XII - indicação do que é efetivamente oferecido ao franqueado pelo franqueador, no que se refere a:

- a) supervisão de rede;
- b) serviços de orientação e outros prestados ao franqueado;
- c) treinamento do franqueado, especificando duração, conteúdo e custos;
- d) treinamento dos funcionários do franqueado;
- e) manuais de franquia;
- f) auxílio na análise e escolha do ponto onde será instalada a franquia; e
- g) layout e padrões arquitetônicos nas instalações do franqueado;

XIII - situação perante o Instituto Nacional de Propriedade Industrial - (INPI) das marcas ou patentes cujo uso estará sendo autorizado pelo franqueador;

XIV - situação do franqueado, após a expiração do contrato de franquia, em relação a:

- a) "know how" segredo de indústria a que venha a ter acesso em função da franquia; e

b) implantação de atividade concorrente da atividade do franqueador;

XV - modelo do contrato-padrão e, se for o caso, também do pré-contrato-padrão de franquia adotado pelo franqueador, com texto completo, inclusive dos respectivos anexos e prazos de validade.

Art. 4º A circular de oferta de franquia deverá ser entregue ao candidato a franqueado no mínimo 10 (dez) dias antes da assinatura do contrato ou pré-contrato de franquia ou ainda do pagamento de qualquer tipo de taxa pelo franqueado ao franqueador ou a empresa ou pessoa ligada a este.

Parágrafo único. Na hipótese do não cumprimento do disposto no caput deste artigo, o franqueado poderá argüir a anulabilidade do contrato e exigir devolução de todas as quantias que já houver pago ao franqueador ou a terceiros por ele indicados, a título de taxa de filiação e "royalties", devidamente corrigidas, pela variação da remuneração básica dos depósitos de poupança mais perdas e danos.

Art. 5º (VETADO).

Art. 6º O contrato de franquia deve ser sempre escrito e assinado na presença de 2 (duas) testemunhas e terá validade independentemente de ser levado a registro perante cartório ou órgão público.

Art. 7º A sanção prevista no parágrafo único do art. 4º desta lei aplica-se, também, ao franqueador que veicular informações falsas na sua circular de oferta de franquia, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 8º O disposto nesta lei aplica-se aos sistemas de franquia instalados e operados no território nacional.

Art. 9º Para os fins desta lei, o termo franqueador, quando utilizado em qualquer de seus dispositivos, serve também para designar o subfranqueador, da mesma forma que as disposições que se referirem ao franqueado aplicam-se ao subfranqueado.

Art. 10. Esta lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 15 de dezembro de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO



## Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998

Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Parágrafo único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO



Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997

Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I  
**DO PROGRAMA ESTADUAL DE INCENTIVO  
ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

Art. 1º - Fica instituído o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, com o objetivo de fomentar a absorção de atividades que, por força de previsão constitucional, já venham sendo exercidas também pelo setor privado, tais como ensino, pesquisa científica e tecnológica, cultura, saúde ou outras, pelas Organizações Sociais, constituídas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I - adoção de critérios que assegurem a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão;

II - promoção de meios que favoreçam efetiva redução de formalidades burocráticas para o acesso aos serviços;

III - adoção de mecanismos que possibilitem a integração, entre os setores públicos do Estado, a sociedade e o setor privado;

IV - manutenção de sistema de programação e acompanhamento de suas atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos resultados.

CAPÍTULO II  
**DAS AUTORIZAÇÕES**

Art. 2º - O Poder Executivo poderá autorizar a absorção de atividades e serviços de natureza social atualmente desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais para as organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei.

Art. 3º - A autorização de que trata o artigo anterior depende de requerimento específico da Organização Social, que indicará o serviço que pretende prestar, os meios, os recursos orçamentários, equipamentos e instalações públicos necessários à sua prestação, sua inteira submissão ao contido nesta Lei e aos seguintes parâmetros:

I -compromisso de adoção de modelos gerenciais flexíveis, autonomia de gestão, controle por resultados e adoção de indicadores adequados de avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços autorizados;

II -promoção da melhoria da eficiência e qualidade do serviço, do ponto de vista econômico, operacional e administrativo, das atividades de interesse público;

III - redução de custos, racionalização de despesas com bens e serviços coletivos e transparência na sua alocação e utilização.

§ 1º - Quando, em face da exclusividade de requerimento, se verificar a impossibilidade de competição, a autorização de que trata o presente artigo não estará sujeita a prévio certame licitatório, podendo o Estado, sempre em regime de direito público, e à título precário, autorizar às Organizações Sociais, o uso de bens, equipamentos e instalações públicos, necessários ao cumprimento dos objetivos propostos.

§ 2º - O Poder Executivo fica autorizado a promover as transferências de recursos orçamentários, mediante subvenções sociais, alocados anualmente nos programas de trabalho dos órgãos, entidades ou fundos específicos, integrantes dos orçamentos do Estado, destinados a manutenção dos serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, em conformidade com o disposto nos artigos 16 e 17, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e nos artigos 63 a 65 da Lei Estadual nº 2.322, de 11 de abril de 1966, e com os termos do Contrato de Gestão, previsto nesta Lei.

§ 3º - É vedada a cessão de servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado, de qualquer dos Poderes, bem como de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado, com ou sem ônus para o órgão ou entidade de origem, para servir nas Organizações Sociais de que trata esta Lei.

### CAPÍTULO III

## DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

### SEÇÃO I

## DA QUALIFICAÇÃO

Art. 4º - O Poder Executivo poderá qualificar como Organizações Sociais exclusivamente pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, e cujas atividades sejam dirigidas à prestação de serviços sociais, atendidos, ainda, os requisitos estabelecidos nesta Lei.

Art. 5º - São requisitos para que a entidade, constituída na forma do artigo anterior, possa se habilitar à qualificação como Organização Social:

I -comprovar o registro de seu ato constitutivo ou alteração posterior, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) atendimento indiferenciado aos seus usuários e clientes;
- d) obrigatoriedade de, em caso de extinção, o seu patrimônio, legados, doações que lhe forem destinados, bem como os excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, serem incorporados ao patrimônio do Estado ou ao de outra Organização Social, qualificada na forma desta Lei;
- e) previsão de adoção de práticas de planejamento sistemático de suas ações, mediante instrumentos de programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação de suas atividades;
- f) previsão de participação, nos órgãos colegiados de deliberação e fiscalização superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral, nos termos desta Lei;
- g) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, de demonstrações financeiras, elaboradas em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade, e do relatório de execução do contrato de gestão.

II - dispor, a entidade, da seguinte estrutura básica:

- a) Conselho de Administração ou Conselho Curador, como órgão de deliberação superior;
- b) Conselho Fiscal, como órgão de fiscalização superior;
- c) Diretoria, como órgão de direção.

III - ter, a entidade, recebido parecer favorável quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como Organização Social, emitido pelo Secretário de Estado da área de atividade correspondente ao seu objeto social, aprovado na forma do Regulamento.

Art. 6º - A qualificação da entidade como Organização Social dar-se-á por ato do Governador do Estado.

Art. 7º - As entidades qualificadas como Organizações Sociais ficam equiparadas, para efeitos tributários e enquanto perdurar a autorização de que trata os artigos 2º e 3º desta Lei, às entidades reconhecidas de interesse social e utilidade pública.

## SEÇÃO II

### COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS

Art. 8º - O Conselho de Administração ou Conselho Curador das Organizações Sociais será estruturado nos termos que dispuser o respectivo Estatuto, tendo a seguinte composição:

I - mínimo de 3 (três) e máximo de 5 (cinco) representantes do Poder Público, na qualidade de membros natos;

II -1 (um) membro indicado pelas entidades representativas da sociedade civil, na qualidade de membro nato;

III -2 (dois) membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo Estatuto;

IV -3 (três) membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral.

§ 1º - Os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho terão mandato de quatro anos, admitida uma recondução.

§ 2º - Os membros natos serão indicados e substituídos a qualquer tempo.

§ 3º - O primeiro mandato de metade dos membros eleitos e indicados será de dois anos, segundo critérios estabelecidos no Estatuto.

§ 4º - O dirigente máximo da entidade participará das reuniões do Conselho de Administração, sem direito a voto.

§ 5º - O Conselho deverá reunir-se, ordinariamente, no mínimo, quatro vezes ao ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo, respeitado intervalo entre as sessões não superior a quatro meses.

§ 6º - Os Conselheiros não receberão remuneração ou vantagens pelos serviços que prestarem à Organização Social.

Art. 9º - Compete ao Conselho de Administração ou ao Conselho Curador:

I - definir objetivos e diretrizes de atuação da entidade, em conformidade com o estabelecido no artigo 1º desta Lei;

I I - aprovar a proposta do Contrato de Gestão da entidade;

III - aprovar o plano de trabalho, a proposta de orçamento, o programa de investimentos e o plano de metas fixados pela entidade;

IV - aprovar os mecanismos e critérios de avaliação de desempenho da entidade;

V - escolher, designar e dispensar os membros da Diretoria;

VI - fixar a remuneração dos membros da Diretoria;

VII - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos da entidade;

VIII - aprovar o Regimento Interno da entidade, que disporá sobre sua estrutura organizacional, competências de seus órgãos e unidades e atribuições dos seus cargos;

IX - aprovar o Plano de Cargos, Salários e Benefícios, e as normas de recrutamento e seleção de pessoal pela entidade;

X - aprovar as normas de qualidade, de contratação de obras e serviços, bem como de compras e alienações;

XI - deliberar quanto ao cumprimento, pela Diretoria, dos planos de trabalho e do Contrato de Gestão, bem como, ouvido o Conselho Fiscal, sobre os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, e respectivas demonstrações financeiras relativos às contas anuais ou de gestão da entidade, a serem encaminhados ao Órgão competente;

XII -fiscalizar, com o auxílio do Conselho Fiscal, o cumprimento das diretrizes e metas definidas para a entidade.

Art. 10 - O Conselho Fiscal da Organização Social será constituído de sete membros efetivos e respectivos suplentes, na qualidade de membros natos, tendo a seguinte composição:

- I - um representante da Secretaria da área de atividade autorizada;
- II - um representante da Secretaria da Fazenda;
- III - um representante da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia;
- IV - um representante da Secretaria da Administração;
- V - um representante da Procuradoria Geral do Estado;
- VI - dois membros indicados pelas entidades representativas da sociedade civil.

§ 1º - Os membros indicados para compor o Conselho Fiscal terão mandato de um ano, permitida a recondução por igual período.

§ 2º - O Conselho Fiscal reunir-se-á mensalmente em sessões ordinárias e, extraordinariamente, quando convocado pela Diretoria ou a requerimento de qualquer de seus membros.

Art. 11 - Compete ao Conselho Fiscal:

- I - examinar e emitir parecer sobre os relatórios e balancetes mensais da entidade;
- II - supervisionar a execução financeira e orçamentária da entidade, podendo examinar livros, registros, documentos ou quaisquer outros elementos, bem como requisitar informações;
- III - examinar e emitir parecer sobre os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, e respectivas demonstrações financeiras, elaborados pela Diretoria, relativos às contas anuais ou de gestão da entidade;
- IV - pronunciar-se sobre assuntos que lhe forem submetidos pela Diretoria ou pelo Conselho de Administração ou Conselho Curador;
- V - pronunciar-se sobre denúncia que lhe for encaminhada pela sociedade, adotando as providências cabíveis;
- VI - executar outras atividades correlatas.

### SEÇÃO III

## PESSOAL E RECURSOS FINANCEIROS

Art. 12 - A admissão de pessoal pelas Organizações Sociais far-se-á, exclusivamente, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Parágrafo único - As Organizações Sociais poderão admitir em seu quadro de pessoal, sob o regime estabelecido no *caput* deste artigo, servidores públicos do Estado, de qualquer dos Poderes, suas autarquias e fundações, que se encontrem afastados de suas atividades em Licença para Tratar de Interesse Particular.

Art. 13 - São recursos financeiros das Organizações Sociais:

I - as subvenções sociais que lhes forem transferidas pelo Poder Público, originárias do exercício de suas atividades, nos termos do respectivo Contrato de Gestão;

II - as doações e contribuições de entidades nacionais e estrangeiras;

III - os rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio e serviços sob a sua administração, na forma do contrato de gestão;

IV - outros recursos que lhes venham a ser destinados.

## CAPÍTULO IV

### DO CONTRATO DE GESTÃO

Art. 14 - As relações entre a Administração Pública e as Organizações Sociais serão reguladas pelo ato de autorização e pelo Contrato de Gestão, que será instrumentalizado sempre por escrito e através do qual serão estabelecidas as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas.

§ 1º - Os Contratos de Gestão têm sempre natureza jurídica de Direito Público e serão firmados pelo Secretário de Estado da área correspondente às atividades e serviços transferidos e pelo representante legal da Organização Social, após a aprovação pelo Conselho de Administração ou Curador da entidade.

§ 2º - A execução dos Contratos de Gestão será supervisionada, acompanhada e avaliada pelos órgãos competentes da Secretaria de Estado da área relativa às atividades e serviços transferidos, sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos normativos e de controle interno e externo do Estado.

Art. 15 - Os Contratos de Gestão observarão aos princípios da legalidade, impeccabilidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também aos seguintes preceitos:

I - obrigatoriedade de especificar o programa de trabalho proposto pela Organização Social, estipular as metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - possibilidade de estipular limites e critérios para os gastos com remuneração e vantagens, de qualquer natureza, a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das Organizações Sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único - Os termos dos Contratos de Gestão, bem como os resultados de sua execução, serão submetidos a um Comitê, que será criado na forma do Regulamento.

Art. 16 - É obrigatória a apresentação, pelos órgãos setoriais de controle interno, à Auditoria Geral do Estado, ao término de cada exercício, ou a qualquer

momento, conforme recomende o interesse da Administração Pública, de relatórios pertinentes à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro ou ao período da gestão.

Parágrafo único - A prestação de contas da entidade, relativa ao exercício ou gestão, será elaborada em conformidade com as disposições constitucionais sobre a matéria, com o disposto nesta Lei, no Contrato de Gestão, e nas demais normas legais aplicáveis, devendo ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado para exame auditorial e julgamento.

Art. 17 - Os resultados alcançados pelas Organizações Sociais na execução do Contrato de Gestão serão analisados, periodicamente, pela equipe técnica multidisciplinar responsável pelo seu acompanhamento e avaliação, no âmbito de cada Secretaria, que emitirá relatório conclusivo e o encaminhará ao Titular da respectiva Pasta, aos órgãos de controle interno e externo do Estado e ao Conselho de Administração ou Curador da entidade, até o último dia do mês subsequente ao encerramento de cada trimestre do exercício financeiro.

Parágrafo único - O Secretário da área encaminhará o relatório mencionado no caput deste artigo, acompanhado de seu parecer, para apreciação do Governador do Estado.

Art. 18 - Ressalvados os casos previstos em lei e os termos do Contrato de Gestão, não dependerá de autorização prévia do Poder Executivo a prática dos atos de gestão administrativa e empresarial inerentes às suas atividades regulares e ao seu objeto social.

Art. 19 - Sem prejuízo do exercício das competências constitucionais e legais dos órgãos de controle interno e externo do Estado, são responsáveis pela execução, acompanhamento e fiscalização do Contrato de Gestão de que trata esta Lei, no âmbito das Organizações Sociais:

I - a Diretoria da entidade, à qual caberá executar o Contrato de Gestão e fiscalizar a execução em relação as suas entidades filiadas;

II - os respectivos Conselhos de Administração ou Curador e Fiscal, aos quais caberá zelar pelo cumprimento e execução do Contrato.

## CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20 - A Diretoria da Organização Social terá sua composição, competências e atribuições definidas no Estatuto e Regimento da entidade.

Art. 21 - Os dirigentes que, em conjunto ou isoladamente, derem causa ao descumprimento da presente Lei, do Contrato de Gestão e da legislação pertinente, ficarão sujeitos ao afastamento das respectivas funções.

Art. 22 - O Poder Executivo na hipótese de comprovado risco quanto à sua regularidade ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no Contrato de Gestão, poderá intervir nos serviços autorizados.

§ 1º - A intervenção far-se-á mediante decreto do Governador do Estado, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção, seus objetivos e limites.

§ 2º - A intervenção terá a duração máxima de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 3º - Decretada a intervenção, o Poder Executivo deverá, no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação do ato respectivo, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 4º - Ficando constatado que a intervenção não atendeu aos pressupostos legais e regulamentares previstos nesta hipótese, deve a gestão da Organização Social retornar, de imediato, os serviços autorizados.

§ 5º - Comprovado o descumprimento das normas constantes desta Lei ou das disposições contidas no Contrato de Gestão, será declarada a desqualificação da entidade como Organização Social, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Art. 23 - Fica o Poder Executivo autorizado a proceder, no prazo de 60 (sessenta) dias, à regulamentação do disposto nesta Lei.

Art. 24 - A Organização Social que tiver absorvido algum serviço social poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

Art. 25 - O Programa Especial de Incentivo às Organizações Sociais, instituído na forma desta Lei, não impede a Administração de, observado o interesse público, promover a concessão ou permissão destes ou de outros serviços.

Art. 26 - Fica o Poder Executivo autorizado a promover as modificações orçamentárias necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 27 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 28 - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 29 de janeiro de 1997.

PAULO SOUTO  
Governador

Decreto nº 7.007, de 14 de novembro de 1997

Regulamenta a Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto na Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997,

**Decreta**

## CAPÍTULO I

### DO PROGRAMA ESTADUAL DE INCENTIVO ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Art. 1º - O Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, tem como objetivo fomentar a absorção, pelas organizações sociais, de atividades desenvolvidas por órgãos ou entidades públicas estaduais que, por força de previsão constitucional, já venham sendo também exercidas pelo setor privado, tais como ensino, pesquisa científica e tecnológica, cultura, saúde, entre outras, e será implementado em conformidade com o disposto na referida Lei e neste Decreto.

§ 1º - A absorção, por organizações sociais autorizadas, de atividades ora desempenhadas por órgãos e entidades públicas do Estado, será promovida sem prejuízo da continuidade da correspondente prestação dos serviços à população beneficiária.

§ 2º - A implementação do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais não impede a Administração de, observado o interesse público, promover a concessão ou permissão destes ou de outros serviços.

Art. 2º - O Poder Executivo poderá autorizar a absorção de atividades e serviços de natureza social atualmente desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais para as organizações sociais, qualificadas na forma da lei (Lei nº 7.027/97, art. 2º).

Parágrafo único - A análise de conveniência e oportunidade quanto à absorção, por organizações sociais, de atividades e serviços mencionados no caput deste artigo será feita pelos Secretários de Estado, observadas as respectivas áreas de atuação, devendo o resultado dessa avaliação ser submetido, mediante proposição fundamentada, ao Governador do Estado, para deliberação.

Art. 3º - As relações entre a Administração Pública e as organizações sociais serão reguladas pelo ato de autorização e pelo Contrato de Gestão, que será instrumentalizado sempre por escrito e através do qual serão estabelecidas as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas (Lei nº 7.027/97, art. 14, caput).

## CAPÍTULO II

### DO PLANEJAMENTO GERAL DO PROGRAMA

Art. 4º - O planejamento estratégico do Programa Estadual de Incentivo às organizações sociais ficará a cargo da Secretaria da Administração, que elaborará os mecanismos necessários à implementação de suas ações programáticas, inclusive indicando novas áreas, setores, atividades e serviços passíveis de serem desenvolvidos por organizações sociais.

§ 1º - O plano de ação indicado neste artigo, homologado pelo Secretário da Administração, será submetido à aprovação final do Governador do Estado.

§ 2º - A Secretaria da Administração adotará, de forma sistemática, mecanismos de acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelo Programa.

§ 3º - As atividades de programação, acompanhamento e avaliação das ações do Programa, em nível setorial, serão desenvolvidas por cada Secretaria de Estado, no âmbito de suas respectivas competências.

## CAPÍTULO III

### DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

#### SEÇÃO I

#### DA QUALIFICAÇÃO

Art. 5º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais exclusivamente pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, e cujas atividades sejam dirigidas à prestação de serviços sociais, atendidos, ainda, os requisitos estabelecidos em lei (Lei nº 7.027/97, art. 4º).

Art. 6º - A entidade, constituída na forma estabelecida no artigo anterior, que decidir pleitear sua qualificação como Organização Social deverá manifestar sua vontade mediante requerimento específico ao Secretário de Estado da área de atividade correspondente ao seu objeto social, acompanhado da comprovação do cumprimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I e II, do art. 5º, da Lei nº 7.027/97.

§ 1º - A proposta de que trata o caput deste artigo será submetida, inicialmente, ao Comitê do Programa de Gestão na Administração Pública do Estado da Bahia-PROGERIR, criado pelo Decreto nº 5.491, de 17 de junho de 1996, para pronunciamento, no prazo de cinco dias, quanto ao cumprimento das exigências especificadas no referido dispositivo.

§ 2º - Sendo a manifestação do Comitê do PROGERIR favorável ao pleito, e após sua homologação pelo Secretário da Administração, o processo será devolvido à Secretaria de origem para o competente exame, pelo Titular da Pasta, quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade da qualificação da entidade.

§ 3º - Sendo favoráveis os pareceres para qualificação da entidade como Organização Social, o pleito será encaminhado, pelo Titular da respectiva Pasta, para deliberação do Governador do Estado.

## SEÇÃO II

### DAS AUTORIZAÇÕES

Art. 7º - O Secretário de Estado cuja área de atuação contenha atividades e serviços passíveis de absorção, por organizações sociais qualificadas na forma legal, deverá tornar pública a programação de suas ações, indicando os recursos orçamentários, os equipamentos e as instalações do Estado disponíveis, os convênios, contratos, acordos e ajustes vigentes, bem como os requisitos mínimos estabelecidos para a autorização de entidades, em consonância com a especificidade de cada caso, visando assegurar a continuidade da prestação dos serviços à população.

Art. 8º A entidade, qualificada pelo Estado como Organização Social, que se interessar em obter autorização para absorver atividades e serviços, de natureza social, integrantes do Programa de que trata este Decreto, deverá apresentar requerimento específico ao Secretário de Estado da área correspondente ao seu objeto social, indicando os serviços que pretende prestar, os meios, os recursos orçamentários, equipamentos e instalações públicos necessários à sua prestação, sua inteira submissão às normas legais sobre a matéria e aos parâmetros especificados nos incisos I a III, do art. 3º, da Lei nº 7.027/97.

§ 1º - O requerimento indicado no caput deste artigo será analisado pelo órgão técnico competente da respectiva Secretaria, que emitirá parecer circunstanciado sobre a razoabilidade e economicidade do plano de trabalho apresentado pela Organização Social, submetendo-o ao Titular da Pasta, para decisão.

§ 2º - O Secretário de Estado poderá, antes de decidir sobre determinado requerimento de autorização, submetê-lo ao Comitê do PROGERIR, para, no prazo de dez dias, emitir parecer.

Art. 9º - O processo seletivo entre as organizações sociais que se habilitarem à autorização de que trata esta Seção dar-se-á mediante licitação pública, em conformidade com as normas estabelecidas na Lei Federal nº 8.666/93.

§ 1º - Para preparação do Edital e da minuta do Contrato de Gestão, que o integrará, e realização da análise e julgamento das propostas, serão constituídas comissões especiais de licitação, delas participando dois representantes da Secretaria de Estado da área correspondente às atividades e serviços objeto do certame, sendo um deles seu Presidente, um representante da Secretaria da Administração, um representante da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia e um representante da Secretaria da Fazenda.

§ 2º - A homologação das licitações indicadas neste artigo é da competência do Secretário de Estado da área de atividade correspondente ao objeto licitado.

§ 3º - Quando, em face da exclusividade de requerimento, se verificar a impossibilidade de competição, a autorização de que trata o presente artigo não estará sujeita a prévio certame licitatório, podendo o Estado, sempre em regime de direito público, e a título precário, autorizar às organizações sociais, o uso de bens, equipamentos e instalações públicos, necessários ao cumprimento dos objetivos propostos (Lei nº 7.027/97, art. 3º, § 1º).

Art. 10 - O ato de autorização para a absorção de atividades e serviços, por organizações sociais, é da competência do Governador do Estado.

### SEÇÃO III

## DOS CONTRATOS DE GESTÃO

Art. 11 - Para cada autorização concedida pelo Estado haverá um Contrato de Gestão que conterà, além de outras especificações consideradas necessárias pela Administração, cláusulas dispondendo sobre:

- I - objetivos;
- II - metas e prazos para sua consecução;
- III - autonomias concedidas;
- IV - custos por unidade de serviço;
- V - quantificação dos serviços;
- VI - indicadores de qualidade;
- VII - indicadores de produtividade;
- VIII - indicadores econômico-financeiros;
- IX - indicadores de expansão;
- X - critérios de avaliação de desempenho;
- XI - recursos orçamentários e financeiros;
- XII - bens imóveis, equipamentos e instalações disponibilizados;
- XIII - vigância;
- XIV - condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão;
- XV - penalidades aos administradores que descumprirem as cláusulas compromissadas.

§ 1º - A programação das ações previstas no Contrato de Gestão será detalhada no respectivo Plano Operacional, que fará parte integrante do mencionado instrumento.

§ 2º - Os termos dos Contratos de Gestão serão submetidos ao Comitê do PROGERIR, para análise e deliberação, no prazo de dez dias, quanto a sua conformidade com os objetivos e metas estabelecidos no planejamento global das ações do Programa.

Art. 12 - Os Contratos de Gestão têm sempre natureza jurídica de direito público e serão firmados pelo Secretário de Estado da área correspondente às atividades e serviços transferidos e pelo representante legal da Organização Social, após sua aprovação pelo Conselho de Administração ou Curador da entidade (Lei nº 7.027/97, art. 14, § 1º).

Art. 13 - Os Contratos de Gestão observarão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, aos seguintes preceitos:

I - obrigatoriedade de especificar o programa de trabalho proposto pela Organização Social, estipular as metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - possibilidade de estipular limites e critérios para os gastos com remuneração e vantagens, de qualquer natureza, a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções (Lei nº 7.027/97, art. 15, incisos I e II).

#### SEÇÃO IV

### DA COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS

Art. 14 - O Conselho de Administração ou Conselho Curador das organizações sociais será estruturado nos termos que dispuser o respectivo Estatuto, tendo a seguinte composição:

I - mínimo de 3 (três) e máximo de 5 (cinco) representantes do Poder Público, na qualidade de membros natos;

II - 1 (um) membro indicado pelas entidades representativas da sociedade civil, na qualidade de membro nato;

III - 2 (dois) membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo Estatuto;

IV - 3 (três) membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral (Lei nº 7.027/97, art. 8º, incisos I a IV).

§ 1º - Os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho terão mandato de quatro anos, admitida uma recondução (Lei nº 7.027/97, art. 8º, § 1º).

§ 2º - Os membros natos serão indicados e substituídos a qualquer tempo (Lei nº 7.027/97, art. 8º, § 2º).

§ 3º - O primeiro mandato de metade dos membros eleitos e indicados será de dois anos, segundo critérios estabelecidos no Estatuto (Lei nº 7.027/97, art. 8º, § 3º).

§ 4º - O dirigente máximo da entidade participará das reuniões do Conselho de Administração, sem direito a voto (Lei nº 7.027/97, art. 8º, § 4º).

§ 5º - O Conselho deverá reunir-se, ordinariamente, no mínimo, quatro vezes ao ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo, respeitado intervalo entre as sessões não superior a quatro meses (Lei nº 7.027/97, art. 8º, § 5º).

§ 6º - Os Conselheiros não receberão remuneração ou vantagens pelos serviços que prestarem à Organização Social (Lei nº 7.027/97, art. 8º, § 6º).

Art. 15 - Compete ao Conselho de Administração ou ao Conselho Curador:

I - definir objetivos e diretrizes de atuação da entidade, em conformidade com o estabelecido no art. 1º, da Lei nº 7.027/97;

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

III - aprovar o plano de trabalho, a proposta de orçamento, o programa de investimentos e o plano de metas fixados pela entidade;

IV - aprovar os mecanismos e critérios de avaliação de desempenho da entidade;

V - escolher, designar e dispensar os membros da Diretoria;

VI - fixar a remuneração dos membros da Diretoria;

VII - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos da entidade;

VIII - aprovar o Regimento Interno da entidade, que disporá sobre sua estrutura organizacional, competências de seus órgãos e unidades e atribuições dos seus cargos;

IX - aprovar o Plano de Cargos, Salários e Benefícios, e as normas de recrutamento e seleção de pessoal pela entidade;

X - aprovar as normas de qualidade, de contratação de obras e serviços, bem como de compras e alienações;

XI - deliberar quanto ao cumprimento, pela Diretoria, dos planos de trabalho e do Contrato de Gestão, bem como, ouvido o Conselho Fiscal, sobre os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, e respectivas demonstrações financeiras, relativos às contas anuais ou de gestão da entidade, a serem encaminhados ao Órgão competente;

XII - fiscalizar, com o auxílio do Conselho Fiscal, o cumprimento das diretrizes e metas definidas para a entidade (Lei nº 7.027/97, art. 9º, incisos I a XII).

Art. 16 - O Conselho Fiscal da Organização Social será constituído de sete membros efetivos e respectivos suplentes, na qualidade de membros natos, tendo a seguinte composição:

I - um representante da Secretaria da área de atividade autorizada;

II - um representante da Secretaria da Fazenda;

III - um representante da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia;

IV - um representante da Secretaria da Administração;

V - um representante da Procuradoria Geral do Estado;

VI - dois membros indicados pelas entidades representativas da sociedade civil (Lei nº 7.027/97, art. 10, incisos I a VI).

§ 1º - Os membros indicados para compor o Conselho Fiscal terão mandato de um ano, permitida a recondução por igual período (Lei nº 7.027/97, art. 10, § 1º).

§ 2º - O Conselho Fiscal reunir-se-á mensalmente em sessões ordinárias e, extraordinariamente, quando convocado pela Diretoria ou a requerimento de qualquer de seus membros (Lei nº 7.027/97, art. 10, § 2º).

Art. 17 - Compete ao Conselho Fiscal:

I - examinar e emitir parecer sobre os relatórios e balancetes mensais da entidade;

II - supervisionar a execução financeira e orçamentária da entidade, podendo examinar livros, registros, documentos ou quaisquer outros elementos, bem como requisitar informações;

III - examinar e emitir parecer sobre os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, e respectivas demonstrações financeiras, elaborados pela Diretoria, relativos às contas anuais ou de gestão da entidade;

IV - pronunciar-se sobre assuntos que lhe forem submetidos pela Diretoria ou pelo Conselho de Administração ou Conselho Curador;

V - pronunciar-se sobre denúncia que lhe for encaminhada pela sociedade, adotando as providências cabíveis;

VI - executar outras atividades correlatas (Lei nº 7.027/97, art. 11, incisos I a VI).

#### CAPÍTULO IV

### DO ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DAS AÇÕES DO PROGRAMA

Art. 18 - A execução dos Contratos de Gestão será supervisionada, acompanhada e avaliada pelos órgãos competentes da Secretaria de Estado da área relativa às atividades e serviços transferidos, sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos normativos e de controle interno e externo do Estado (Lei nº 7.027/97, art. 14, § 2º).

Art. 19 - É obrigatória a apresentação, pelos órgãos setoriais de controle interno, à Auditoria Geral do Estado, ao término de cada exercício, ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse da Administração Pública, de relatórios pertinentes à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro ou ao período da gestão (Lei nº 7.027/97, art. 16, caput).

Art. 20 - A prestação de contas da entidade, relativa ao exercício ou gestão, será elaborada em conformidade com as disposições constitucionais sobre a matéria, com o disposto na lei, no Contrato de Gestão, e nas demais normas legais aplicáveis, devendo ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado para exame auditorial e julgamento (Lei nº 7.027/97, art. 16, parágrafo único).

Art. 21 - Os resultados alcançados pelas organizações sociais na execução do Contrato de Gestão serão analisados, periodicamente, pela equipe técnica multidis-

ciplinar responsável pelo seu acompanhamento e avaliação, no âmbito de cada Secretaria, que emitirá relatório conclusivo e o encaminhará ao Titular da respectiva Pasta, aos órgãos de controle interno e externo do Estado e ao Conselho de Administração ou Curador da entidade, até o último dia do mês subsequente ao encerramento de cada trimestre do exercício financeiro (Lei nº 7.027/97, art. 17, *caput*).

Parágrafo único - O Secretário da área encaminhará o relatório mencionado no *caput* deste artigo, acompanhado de seu parecer, para apreciação do Governador do Estado (Lei nº 7.027/97, art. 17, parágrafo único).

Art. 22 - Cabe ao Comitê do PROGERIR o acompanhamento estratégico e a avaliação do desempenho global das organizações sociais na operacionalização dos respectivos Contratos de Gestão.

Art. 23 - O Secretário da Administração, respaldado nos pareceres emitidos pelo Comitê do PROGERIR, apresentará ao Governador do Estado, anualmente, ou a qualquer tempo, quando solicitado, avaliação do desempenho global do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, especialmente quanto ao alcance das metas governamentais voltadas para a melhoria do desempenho da Administração Pública.

Art. 24 - Sem prejuízo do exercício das competências constitucionais e legais dos órgãos de controle interno e externo do Estado, são responsáveis pela execução, acompanhamento e fiscalização do Contrato de Gestão de que trata este Decreto, no âmbito das organizações sociais:

I - a Diretoria da entidade, à qual caberá executar o Contrato de Gestão e fiscalizar a execução em relação às suas entidades filiadas;

II - os respectivos Conselhos de Administração ou Curador e Fiscal, aos quais caberá zelar pelo cumprimento e execução do Contrato (Lei nº 7.027/97, art. 19, *incisos I e II*).

Art. 25 - O Poder Executivo, na hipótese de comprovado risco quanto ao regular e fiel cumprimento das obrigações assumidas no Contrato de Gestão, poderá intervir nos serviços autorizados (Lei nº 7.027/97, art. 22, *caput*).

§ 1º - A intervenção far-se-á mediante decreto do Governador do Estado, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção, seus objetivos e limites (Lei nº 7.027/97, art. 22, § 1º).

§ 2º - A intervenção terá a duração máxima de 180 (cento e oitenta) dias (Lei nº 7.027/97, art. 22, § 2º).

§ 3º - Decretada a intervenção, o Poder Executivo deverá, no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação do ato respectivo, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa (Lei nº 7.027/97, art. 22, § 3º).

§ 4º - Ficando constatado que a intervenção não atendeu aos pressupostos legais e regulamentares previstos nesta hipótese, deve a gestão da Organização Social retomar, de imediato, os serviços autorizados (Lei nº 7.027/97, art. 22, § 4º).

§ 5º - Comprovado o descumprimento das normas constantes em lei ou das disposições contidas no Contrato de Gestão, será declarada a desqualificação da entidade como Organização Social, sem prejuízo das demais sanções cabíveis (Lei nº 7.027/97, art. 22, § 5º).

Art. 26 - Os dirigentes que, em conjunto ou isoladamente, derem causa ao descumprimento da Lei nº 7.027/97, do presente Decreto, do Contrato de Gestão e da legislação pertinente, ficarão sujeitos ao afastamento das respectivas funções.

## CAPÍTULO V

### DO PESSOAL E RECURSOS FINANCEIROS

Art. 27 - Aos servidores públicos lotados nas instituições governamentais, cujas atividades e serviços sejam absorvidos por organizações sociais, serão garantidos todos os direitos decorrentes do regime jurídico a que estejam submetidos, passando a integrar, automaticamente, o quadro de pessoal da Secretaria de sua vinculação.

Art. 28 - É vedada a cessão de servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado, de qualquer dos Poderes, bem como de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado, com ou sem ônus para o órgão ou entidade de origem, para servir nas organizações sociais de que trata este Decreto (Lei nº 7.027/97, art. 3º, § 3º).

Art. 29 - A admissão de pessoal, pelas organizações sociais, sob o regime estabelecido no *caput* do art. 12, da Lei nº 7.027/97, será sempre procedida mediante aprovação prévia em processo seletivo simplificado, devidamente aprovado pelo Conselho de Administração ou Curador.

§ 1º - Na forma prevista no parágrafo único, do art. 12, da Lei nº 7.027/97, é assegurado aos servidores públicos do Estado, de qualquer dos Poderes, suas autarquias e fundações, que se encontrem afastados de suas atividades em Licença para Tratar de Interesse Particular, o direito de participar dos processos seletivos realizados pelas organizações sociais.

§ 2º - Observado o disposto no *caput* deste artigo, o Contrato de Gestão a ser celebrado com entidades integrantes do Programa instituído pela Lei nº 7.027/97 conterá disposições relativas aos limites mínimos de absorção, pelas organizações sociais, de servidores públicos estaduais em gozo de Licença para Tratar de Interesse Particular.

Art. 30 - São recursos financeiros das organizações sociais:

I - as subvenções sociais que lhes forem transferidas pelo Poder Público, originárias do exercício de suas atividades, nos termos do respectivo Contrato de Gestão;

II - as doações e contribuições de entidades nacionais e estrangeiras;

III - os rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertencentes ao patrimônio e serviços sob a sua administração, na forma do contrato de gestão;

IV - outros recursos que lhes venham a ser destinados (Lei nº 7.027/97, art. 13, incisos I a IV).

Art. 31 - As despesas decorrentes da execução dos Contratos de Gestão celebrados pelo Estado, que se destinem, em conformidade com o disposto no § 2º, do art. 3º, da Lei nº 7.027/97, à manutenção dos serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, correrão por conta de dotações específicas para subvenções sociais, consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social das respectivas Secretarias de Estado, órgãos, entidades ou fundos.

## CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 32 - A Organização Social que tiver absorvido algum serviço social poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

Art. 33 - Ressalvados os casos previstos em lei e os termos do Contrato de Gestão, não dependerá de autorização prévia do Poder Executivo a prática dos atos de gestão administrativa e empresarial inerentes às suas atividades regulares e ao seu objeto social (Lei nº 7.027/97, art. 18).

Art. 34 - As operações das organizações sociais integrantes do Programa instituído pela Lei nº 7.027/97 serão escrituradas em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade, obedecendo a Plano de Contas que permita seja evidenciado, pelo sistema contábil da entidade, suas receitas e despesas, seus custos, as mutações do seu patrimônio líquido, bem como os valores históricos e atuais dos bens do Estado sob sua posse, as despesas com sua depreciação, e as respectivas provisões para reposição dos equipamentos e dos bens móveis e para a manutenção dos bens imóveis e das instalações, todos utilizados na consecução dos objetivos previstos no respectivo Contrato de Gestão.

Parágrafo único - O Plano de Contas de cada Organização Social será aprovado pelo Conselho Fiscal da respectiva entidade.

Art. 35 - A Diretoria da Organização Social terá sua composição, competências e atribuições definidas no Estatuto e no Regimento da entidade (Lei nº 7.027/97, art. 20).

Parágrafo único - Somente poderão compor a Diretoria de organizações sociais qualificações e autorizadas na forma legal, profissionais de moral ilibada e reconhecida capacidade técnica na área de atuação da respectiva entidade.

Art. 36 - Para atendimento das peculiaridades dos diversos setores da Administração, abrangidos pelo Programa de que trata este Decreto, poderão ser editadas normas específicas para as respectivas áreas, também aprovadas por Decreto.

Art. 37 - Fica o Secretário da Administração autorizado a emitir as instruções complementares necessárias ao cumprimento deste Decreto, exercendo a orientação, acompanhamento, controle e avaliação dos procedimentos e atos decorrentes de sua aplicação.

Parágrafo único – Compete à Secretaria da Fazenda, através da Inspeção Geral de Finanças, a emissão de instruções normativas adequadas ao cumprimento do disposto no art. 34 deste Decreto.

Art. 38 – Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 39 – Revogam-se as disposições em contrário, bem como o Decreto nº 6.480, de 13 de junho de 1997.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 14 de novembro de 1997.

*PAULO SOUTO*  
*Governador*



## Decreto nº 5.491, de 17 de junho de 1996

Institui o Programa de Gestão na Administração Pública do Estado da Bahia - PROGERIR  
e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições,  
Decreta

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Gestão na Administração Pública do Estado da Bahia - PROGERIR, com o objetivo de promover maiores níveis de eficiência, eficácia e efetividade, propiciando melhores resultados para os órgãos e entidades do Estado.

Art. 2º - O PROGERIR será regido por um conjunto de diretrizes gerais e uniformizadas, destinadas a:

- I - disciplinar a elaboração de compromissos de gestão na administração pública;
- II - contribuir para o cumprimento das políticas e diretrizes governamentais;
- III - viabilizar o cumprimento de metas e resultados, fixados de comum acordo entre os partícipes;
- IV - consolidar a atuação das entidades junto aos seus clientes;
- V - buscar a ampliação da atuação das entidades, traduzida no desenvolvimento de novos negócios e no acréscimo de suas receitas;
- VI - compatibilizar a gestão das entidades com a política econômica;
- VII - promover a modernização das entidades na administração pública.

Art. 3º - O PROGERIR terá um Comitê, sob a supervisão direta do Secretário da Administração, composto dos seguintes membros:

- I - 01 (um) representante da Secretaria da Administração;
- II - 01 (um) representante da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia;
- III - 01 (um) representante da Secretaria da Fazenda;
- IV - 01 (um) representante da Procuradoria Geral do Estado.

Parágrafo único- Os membros do Comitê, nomeados por ato do Governador do Estado, não farão jus a qualquer remuneração correspondente às suas atribuições específicas.

Art. 4º - Competirá ao Comitê:

- I - fixar as diretrizes do PROGERIR;
- II - analisar as propostas de compromissos de gestão das entidades, emitindo parecer técnico;
- III - submeter as propostas de compromissos de gestão ao Conselho de Política de Recursos Humanos - COPE e ao Conselho de Modernização e Informática - COMIN, após a preliminar análise e elaboração de parecer técnico;

IV - articular-se, quando necessário, com o Comitê Central de Qualidade e Produtividade, no sentido de viabilizar ações pertinentes ao PROQUALI;

V- acompanhar o cumprimento dos compromissos de gestão por intermédio dos indicadores e metas estipuladas;

VI- zelar pelo cumprimento das resoluções do Comitê e dos compromissos de gestão.

Art. 5º - As deliberações do Comitê serão submetidas à homologação do Secretário da Administração.

Art. 6º - Os compromissos de gestão assumidos entre o Estado e a entidade conterão cláusulas, especificando:

I - objetivos;

II - metas;

III - indicadores de qualidade;

IV - indicadores de produtividade;

V - indicadores econômico-financeiros;

VI - indicadores de expansão;

VII - prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência dos compromissos;

VIII - critérios de avaliação de desempenho;

IX - condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão;

X - penalidades aos administradores que descumprirem as resoluções do Comitê ou das cláusulas compromissadas.

Art. 7º - São responsáveis pela execução e fiscalização dos compromissos de gestão de que trata este Decreto:

I - os dirigentes, pela fiscalização e execução no âmbito de cada entidade;

II - o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da entidade, pelo cumprimento e execução dos compromissos;

III - a Secretaria à qual se vincula a entidade, pela convocação de reuniões de acompanhamento e avaliação das metas e indicadores constantes dos compromissos de gestão;

IV- a Secretaria da Administração, pela validação dos resultados alcançados pela entidade.

Art. 8º - A Secretaria da Administração expedirá as instruções necessárias à execução do disposto neste Decreto.

Art. 9º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 17 de junho de 1996.

PAULO SOUTO  
Governador

## Decreto nº 7.008, de 14 de novembro de 1997

Estabelece normas específicas para a operacionalização, pela área de saúde do Estado, do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no art. 36, do Decreto nº 7.007, de 14 de novembro de 1997, que regulamenta o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, e na Resolução nº 14/97, do Conselho Estadual de Saúde,

## Decreta

Art. 1º - A operacionalização do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, no âmbito da área de saúde do Estado, atenderá ao que dispõem a Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, e o Decreto nº 7.007, de 14 de novembro de 1997, observando, ainda, o seguinte:

I- o planejamento das ações do Programa para o setor deverá considerar as características específicas da área de saúde em relação ao perfil, ao porte e integração das unidades à rede assistencial, bem como sua compatibilidade com os planos estadual e federal de saúde;

II- os pleitos de qualificação das organizações sociais, após pronunciamento favorável do Secretário da Saúde, serão submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Saúde;

III- os contratos de gestão celebrados pelo Estado com organizações sociais deverão conter dispositivos que explicitem as obrigações destas entidades, no sentido de assegurar amplo atendimento à comunidade, em consonância com as garantias estabelecidas no art. 198, da Constituição Federal, e no art. 4º, da Constituição Estadual, e com o disposto no art. 7º, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que fixa os princípios do Sistema Único de Saúde - SUS;

IV- na composição do Conselho de Administração ou do Conselho Curador de organizações sociais qualificadas para absorver atividades e serviços da área de saúde, observar-se-á o seguinte:

a) somente poderão ser indicados, como representantes do Poder Público, servidores lotados na Secretaria da Saúde do Estado;

b) os representantes da sociedade civil, escolhidos entre cidadãos residentes na comunidade onde está localizada a Unidade, terão sua indicação homologada pelo Conselho Estadual de Saúde.

V- as organizações sociais autorizadas a absorver atividades e serviços relativos ao setor deverão manter rotinas e controles internos que assegurem adequado fluxo de dados para a satisfação dos requisitos do Sistema de Informações de Saúde.

Art. 2º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 14 de novembro de 1997.

PAULO SOUTO

*Governador*

## Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990

Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

### Disposição Preliminar

Art. 1º Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado.

## TÍTULO I

### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 3º A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

**TÍTULO II**  
**DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE**  
**DISPOSIÇÃO PRELIMINAR**

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

**CAPÍTULO I**  
**DOS OBJETIVOS E ATRIBUIÇÕES**

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

a) de vigilância sanitária;

b) de vigilância epidemiológica;

c) de saúde do trabalhador; e

d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;

II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

III - a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - a vigilância nutricional e a orientação alimentar;

V - a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho;

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

VII - o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

VIII - a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano;

IX - a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

X - o incremento, em sua área de atuação, do desenvolvimento científico e tecnológico;

XI - a formulação e execução da política de sangue e seus derivados.

§ 1º Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:

I - o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; e

II - o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

§ 2º Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.

§ 3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

IV - avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde;

V - informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitadas os preceitos da ética profissional;

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;

VII - revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais; e

VIII - a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores.

## CAPÍTULO II

### DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;

VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;

VIII - participação da comunidade;

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;

b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;

XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e

XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

### CAPÍTULO III

## DA ORGANIZAÇÃO, DA DIREÇÃO E DA GESTÃO

Art. 8º As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente.

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intemunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos dispõem sobre sua observância.

§ 2º No nível municipal, o Sistema Único de Saúde (SUS), poderá organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde.

Art. 11. (Vetado).

Art. 12. Serão criadas comissões intersetoriais de âmbito nacional, subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde, integradas pelos Ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil.

Parágrafo único. As comissões intersetoriais terão a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 13. A articulação das políticas e programas, a cargo das comissões intersetoriais, abrangerá, em especial, as seguintes atividades:

I - alimentação e nutrição;

- II - saneamento e meio ambiente;
- III - vigilância sanitária e farmacovigilância;
- IV - recursos humanos;
- V - ciência e tecnologia; e
- VI - saúde do trabalhador.

Art. 14. Deverão ser criadas Comissões Permanentes de integração entre os serviços de saúde e as instituições de ensino profissional e superior.

Parágrafo único. Cada uma dessas comissões terá por finalidade propor prioridades, métodos e estratégias para a formação e educação continuada dos recursos humanos do Sistema Único de Saúde (SUS), na esfera correspondente, assim como em relação à pesquisa e à cooperação técnica entre essas instituições.

## CAPÍTULO IV

### DA COMPETÊNCIA E DAS ATRIBUIÇÕES

#### SEÇÃO I

#### Das Atribuições Comuns

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

I - definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde;

II - administração dos recursos orçamentários e financeiros destinados, em cada ano, à saúde;

III - acompanhamento, avaliação e divulgação do nível de saúde da população e das condições ambientais;

IV - organização e coordenação do sistema de informação de saúde;

V - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade e parâmetros de custos que caracterizam a assistência à saúde;

VI - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade para promoção da saúde do trabalhador;

VII - participação de formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e colaboração na proteção e recuperação do meio ambiente;

VIII - elaboração e atualização periódica do plano de saúde;

IX - participação na formulação e na execução da política de formação e desenvolvimento de recursos humanos para a saúde;

X - elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o plano de saúde;

XI - elaboração de normas para regular as atividades de serviços privados de saúde, tendo em vista a sua relevância pública;

XII - realização de operações externas de natureza financeira de interesse da saúde, autorizadas pelo Senado Federal;

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

XIV - implementar o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados;

XV - propor a celebração de convênios, acordos e protocolos internacionais relativos à saúde, saneamento e meio ambiente;

XVI - elaborar normas técnico-científicas de promoção, proteção e recuperação da saúde;

XVII - promover articulação com os órgãos de fiscalização do exercício profissional e outras entidades representativas da sociedade civil para a definição e controle dos padrões éticos para pesquisa, ações e serviços de saúde;

XVIII - promover a articulação da política e dos planos de saúde;

XIX - realizar pesquisas e estudos na área de saúde;

XX - definir as instâncias e mecanismos de controle e fiscalização inerentes ao poder de polícia sanitária;

XXI - fomentar, coordenar e executar programas e projetos estratégicos e de atendimento emergencial.

## SEÇÃO II

### Da Competência

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

I - formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição;

II - participar na formulação e na implementação das políticas:

a) de controle das agressões ao meio ambiente;

b) de saneamento básico; e

c) relativas às condições e aos ambientes de trabalho;

III - definir e coordenar os sistemas:

a) de redes integradas de assistência de alta complexidade;

b) de rede de laboratórios de saúde pública;

c) de vigilância epidemiológica; e

d) vigilância sanitária.

IV - participar da definição de normas e mecanismos de controle, com órgão afins, de agravo sobre o meio ambiente ou dele decorrentes, que tenham repercussão na saúde humana;

V - participar da definição de normas, critérios e padrões para o controle das condições e dos ambientes de trabalho e coordenar a política de saúde do trabalhador;

VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica;

VII - estabelecer normas e executar a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo a execução ser complementada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

VIII - estabelecer critérios, parâmetros e métodos para o controle da qualidade sanitária de produtos, substâncias e serviços de consumo e uso humano;

IX - promover articulação com os órgãos educacionais e de fiscalização do exercício profissional, bem como com entidades representativas de formação de recursos humanos na área de saúde;

X - formular, avaliar, elaborar normas e participar na execução da política nacional e produção de insumos e equipamentos para a saúde, em articulação com os demais órgãos governamentais;

XI - identificar os serviços estaduais e municipais de referência nacional para o estabelecimento de padrões técnicos de assistência à saúde;

XII - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

XIII - prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional;

XIV - elaborar normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde;

XV - promover a descentralização para as Unidades Federadas e para os Municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente, de abrangência estadual e municipal;

XVI - normatizar e coordenar nacionalmente o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados;

XVII - acompanhar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde, respeitadas as competências estaduais e municipais;

XVIII - elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal;

XIX - estabelecer o Sistema Nacional de Auditoria e coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS em todo o Território Nacional em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Parágrafo único. A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;

II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS);

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) de vigilância sanitária;

c) de alimentação e nutrição; e

d) de saúde do trabalhador.

V - participar, junto com os órgãos afins, do controle dos agravos do meio ambiente que tenham repercussão na saúde humana;

VI - participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico;

VII - participar das ações de controle e avaliação das condições e dos ambientes de trabalho;

VIII - em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde;

IX - identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional;

X - coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa;

XI - estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e avaliação das ações e serviços de saúde;

XII - formular normas e estabelecer padrões, em caráter suplementar, de procedimentos de controle de qualidade para produtos e substâncias de consumo humano;

XIII - colaborar com a União na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

XIV - o acompanhamento, a avaliação e divulgação dos indicadores de morbidade e mortalidade no âmbito da unidade federada.

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

IV - executar serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) vigilância sanitária;

c) de alimentação e nutrição;

d) de saneamento básico; e

e) de saúde do trabalhador;

V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;

VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;

VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;

VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;

IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;

XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

Art. 19. Ao Distrito Federal competem as atribuições reservadas aos Estados e aos Municípios.

## CAPÍTULO V

*(Capítulo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

### **DO SUBSISTEMA DE ATENÇÃO À SAÚDE INDÍGENA**

Art. 19-A. As ações e serviços de saúde voltados para o atendimento das populações indígenas, em todo o território nacional, coletiva ou individualmente, obedecerão ao disposto nesta Lei. *(Artigo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

Art. 19-B. É instituído um Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, componente do Sistema Único de Saúde - SUS, criado e definido por esta Lei, e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, com o qual funcionará em perfeita integração. *(Artigo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

Art. 19-C. Caberá à União, com seus recursos próprios, financiar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. *(Artigo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

Art. 19-D. O SUS promoverá a articulação do Subsistema instituído por esta Lei com os órgãos responsáveis pela Política Indígena do País. *(Artigo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

Art. 19-E. Os Estados, Municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações. *(Artigo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

Art. 19-F. Dever-se-á obrigatoriamente levar em consideração a realidade local e as especificidades da cultura dos povos indígenas e o modelo a ser adotado para a atenção à saúde indígena, que se deve pautar por uma abordagem diferenciada e global, contemplando os aspectos de assistência à saúde, saneamento básico, nutrição, habitação, meio ambiente, demarcação de terras, educação sanitária e integração institucional. *(Artigo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

Art. 19-G. O Subsistema de Atenção à Saúde Indígena deverá ser, como o SUS, descentralizado, hierarquizado e regionalizado. *(Artigo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

§ 1º O Subsistema de que trata o caput deste artigo terá como base os Distritos Sanitários Especiais Indígenas. *(Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

§ 2º O SUS servirá de retaguarda e referência ao Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, devendo, para isso, ocorrer adaptações na estrutura e organização do SUS nas regiões onde residem as populações indígenas, para propiciar essa integração e o atendimento necessário em todos os níveis, sem discriminações. *(Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

§ 3º As populações indígenas devem ter acesso garantido ao SUS, em âmbito local, regional e de centros especializados, de acordo com suas necessidades, compreendendo a atenção primária, secundária e terciária à saúde. *(Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

Art. 19-H. As populações indígenas terão direito a participar dos organismos colegiados de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas de saúde, tais como o Conselho Nacional de Saúde e os Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, quando for o caso. *(Artigo acrescentado pela Lei nº 9.836, de 23.9.1999)*

### TÍTULO III

## DOS SERVIÇOS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE

### CAPÍTULO I

#### DO FUNCIONAMENTO

Art. 20. Os serviços privados de assistência à saúde caracterizam-se pela atuação, por iniciativa própria, de profissionais liberais, legalmente habilitados, e de pessoas jurídicas de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde.

Art. 21. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

Art. 22. Na prestação de serviços privados de assistência à saúde, serão observados os princípios éticos e as normas expedidas pelo órgão de direção do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto às condições para seu funcionamento.

Art. 23. É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros na assistência à saúde, salvo através de doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de financiamento e empréstimos.

§ 1º Em qualquer caso é obrigatória a autorização do órgão de direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), submetendo-se a seu controle as atividades que forem desenvolvidas e os instrumentos que forem firmados.

§ 2º Excetua-se do disposto neste artigo os serviços de saúde mantidos, em finalidade lucrativa, por empresas, para atendimento de seus empregados e dependentes, sem qualquer ônus para a seguridade social.

## CAPÍTULO II

### DA PARTICIPAÇÃO COMPLEMENTAR

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

§ 3º (Vetado).

§ 4º Aos proprietários, administradores e dirigentes de entidades ou serviços contratados é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS).

## TÍTULO IV

### DOS RECURSOS HUMANOS

Art. 27. A política de recursos humanos na área da saúde será formalizada e executada, articuladamente, pelas diferentes esferas de governo, em cumprimento dos seguintes objetivos:

I - organização de um sistema de formação de recursos humanos em todos os níveis de ensino, inclusive de pós-graduação, além da elaboração de programas de permanente aperfeiçoamento de pessoal;

II - (Vetado)

III - (Vetado)

IV - valorização da dedicação exclusiva aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).

Parágrafo único. Os serviços públicos que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) constituem campo de prática para ensino e pesquisa, mediante normas específicas, elaboradas conjuntamente com o sistema educacional.

Art. 28. Os cargos e funções de chefia, direção e assessoramento, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), só poderão ser exercidas em regime de tempo integral.

§ 1º Os servidores que legalmente acumulam 2 (dois) cargos ou empregos poderão exercer suas atividades em mais de um estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 2º O disposto no parágrafo anterior, aplica-se também aos servidores em regime de tempo integral, com exceção dos ocupantes de cargos ou funções de chefia, direção ou assessoramento.

Art. 29. (Vetado).

Art. 30. As especializações na forma de treinamento em serviço sob supervisão serão regulamentadas por Comissão Nacional, instituída de acordo com o art. 12 desta Lei, garantida a participação das entidades profissionais correspondentes.

## TÍTULO V

### DO FINANCIAMENTO

#### CAPÍTULO I

#### DOS RECURSOS

Art. 31. O orçamento da seguridade social destinará ao Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com a receita estimada, os recursos necessários à realização de suas finalidades, previstos em proposta elaborada pela sua direção nacional,

com a participação dos órgãos da Previdência Social e da Assistência Social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 32. São considerados de outras fontes os recursos provenientes de:

I - (Vetado);

II - Serviços que possam ser prestados sem prejuízo da assistência à saúde;

III - ajuda, contribuições, doações e donativos;

IV - alienações patrimoniais e rendimentos de capital;

V - taxas, multas, emolumentos e preços públicos arrecadados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e

VI - rendas eventuais, inclusive comerciais e industriais.

§ 1º Ao Sistema Único de Saúde (SUS) caberá metade da receita de que trata o inciso I deste artigo, apurada mensalmente, a qual será destinada à recuperação de viciados.

§ 2º As receitas geradas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) serão creditadas diretamente em contas especiais, movimentadas pela sua direção, na esfera de poder onde forem arrecadadas.

§ 3º As ações de saneamento que venham a ser executadas supletivamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), serão financiadas por recursos tarifários específicos e outros da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e, em particular, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

§ 4º (Vetado).

§ 5º As atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde serão co-financiadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelas universidades e pelo orçamento fiscal, além de recursos de instituições de fomento e financiamento ou de origem externa e receita própria das instituições executoras.

§ 6º (Vetado).

## CAPÍTULO II

### DA GESTÃO FINANCEIRA

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

§ 1º Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da Seguridade Social, de outros Orçamentos da União, além de outras fontes, serão administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde.

§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).

§ 4º O Ministério da Saúde acompanhará, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios. Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei.

Art. 34. As autoridades responsáveis pela distribuição da receita efetivamente arrecadada transferirão automaticamente ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), observado o critério do parágrafo único deste artigo, os recursos financeiros correspondentes às dotações consignadas no Orçamento da Seguridade Social, a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Parágrafo único. Na distribuição dos recursos financeiros da Seguridade Social será observada a mesma proporção da despesa prevista de cada área, no Orçamento da Seguridade Social.

Art. 35. Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos:

- I - perfil demográfico da região;
- II - perfil epidemiológico da população a ser coberta;
- III - características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;
- IV - desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;
- V - níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;
- VI - previsão do plano quinquenal de investimentos da rede;
- VII - ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

§ 1º Metade dos recursos destinados a Estados e Municípios será distribuída segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, independentemente de qualquer procedimento prévio.

§ 2º Nos casos de Estados e Municípios sujeitos a notório processo de migração, os critérios demográficos mencionados nesta lei serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional, em especial o número de eleitores registrados.

§ 3º (Vetado).

§ 4º (Vetado).

§ 5º (Vetado).

§ 6º O disposto no parágrafo anterior não prejudica a atuação dos órgãos de controle interno e externo e nem a aplicação de penalidades previstas em lei, em caso de irregularidades verificadas na gestão dos recursos transferidos.

### CAPÍTULO III

#### DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO

Art. 36. O processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

§ 1º Os planos de saúde serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.

§ 2º É vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde.

Art. 37. O Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços em cada jurisdição administrativa.

Art. 38. Não será permitida a destinação de subvenções e auxílios a instituições prestadoras de serviços de saúde com finalidade lucrativa.

#### Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 39. (Vetado).

§ 1º (Vetado).

§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).

§ 4º (Vetado).

§ 5º A cessão de uso dos imóveis de propriedade do Inamps para órgãos integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) será feita de modo a preservá-los como patrimônio da Seguridade Social.

§ 6º Os imóveis de que trata o parágrafo anterior serão inventariados com todos os seus acessórios, equipamentos e outros, bens móveis e ficarão disponíveis para utilização pelo órgão de direção municipal do Sistema Único de Saúde-SUS ou, eventualmente, pelo estadual, em cuja circunscrição administrativa se encontrem mediante simples termo de recebimento.

§ 7º (Vetado).

§ 8º O acesso aos serviços de informática e bases de dados, mantidos pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, será assegurado às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde ou órgãos congêneres, como suporte ao processo de gestão, de forma a permitir a gerência informatizada das contas e a disseminação de estatísticas sanitárias e epidemiológicas médico-hospitalares.

Art. 40. (Vetado).

Art. 41. As ações desenvolvidas pela Fundação das Pioneiras Sociais e pelo Instituto Nacional do Câncer, supervisionadas pela direção nacional do Sistema Único de Saúde, permanecerão como referencial de prestação de serviços, formação de recursos humanos e para transferência de tecnologia.

Art. 42. (Vetado).

Art. 43. A gratuidade das ações e serviços de saúde fica preservada nos serviços públicos e privados contratados, ressalvando-se as cláusulas dos contratos ou convênios estabelecidos com as entidades privadas.

Art. 44. (Vetado).

Art. 45. Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde, mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados.

§ 1º Os serviços de saúde de sistemas estaduais e municipais de previdência social deverão integrar-se à direção correspondente do Sistema Único de Saúde, conforme seu âmbito de atuação, bem como quaisquer outros órgãos e serviços de saúde.

§ 2º Em tempo de paz e havendo interesse recíproco, os serviços de saúde das Forças Armadas poderão integrar-se ao Sistema Único de Saúde, conforme se dispuser em convênio que, para esse fim, for firmado.

Art. 46. o Sistema Único de Saúde, estabelecerá mecanismos de incentivos à participação do setor privado no investimento em ciência e tecnologia e estimulará a transferência de tecnologia das universidades e institutos de pesquisa aos serviços de saúde nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e às empresas nacionais.

Art. 47. O Ministério da Saúde, em articulação com os níveis estaduais e municipais do Sistema Único de Saúde, organizará, no prazo de dois anos, um sistema nacional de informações em saúde, integrado em todo o território nacional, abrangendo questões epidemiológicas e de prestação de serviços.

Art. 48. (Vetado).

Art. 49. (Vetado).

Art. 50. Os convênios entre a União, os Estados e os Municípios, celebrados para implantação dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde, ficarão rescindidos à proporção que seu objeto for sendo absorvido pelo Sistema Único de Saúde.

Art. 51. (Vetado).

Art. 52. Sem prejuízo de outras sanções cabíveis, constitui crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (Código Penal, art. 315) a utilização de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde em finalidades diversas das previstas nesta lei.

Art. 53. (Vetado).

Art. 54. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 55. São revogadas a Lei nº. 2.312, de 3 de setembro de 1954, a Lei nº. 6.229, de 17 de julho de 1975, e demais disposições em contrário.

Brasília, 19 de setembro de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR

## Portaria nº 778, de 9 março de 1998

O SECRETÁRIO DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no Art. 7º do decreto 7.007 de 14 de novembro de 1997.

**Resolve:**

1. O programa de absorção de atividades e serviços na área da saúde e descentralização da gestão de Unidades Hospitalares e Especializadas de Saúde, através das Organizações Sociais qualificadas na forma legal, parte integrante do Programa Estadual de incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei 7.007 de 29 de janeiro de 1997, inclui as seguintes Unidades:

a) Hospitais Gerais Tipo I, II e III;

b) Hospitais Especializados de Infectologia, Pneumologia, Dermatologia Sanitária, Saúde Mental e Obstetrícia;

c) Unidades Especializadas de Hematologia e Hemoterapia, Oncologia e Laboratorial, cujas estruturas estão descritas no Regimento Interno da Secretaria da Saúde;

2. As Unidades de Emergências, os Centros de Saúde, os Centros de Saúde Mental e os Centros de Atenção Especial, poderão, eventualmente, serem também incluídos neste Programa;

3. Inicialmente, já estão identificados e listados, como possíveis Organizações Sociais, o Hospital Central Roberto Santos, Hospital Mário Dourado Sobrinho, Hospital Arlete Maron de Magalhães, Hospital Luiz Viana Filho, Hospital Geral de Mundo Novo, Hospital Professor Magalhães Netto, Hospital de Base de Vitória da Conquista, Hospital Regional Prado Valadares, Hospital Dantas Bião e Ana Nery;

4. As informações sobre os recursos de que dispõem estas Unidades, em termos de orçamentos, equipamentos, instalações, convênios, contratos, acordos e ajustes vigentes, bem como os requisitos mínimos para autorização em cada caso, estão disponíveis para consulta pelos interessados na Secretaria da Saúde - GEPRO/ Grupo Executivo de Promoção das Organizações Sociais - localizado no 3º andar, sala 310/05.

OSÉ MARIA DE MAGALHÃES NETTO  
Secretário da Saúde



## Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

### CAPÍTULO I DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

#### Seção I Da Qualificação

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

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

- I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:
- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
  - b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
  - c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
  - d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
  - e) composição e atribuições da diretoria;
  - f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;

g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;

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

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

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

## Seção II

### Do Conselho de Administração

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

I - ser composto por:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

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

IV - designar e dispensar os membros da diretoria;

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;

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

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

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

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

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

### Seção III

#### Do Contrato de Gestão

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

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

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

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

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

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

#### Seção IV

### Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

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

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

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

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de

malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

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

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

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

## Seção V

### Do Fomento às Atividades Sociais

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

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

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

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Seção VI

### Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

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

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

## CAPÍTULO II

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

## Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971

Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I

#### DA POLÍTICA NACIONAL DE COOPERATIVISMO

Art. 1º Compreende-se como Política Nacional de Cooperativismo a atividade decorrente das iniciativas ligadas ao sistema cooperativo, originárias de setor público ou privado, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse público.

Art. 2º As atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional serão exercidas na forma desta Lei e das normas que surgirem em sua decorrência.

Parágrafo único. A ação do Poder Público se exercerá, principalmente, mediante prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas.

### CAPÍTULO II

#### DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS

Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;

II - variabilidade do capital social representado por cotas-partes;

III - limitação do número de cotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;

IV - inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;

V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;

VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;

VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral;

VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;

IX - neutralidade política e discriminação religiosa, racial e social;

X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados e cooperativados;

XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

### CAPÍTULO III

## DO OBJETIVO E CLASSIFICAÇÃO DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS

Art. 5º As sociedades cooperativas poderão adotar por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, assegurando-se-lhes o direito exclusivo e exigindo-se-lhes a obrigação do uso da expressão "cooperativa" em sua denominação.

Parágrafo único. É vedado às cooperativas o uso da expressão "Banco".

Art. 6º As sociedades cooperativas são consideradas:

I - singulares, as constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos;

II - cooperativas centrais ou federações de cooperativas, as constituídas de, no mínimo, 3 (três) singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais;

III - confederações de cooperativas, as constituídas, pelo menos, de 3 (três) federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades.

§ 1º Os associados individuais das cooperativas centrais e federações de cooperativas serão inscritos no Livro de Matrícula da sociedade e classificados em grupos visando à transformação, no futuro, em cooperativas singulares que a elas se filiarão.

§ 2º A exceção estabelecida no item II, *in fine*, do caput deste artigo não se aplica às centrais e federações que exerçam atividades de crédito.

Art. 7º As cooperativas singulares se caracterizam pela prestação direta de serviços aos associados.

Art. 8º As cooperativas centrais e federações de cooperativas objetivam organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas, integrando e orientando suas atividades, bem como facilitando a utilização recíproca dos serviços.

Parágrafo único. Para a prestação de serviços de interesse comum, é permitida a constituição de cooperativas centrais, às quais se associem outras cooperativas de objetivo e finalidades diversas.

Art. 9º As confederações de cooperativas têm por objetivo orientar e coordenar as atividades das filiadas, nos casos em que o vulto dos empreendimentos transcender o âmbito de capacidade ou conveniência de atuação das centrais e federações.

Art. 10. As cooperativas se classificam também de acordo com o objeto ou pela natureza das atividades desenvolvidas por elas ou por seus associados.

§ 1º Além das modalidades de cooperativas já consagradas, caberá ao respectivo órgão controlador apreciar e caracterizar outras que se apresentem.

§ 2º Serão consideradas mistas as cooperativas que apresentarem mais de um objeto de atividades.

§ 3º Somente as cooperativas agrícolas mistas poderão criar e manter seção de crédito.

Art. 11. As sociedades cooperativas serão de responsabilidade limitada, quando a responsabilidade do associado pelos compromissos da sociedade se limitar ao valor do capital por ele subscrito.

Art. 12. As sociedades cooperativas serão de responsabilidade ilimitada, quando a responsabilidade do associado pelos compromissos da sociedade for pessoal, *solidária* e não tiver limite.

Art. 13. A responsabilidade do associado para com terceiros, como membro da sociedade, somente poderá ser invocada depois de judicialmente exigida da cooperativa.

## CAPÍTULO IV

### DA CONSTITUIÇÃO DAS SOCIEDADES COOPERATIVAS

Art. 14. A sociedade cooperativa constitui-se por deliberação da Assembleia Geral dos fundadores, constantes da respectiva ata ou por instrumento público.

Art. 15. O ato constitutivo, sob pena de nulidade, deverá declarar:

I - a denominação da entidade, sede e objeto de funcionamento;

II - o nome, nacionalidade, idade, estado civil, profissão e residência dos associados, fundadores que o assinaram, bem como o valor e número da quota-parte de cada um;

III - aprovação do estatuto da sociedade;

IV - o nome, nacionalidade, estado civil, profissão e residência dos associados eleitos para os órgãos de administração, fiscalização e outros.

Art. 16. O ato constitutivo da sociedade e os estatutos, quando não transcritos naquele, serão assinados pelos fundadores.

## SEÇÃO I

### Da Autorização de Funcionamento

Art. 17. A cooperativa constituída na forma da legislação vigente apresentará ao respectivo órgão executivo federal de controle, no Distrito Federal, Estados ou Territórios, ou ao órgão local para isso credenciado, dentro de 30 (trinta) dias da data da constituição, para fins de autorização, requerimento acompanhado de 4 (quatro) vias do ato constitutivo, estatuto e lista nominativa, além de outros documentos considerados necessários.

Art. 18. Verificada, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de entrada em seu protocolo, pelo respectivo órgão executivo federal de controle ou órgão local para isso credenciado, a existência de condições de funcionamento da cooperativa em constituição, bem como a regularidade da documentação apresentada, o órgão controlador devolverá, devidamente autenticadas, 2 (duas) vias à cooperativa, acompanhadas de documento dirigido à Junta Comercial do Estado, onde a entidade estiver sediada, comunicando a aprovação do ato constitutivo da requerente.

§ 1º Dentro desse prazo, o órgão controlador, quando julgar conveniente, no interesse do fortalecimento do sistema, poderá ouvir o Conselho Nacional de Cooperativismo, caso em que não se verificará a aprovação automática prevista no parágrafo seguinte.

§ 2º A falta de manifestação do órgão controlador no prazo a que se refere este artigo implicará a aprovação do ato constitutivo e o seu subsequente arquivamento na Junta Comercial respectiva.

§ 3º Se qualquer das condições citadas neste artigo não for atendida satisfatoriamente, o órgão ao qual compete conceder a autorização dará ciência ao requerente, indicando as exigências a serem cumpridas no prazo de 60 (sessenta) dias, findos os quais, se não atendidas, o pedido será automaticamente arquivado.

§ 4º À parte é facultado interpor da decisão proferida pelo órgão controlador, nos Estados, Distrito Federal ou Territórios, recurso para a respectiva administração central, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contado da data do recebimento da comunicação e, em segunda e última instância, ao Conselho Nacional de Cooperativismo, também no prazo de 30 (trinta) dias, exceção feita às cooperativas de crédito,

às seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas, e às cooperativas habitacionais, hipótese em que o recurso será apreciado pelo Conselho Monetário Nacional, no tocante às duas primeiras, e pelo Banco Nacional de Habitação em relação às últimas.

§ 5º Cumpridas as exigências, deverá o despacho do deferimento ou indeferimento da autorização ser exarado dentro de 60 (sessenta) dias, findos os quais, na ausência de decisão, o requerimento será considerado deferido. Quando a autorização depender de dois ou mais órgãos do Poder Público, cada um deles terá o prazo de 60 (sessenta) dias para se manifestar.

§ 6º Arquivados os documentos na Junta Comercial e feita a respectiva publicação, a cooperativa adquire personalidade jurídica, tornando-se apta a funcionar.

§ 7º A autorização caducará, independentemente de qualquer despacho, se a cooperativa não entrar em atividade dentro do prazo de 90 (noventa) dias contados da data em que forem arquivados os documentos na Junta Comercial.

§ 8º Cancelada a autorização, o órgão de controle expedirá comunicação à respectiva Junta Comercial, que dará baixa nos documentos arquivados.

§ 9º A autorização para funcionamento das cooperativas de habitação, das de crédito e das seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas subordina-se ainda, à política dos respectivos órgãos normativos.

§ 10. A criação de seções de crédito nas cooperativas agrícolas mistas será submetida à prévia autorização do Banco Central do Brasil.

Art. 19. A cooperativa escolar não estará sujeita ao arquivamento dos documentos de constituição, bastando remetê-los ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ou respectivo órgão local de controle, devidamente autenticados pelo diretor do estabelecimento de ensino ou a maior autoridade escolar do município, quando a cooperativa congregar associações de mais de um estabelecimento de ensino.

Art. 20. A reforma de estatutos obedecerá, no que couber, ao disposto nos artigos anteriores, observadas as prescrições dos órgãos normativos.

## SEÇÃO II

### Do Estatuto Social

Art. 21. O estatuto da cooperativa, além de atender ao disposto no artigo 4º, deverá indicar:

I - a denominação, sede, prazo de duração, área de ação, objeto da sociedade, fixação do exercício social e da data do levantamento do balanço geral;

II - os direitos e deveres dos associados, natureza de suas responsabilidades e as condições de admissão, demissão, eliminação e exclusão e as normas para sua representação nas assembleias gerais;

III - o capital mínimo, o valor da quota-parte, o mínimo de quotas-partes a ser subscrito pelo associado, o modo de integralização das quotas-partes, bem como as condições de sua retirada nos casos de demissão, eliminação ou de exclusão do associado;

IV - a forma de devolução das sobras registradas aos associados, ou do rateio das perdas apuradas por insuficiência de contribuição para cobertura das despesas da sociedade;

V - o modo de administração e fiscalização, estabelecendo os respectivos órgãos, com definição de suas atribuições, poderes e funcionamento, a representação ativa e passiva da sociedade em juízo ou fora dele, o prazo do mandato, bem como o processo de substituição dos administradores e conselheiros fiscais;

VI - as formalidades de convocação das assembleias gerais e a maioria requerida para a sua instalação e validade de suas deliberações, vedado o direito de voto aos que nelas tiverem interesse particular sem privá-los da participação nos debates;

VII - os casos de dissolução voluntária da sociedade;

VIII - o modo e o processo de alienação ou oneração de bens imóveis da sociedade;

IX - o modo de reformar o estatuto;

X - o número mínimo de associados.

## CAPÍTULO V DOS LIVROS

Art. 22. A sociedade cooperativa deverá possuir os seguintes livros:

I - de Matrícula;

II - de Atas das Assembleias Gerais;

III - de Atas dos Órgãos de Administração;

IV - de Atas do Conselho Fiscal;

V - de presença dos Associados nas Assembleias Gerais;

VI - outros, fiscais e contábeis, obrigatórios.

Parágrafo único. É facultada a adoção de livros de folhas soltas ou fichas.

Art. 23. No Livro de Matrícula, os associados serão inscritos por ordem cronológica de admissão, dele constando:

I - o nome, idade, estado civil, nacionalidade, profissão e residência do associado;

II - a data de sua admissão e, quando for o caso, de sua demissão a pedido, eliminação ou exclusão;

III - a conta corrente das respectivas quotas-partes do capital social.

## CAPÍTULO VI DO CAPITAL SOCIAL

Art. 24. O capital social será subdividido em quotas-partes, cujo valor unitário não poderá ser superior ao maior salário mínimo vigente no País.

§ 1º Nenhum associado poderá subscrever mais de 1/3 (um terço) do total das quotas-partes, salvo nas sociedades em que a subscrição deva ser diretamente proporcional ao movimento financeiro do cooperado ou ao quantitativo dos produtos a serem comercializados, beneficiados ou transformados, ou ainda, em relação à área cultivada ou ao número de plantas e animais em exploração.

§ 2º Não estão sujeitas ao limite estabelecido no parágrafo anterior as pessoas jurídicas de direito público que participem de cooperativas de eletrificação, irrigação e telecomunicações.

§ 3º É vedado às cooperativas distribuírem qualquer espécie de benefício às quotas-partes do capital ou estabelecer outras vantagens ou privilégios, financeiros ou não, em favor de quaisquer associados ou terceiros excetuando-se os juros até o máximo de 12% (doze por cento) ao ano que incidirão sobre a parte integralizada.

Art. 25. Para a formação do capital social poder-se-á estipular que o pagamento das quotas-partes seja realizado mediante prestações periódicas, independentemente de chamada, por meio de contribuições ou outra forma estabelecida a critério dos respectivos órgãos executivos federais.

Art. 26. A transferência de quotas-partes será averbada no Livro de Matrícula, mediante termo que conterá as assinaturas do cedente, do cessionário e do diretor que o estatuto designar.

Art. 27. A integralização das quotas-partes e o aumento do capital social poderão ser feitos com bens avaliados previamente e após homologação em Assembleia Geral ou mediante retenção de determinada porcentagem do valor do movimento financeiro de cada associado.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às cooperativas de crédito, às agrícolas mistas com seção de crédito e às habitacionais.

§ 2º Nas sociedades cooperativas em que a subscrição de capital for diretamente proporcional ao movimento ou à expressão econômica de cada associado, o estatuto deverá prever sua revisão periódica para ajustamento às condições vigentes.

## CAPÍTULO VII DOS FUNDOS

Art. 28. As cooperativas são obrigadas a constituir:

I - Fundo de Reserva destinado a reparar perdas e atender ao desenvolvimento de suas

atividades, constituído com 10% (dez por cento), pelo menos, das sobras líquidas do exercício;

II - Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, destinado a prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa, constituído de 5% (cinco por cento), pelo menos, das sobras líquidas apuradas no exercício.

§ 1º Além dos previstos neste artigo, a Assembleia Geral poderá criar outros fundos, inclusive rotativos, com recursos destinados a fins específicos fixando o modo de formação, aplicação e liquidação.

§ 2º Os serviços a serem atendidos pelo Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social poderão ser executados mediante convênio com entidades públicas e privadas.

## CAPÍTULO VIII DOS ASSOCIADOS

Art. 29. O ingresso nas cooperativas é livre a todos que desejarem utilizar os serviços prestados pela sociedade, desde que adiram aos propósitos sociais e preencham as condições estabelecidas no estatuto, ressalvado o disposto no artigo 4º, item I, desta Lei.

§ 1º A admissão dos associados poderá ser restrita, a critério do órgão normativo respectivo, às pessoas que exerçam determinada atividade ou profissão, ou estejam vinculadas a determinada entidade.

§ 2º Poderão ingressar nas cooperativas de pesca e nas constituídas por produtores rurais ou extrativistas, as pessoas jurídicas que pratiquem as mesmas atividades econômicas das pessoas físicas associadas.

§ 3º Nas cooperativas de eletrificação, irrigação e telecomunicações, poderão ingressar as pessoas jurídicas que se localizem na respectiva área de operações.

§ 4º Não poderão ingressar no quadro das cooperativas os agentes de comércio e empresários que operem no mesmo campo econômico da sociedade.

Art. 30. À exceção das cooperativas de crédito e das agrícolas mistas com seção de crédito, a admissão de associados, que se efetive mediante aprovação de seu pedido de ingresso pelo órgão de administração, complementa-se com a subscrição das quotas-partes de capital social e a sua assinatura no Livro de Matrícula.

Art. 31. O associado que aceitar e estabelecer relação empregatícia com a cooperativa, perde o direito de votar e ser votado, até que sejam aprovadas as contas do exercício em que ele deixou o emprego.

Art. 32. A demissão do associado será unicamente a seu pedido.

Art. 33. A eliminação do associado é aplicada em virtude de infração legal ou estatutária, ou por fato especial previsto no estatuto, mediante termo firmado por quem de direito no Livro de Matrícula, com os motivos que a determinaram.

Art. 34. A diretoria da cooperativa tem o prazo de 30 (trinta) dias para comunicar ao interessado a sua eliminação.

Parágrafo único. Da eliminação cabe recurso, com efeito suspensivo à primeira Assembléia Geral.

Art. 35. A exclusão do associado será feita:

I - por dissolução da pessoa jurídica;

II - por morte da pessoa física;

III - por incapacidade civil não suprida;

IV - por deixar de atender aos requisitos estatutários de ingresso ou permanência na cooperativa.

Art. 36. A responsabilidade do associado perante terceiros, por compromissos da sociedade, perdura para os demitidos, eliminados ou excluídos até quando aprovadas as contas do exercício em que se deu o desligamento.

Parágrafo único. As obrigações dos associados falecidos, contraídas com a sociedade, e as oriundas de sua responsabilidade como associado em face de terceiros, passam aos herdeiros, prescrevendo, porém, após um ano contado do dia da abertura da sucessão, ressalvados os aspectos peculiares das cooperativas de eletrificação rural e habitacionais.

Art. 37. A cooperativa assegurará a igualdade de direitos dos associados sendo-lhe defeso:

I - remunerar a quem agencie novos associados;

II - cobrar prêmios ou ágio pela entrada de novos associados ainda a título de compensação das reservas;

III - estabelecer restrições de qualquer espécie ao livre exercício dos direitos sociais.

## CAPÍTULO IX

### DOS ÓRGÃOS SOCIAIS

#### SEÇÃO I

#### Das Assembléias Gerais

Art. 38. A Assembléia Geral dos associados é o órgão supremo da sociedade, dentro dos limites legais e estatutários, tendo poderes para decidir os negócios relativos ao objeto da sociedade e tomar as resoluções convenientes ao desenvolvimento e defesa desta, e suas deliberações vinculam a todos, ainda que ausentes ou discordantes.

§ 1º As Assembléias Gerais serão convocadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias, em primeira convocação, mediante editais afixados em locais apropriados das dependências comumente mais freqüentadas pelos associados, publicação em jornal e comunicação aos associados por intermédio de circulares. Não

havendo no horário estabelecido, quorum de instalação, as assembleias poderão ser realizadas em segunda ou terceira convocações desde que assim permitam os estatutos e conste do respectivo edital, quando então será observado o intervalo mínimo de 1 (uma) hora entre a realização por uma ou outra convocação.

§ 2º A convocação será feita pelo Presidente, ou por qualquer dos órgãos de administração, pelo Conselho Fiscal, ou após solicitação não atendida, por 1/5 (um quinto) dos associados em pleno gozo dos seus direitos.

§ 3º As deliberações nas Assembleias Gerais serão tomadas por maioria de votos dos associados presentes com direito de votar.

Art. 39. É da competência das Assembleias Gerais, ordinárias ou extraordinárias, a destituição dos membros dos órgãos de administração ou fiscalização.

Parágrafo único. Ocorrendo destituição que possa afetar a regularidade da administração ou fiscalização da entidade, poderá a Assembleia designar administradores e conselheiros provisórios, até a posse dos novos, cuja eleição se efetuará no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Art. 40. Nas Assembleias Gerais o quorum de instalação será o seguinte:

I - 2/3 (dois terços) do número de associados, em primeira convocação;

II - metade mais 1 (um) dos associados em segunda convocação;

III - mínimo de 10 (dez) associados na terceira convocação ressalvado o caso de cooperativas centrais e federações e confederações de cooperativas, que se instalarão com qualquer número.

Art. 41. Nas Assembleias Gerais das cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, a representação será feita por delegados indicados na forma dos seus estatutos e credenciados pela diretoria das respectivas filiadas.

Parágrafo único. Os grupos de associados individuais das cooperativas centrais e federações de cooperativas serão representados por 1 (um) delegado, escolhida entre seus membros e credenciado pela respectiva administração.

Art. 42. Nas cooperativas singulares, cada associado presente não terá direito a mais de 1 (um) voto, qualquer que seja o número de suas quotas-partes. *(Redação dada ao caput e §§ pela Lei nº 6.981, de 30/03/82)*

§ 1º Não será permitida a representação por meio de mandatário.

§ 2º Quando o número de associados, nas cooperativas singulares exceder a 3.000 (três mil), pode o estatuto estabelecer que os mesmos sejam representados nas Assembleias Gerais por delegados que tenham a qualidade de associados no gozo de seus direitos sociais e não exerçam cargos eletivos na sociedade.

§ 3º O estatuto determinará o número de delegados, a época e forma de sua escolha por grupos seccionais de associados de igual número e o tempo de duração da delegação.

§ 4º Admitir-se-á, também, a delegação definida no parágrafo anterior nas cooperativas singulares cujo número de associados seja inferior a 3.000 (três mil), desde que haja filiados residindo a mais de 50 km (cinquenta quilômetros) da sede.

§ 5º Os associados, integrantes de grupos seccionais, que não sejam delegados, poderão comparecer às Assembléias Gerais, privados, contudo, de voz e voto.

§ 6º As Assembléias Gerais compostas por delegados decidem sobre todas as matérias que, nos termos da lei ou dos estatutos, constituem objeto de decisão da assembléia geral dos associados.

Art. 43. Prescreve em 4 (quatro) anos, a ação para anular as deliberações da Assembléia Geral viciadas de erro, dolo, fraude ou simulação, ou tomadas com violação da lei ou do estatuto, contado o prazo da data em que a Assembléia foi realizada.

## SEÇÃO II

### Das Assembléias Gerais Ordinárias

Art. 44. A Assembléia Geral Ordinária, que se realizará anualmente nos 3 (três) primeiros meses após o término do exercício social, deliberará sobre os seguintes assuntos que deverão constar da ordem do dia:

I - prestação de contas dos órgãos de administração acompanhada de parecer do Conselho Fiscal, compreendendo:

a) relatório da gestão;

b) balanço;

c) demonstrativo das sobras apuradas ou das perdas decorrentes da insuficiência das contribuições para cobertura das despesas da sociedade e o parecer do Conselho Fiscal.

II - destinação das sobras apuradas ou rateio das perdas decorrentes da insuficiência das contribuições para cobertura das despesas da sociedade, deduzindo-se, no primeiro caso as parcelas para os Fundos Obrigatórios;

III - eleição dos componentes dos órgãos de administração, do Conselho Fiscal e de outros, quando for o caso;

IV - quando previsto, a fixação do valor dos honorários, gratificações e cédula de presença dos membros do Conselho de Administração ou da Diretoria e do Conselho Fiscal;

V - quaisquer assuntos de interesse social, excluídos os enumerados no artigo 46.

§ 1º Os membros dos órgãos de administração e fiscalização não poderão participar da votação das matérias referidas nos itens I e IV deste artigo.

§ 2º À exceção das cooperativas de crédito e das agrícolas mistas com seção de crédito, a aprovação do relatório, balanço e contas dos órgãos de administração, desonera seus componentes de responsabilidade, ressalvados os casos de erro, dolo, fraude ou simulação, bem como a infração da lei ou do estatuto.

### SEÇÃO III

#### **Das Assembléias Gerais Extraordinárias**

Art. 45. A Assembléia Geral Extraordinária realizar-se-á sempre que necessário e poderá deliberar sobre qualquer assunto de interesse da sociedade, desde que mencionado no edital de convocação.

Art. 46. É da competência exclusiva da Assembléia Geral Extraordinária deliberar sobre os seguintes assuntos:

- I - reforma do estatuto;
- II - fusão, incorporação ou desmembramento;
- III - mudança do objeto da sociedade;
- IV - dissolução voluntária da sociedade e nomeação de liquidantes;
- V - contas do liquidante.

Parágrafo único. São necessários os votos de 2/3 (dois terços) dos associados presentes, para tornar válidas as deliberações de que trata este artigo.

### SEÇÃO IV

#### **Dos Órgãos de Administração**

Art. 47. A sociedade será administrada por uma Diretoria ou Conselho de Administração, composto exclusivamente de associados eleitos pela Assembléia Geral, com mandato nunca superior a 4 (quatro) anos, sendo obrigatória a renovação de, no mínimo, 1/3 (um terço) do Conselho de Administração.

§ 1º O estatuto poderá criar outros órgãos necessários à administração.

§ 2º A posse dos administradores e conselheiros fiscais das cooperativas de crédito e das agrícolas mistas com seção de crédito e habitacionais fica sujeita à prévia homologação dos respectivos órgãos normativos.

Art. 48. Os órgãos de administração podem contratar gerentes técnicos ou comerciais, que não pertençam ao quadro de associados, fixando-lhes as atribuições e salários.

Art. 49. Ressalvada a legislação específica que rege as cooperativas de crédito, as seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas e as de habitação, os administradores eleitos ou contratados não serão pessoalmente responsáveis pelas obrigações que contraírem em nome da sociedade, mas responderão solidariamente pelos prejuízos resultantes de seus atos, se procederem com culpa ou dolo.

Parágrafo único. A sociedade responderá pelos atos a que se refere a última parte deste artigo se os houver ratificado ou deles logrado proveito.

Art. 50. Os participantes de ato ou operação social em que se oculte a natureza da sociedade podem ser declarados pessoalmente responsáveis pelas obrigações em nome dela contraídas, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 51. São inelegíveis, além das pessoas impedidas por lei, os condenados a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, ou contra a economia popular, a fé pública ou a propriedade.

Parágrafo único. Não podem compor uma mesma Diretoria ou Conselho de Administração, os parentes entre si até 2º (segundo) grau, em linha reta ou colateral.

Art. 52. O diretor ou associado que, em qualquer operação, tenha interesse oposto ao da sociedade, não pode participar das deliberações referentes a essa operação, cumprindo-lhe acusar o seu impedimento.

Art. 53. Os componentes da Administração e do Conselho fiscal, bem como os liquidantes, equiparam-se aos administradores das sociedades anônimas para efeito de responsabilidade criminal.

Art. 54. Sem prejuízo da ação que couber ao associado, a sociedade, por seus diretores, ou representada pelo associado escolhido em Assembléia Geral, terá direito de ação contra os administradores, para promover sua responsabilidade.

Art. 55. Os empregados de empresas que sejam eleitos diretores de sociedades cooperativas pelos mesmos criadas, gozarão das garantias asseguradas aos dirigentes sindicais pelo artigo 543 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943).

## SEÇÃO V

### Do Conselho Fiscal

Art. 56. A administração da sociedade será fiscalizada, assídua e minuciosamente, por um Conselho Fiscal, constituído de 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes, todos associados eleitos anualmente pela Assembléia Geral, sendo permitida apenas a reeleição de 1/3 (um terço) dos seus componentes.

§ 1º Não podem fazer parte do Conselho Fiscal, além dos inelegíveis enumerados no artigo 51, os parentes dos diretores até o 2º (segundo) grau, em linha reta ou colateral, bem como os parentes entre si até esse grau.

§ 2º O associado não pode exercer cumulativamente cargos nos órgãos de administração e de fiscalização.

## CAPÍTULO X

### FUSÃO, INCORPORAÇÃO E DESMEMBRAMENTO

Art. 57. Pela fusão, duas ou mais cooperativas formam nova sociedade.

§ 1º Deliberada a fusão, cada cooperativa interessada indicará nomes para comporem comissão mista, que procederá aos estudos necessários à constituição

da nova sociedade, tais como o levantamento patrimonial, balanço geral, plano de distribuição de quotas-partes, destino dos fundos de reserva e outros e o projeto de estatuto.

§ 2º Aprovado o relatório da comissão mista e constituída a nova sociedade em Assembléia Geral conjunta os respectivos documentos serão arquivados, para aquisição de personalidade jurídica, na Junta Comercial competente, e duas vias dos mesmos, com a publicação do arquivamento, serão encaminhadas ao órgão executivo de controle ou ao órgão local credenciado.

§ 3º Exclui-se do disposto no parágrafo anterior a fusão que envolver cooperativas que exerçam atividades de crédito. Nesse caso, aprovado o relatório da comissão mista e constituída a nova sociedade em Assembléia Geral conjunta, a autorização para funcionar e o registro dependerão de prévia anuência do Banco Central do Brasil.

Art. 58. A fusão determina a extinção das sociedades que se unem para formar a nova sociedade que lhe sucederá nos direitos e obrigações.

Art. 59. Pela incorporação, uma sociedade cooperativa absorve o patrimônio, recebe os associados, assume as obrigações e se investe nos direitos de outra ou outras cooperativas.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo, serão obedecidas as mesmas formalidades estabelecidas para a fusão, limitadas as avaliações ao patrimônio da ou das sociedades incorporandas.

Art. 60. As sociedades cooperativas poderão desmembrar-se em tantas quantas forem necessárias para atender aos interesses dos seus associados, podendo uma das novas entidades ser constituída como cooperativa central ou federação de cooperativas, cujas autorizações de funcionamento e os arquivamentos serão requeridos conforme o disposto nos artigos 17 e seguintes.

Art. 61. Deliberado o desmembramento, a Assembléia designará uma comissão para estudar as providências necessárias à efetivação da medida.

§ 1º O relatório apresentado pela comissão, acompanhado dos projetos de estatutos das novas cooperativas, será apreciado em nova Assembléia especialmente convocada para este fim.

§ 2º O plano de desmembramento preverá o rateio, entre as novas cooperativas, do ativo e passivo da sociedade desmembrada.

§ 3º No rateio previsto no parágrafo anterior, atribuir-se-á a cada nova cooperativa parte do capital social da sociedade desmembrada em quota correspondente à participação dos associados que passam a integrá-la.

§ 4º Quando uma das cooperativas for constituída como cooperativa central ou federação de cooperativas, prever-se-á o montante das quotas-partes que as associadas terão no capital social.

Art. 62. Constituídas as sociedades e observado o disposto nos artigos 17 e seguintes, proceder-se-á às transferências contábeis e patrimoniais necessárias à concretização das medidas adotadas.

## CAPÍTULO XI

### DA DISSOLUÇÃO E LIQUIDAÇÃO

Art. 63. As sociedades cooperativas se dissolvem de pleno direito:

I - quando assim deliberar a Assembléia Geral, desde que os associados, totalizando o número mínimo exigido por esta Lei, não se disponha a assegurar a sua continuidade;

II - pelo decurso do prazo de duração;

III - pela consecução dos objetivos predeterminados;

IV - devido à alteração de sua forma jurídica;

V - pela redução do número mínimo de associados ou do capital social mínimo se, até a Assembléia Geral subsequente, realizada em prazo não inferior a 6 (seis) meses, eles não forem restabelecidos;

VI - pelo cancelamento da autorização para funcionar;

VII - pela paralisação de suas atividades por mais de 120 (cento e vinte) dias.

Parágrafo único. A dissolução da sociedade importará no cancelamento da autorização para funcionar e do registro.

Art. 64. Quando a dissolução da sociedade não for promovida voluntariamente, nas hipóteses previstas no artigo anterior, a medida poderá ser tomada judicialmente a pedido de qualquer associado ou por iniciativa do órgão executivo federal.

Art. 65. Quando a dissolução for deliberada pela Assembléia Geral, esta nomeará um liquidante ou mais, e um Conselho Fiscal de 3 (três) membros para proceder à sua liquidação.

§ 1º O processo de liquidação só poderá ser iniciado após a audiência do respectivo órgão executivo federal.

§ 2º A Assembléia Geral, nos limites de suas atribuições, poderá, em qualquer época, destituir os liquidantes e os membros do Conselho Fiscal, designando os seus substitutos.

Art. 66. Em todos os atos e operações, os liquidantes deverão usar a denominação da cooperativa, seguida da expressão: "Em liquidação".

Art. 67. Os liquidantes terão todos os poderes normais de administração podendo praticar atos e operações necessários à realização do ativo e pagamento do passivo.

Art. 68. São obrigações dos liquidantes:

I - providenciar o arquivamento, na junta Comercial, da Ata da Assembléia Geral em que foi deliberada a liquidação;

II - comunicar à administração central do respectivo órgão executivo federal e ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., a sua nomeação, fornecendo cópia da Ata da Assembléia Geral que decidiu a matéria;

III - arrecadar os bens, livros e documentos da sociedade, onde quer que estejam;

IV - convocar os credores e devedores e promover o levantamento dos créditos e débitos da sociedade;

V - proceder nos 15 (quinze) dias seguintes ao de sua investidura e com a assistência, sempre que possível, dos administradores, ao levantamento do inventário e balanço geral do ativo e passivo;

VI - realizar o ativo social para saldar o passivo e reembolsar os associados de suas quotas-partes, destinando o remanescente, inclusive o dos fundos indivisíveis, ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A.;

VII - exigir dos associados a integralização das respectivas quotas-partes do capital social não realizadas, quando o ativo não bastar para solução do passivo;

VIII - fornecer aos credores a relação dos associados, se a sociedade for de responsabilidade ilimitada e se os recursos apurados forem insuficientes para o pagamento das dívidas;

IX - convocar a Assembléia Geral, cada 6 (seis) meses ou sempre que necessário, para apresentar relatório e balanço do estado da liquidação e prestar contas dos atos praticados durante o período anterior;

X - apresentar à Assembléia Geral, finda a liquidação, o respectivo relatório e as contas finais;

XI - averbar, no órgão competente, a Ata da Assembléia Geral que considerar encerrada a liquidação.

Art. 69. As obrigações e as responsabilidades dos liquidantes regem-se pelos preceitos peculiares aos dos administradores da sociedade liquidanda.

Art. 70. Sem autorização da Assembléia não poderá o liquidante gravar de ônus os móveis e imóveis, contrair empréstimos, salvo quando indispensáveis para o pagamento de obrigações inadiáveis, nem prosseguir, embora para facilitar a liquidação, na atividade social.

Art. 71. Respeitados os direitos dos credores preferenciais, pagará o liquidante as dívidas sociais proporcionalmente e sem distinção entre vencidas ou não.

Art. 72. A Assembléia Geral poderá resolver, antes de ultimada a liquidação, mas depois de pagos os credores, que o liquidante faça rateios por antecipação da partilha, à medida em que se apurem os haveres sociais.

Art. 73. Solucionado o passivo, reembolsados os cooperados até o valor de suas quotas-partes e encaminhado o remanescente conforme o estatuído, convocará o liquidante Assembléia Geral para prestação final de contas.

Art. 74. Aprovadas as contas, encerra-se a liquidação e a sociedade se extingue, devendo a ata da Assembléia ser arquivada na Junta Comercial e publicada.

Parágrafo único. O associado discordante terá o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da ata, para promover a ação que couber.

Art. 75. A liquidação extrajudicial das cooperativas poderá ser promovida por iniciativa do respectivo órgão executivo federal, que designará o liquidante, e será processada de acordo com a legislação específica e demais disposições regula-

mentares, desde que a sociedade deixe de oferecer condições operacionais, principalmente por constatada insolvência.

§ 1º A liquidação extrajudicial, tanto quanto possível, deverá ser precedida de intervenção na sociedade.

§ 2º Ao interventor, além dos poderes expressamente concedidos no ato de intervenção, são atribuídas funções, prerrogativas e obrigações dos órgãos de administração.

Art. 76. A publicação no Diário Oficial, da ata da Assembléia Geral da sociedade, que deliberou sua liquidação, ou da decisão do órgão executivo federal quando a medida for de sua iniciativa, implicará a sustação de qualquer ação judicial contra a cooperativa, pelo prazo de 1 (um) ano, sem prejuízo, entretanto, da fluência dos juros legais ou pactuados e seus acessórios.

Parágrafo único. Decorrido o prazo previsto neste artigo, sem que, por motivo relevante, esteja encerrada a liquidação, poderá ser o mesmo prorrogado, no máximo por mais 1 (um) ano, mediante decisão do órgão citado no artigo, publicada, com os mesmos efeitos, no Diário Oficial.

Art. 77. Na realização do ativo da sociedade, o liquidante deverá:

I - mandar avaliar, por avaliadores judiciais ou de Instituições Financeiras Públicas, os bens de sociedade;

II - proceder à venda dos bens necessários ao pagamento do passivo da sociedade, observadas, no que couber, as normas constantes dos artigos 117 e 118 do Decreto-Lei n. 7.661, de 21 de junho de 1945.

Art. 78. A liquidação das cooperativas de crédito e da seção de crédito das cooperativas agrícolas mistas reger-se-á pelas normas próprias legais e regulamentares.

## CAPÍTULO XII

### DO SISTEMA OPERACIONAL DAS COOPERATIVAS

#### SEÇÃO I

##### Do Ato Cooperativo

Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais.

Parágrafo único. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria.

#### SEÇÃO II

##### Das Distribuições de Despesas

Art. 80. As despesas da sociedade serão cobertas pelos associados mediante rateio na proporção direta da fruição de serviços.

Parágrafo único. A cooperativa poderá, para melhor atender à equanimidade de cobertura das despesas da sociedade, estabelecer:

I - rateio, em partes iguais, das despesas gerais da sociedade entre todos os associados, quer tenham ou não, no ano, usufruído dos serviços por ela prestados, conforme definidas no estatuto;

II - rateio, em razão diretamente proporcional, entre os associados que tenham usufruído dos serviços durante o ano, das sobras líquidas ou dos prejuízos verificados no balanço do exercício, excluídas as despesas gerais já atendidas na forma do item anterior.

Art. 81. A cooperativa que tiver adotado o critério de separar as despesas da sociedade e estabelecido o seu rateio na forma indicada no parágrafo único do artigo anterior deverá levantar separadamente as despesas gerais.

### SEÇÃO III

#### Das Operações da Cooperativa

Art. 82. A cooperativa que se dedicar a vendas em comum poderá registrar-se como armazém geral e, nessa condição, expedir "Conhecimentos de Depósitos" e Warrants para os produtos de seus associados conservados em seus armazéns, próprios ou arrendados, sem prejuízo da emissão de outros títulos decorrentes de suas atividades normais, aplicando-se, no que couber, a legislação específica.

§ 1º Para efeito deste artigo, os armazéns da cooperativa se equiparam aos "Armazéns Gerais", com as prerrogativas e obrigações destes, ficando os componentes do Conselho de Administração ou Diretoria Executiva, emitente do título, responsáveis pessoal e solidariamente, pela boa guarda e conservação dos produtos vinculados, respondendo criminal e civilmente pelas declarações constantes do título, como também por qualquer ação ou omissão que acarrete o desvio, deterioração ou perda dos produtos.

§ 2º Observado o disposto no § 1º, as cooperativas poderão operar unidades de armazenagem, embalagem e frigorificação, bem como armazéns gerais alfandegados, nos termos do disposto no Capítulo IV da Lei n. 5.025, de 10 de junho de 1966.

Art. 83. A entrega da produção do associado e sua cooperativa significa a outorga a esta de plenos poderes para a sua livre disposição, inclusive para gravá-la e dá-la em garantia de operações de crédito realizadas pela sociedade, salvo se, tendo em vista os usos e costumes relativos à comercialização de determinados produtos, sendo de interesse do produtor, os estatutos dispuserem de outro modo.

Art. 84. As cooperativas de crédito rural e as seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas só poderão operar com associados, pessoas físicas, que de forma efetiva e predominante:

I - desenvolvam, na área de ação da cooperativa, atividades agrícolas, pecuárias ou extrativas;

II - se dediquem a operações de captura e transformação do pescado.

Parágrafo único. As operações de que trata este artigo só poderão ser praticadas com pessoas jurídicas, associadas, desde que exerçam exclusivamente atividades agrícolas, pecuárias ou extrativas na área de ação da cooperativa ou atividade de captura ou transformação do pescado.

Art. 85. As cooperativas agropecuárias e de pesca poderão adquirir produtos de não associados, agricultores, pecuaristas ou pescadores, para completar lotes destinados ao cumprimento de contratos ou suprir capacidade ociosa de instalações industriais das cooperativas que as possuem.

Art. 86. As cooperativas poderão fornecer bens e serviços a não associados, desde que tal faculdade atenda aos objetivos sociais e estejam de conformidade com a presente lei.

Parágrafo único. No caso das cooperativas de crédito e das seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas, o disposto neste artigo só se aplicará com base em regras a serem estabelecidas pelo órgão normativo.

Art. 87. Os resultados das operações das cooperativas com não associados, mencionados nos artigos 85 e 86, serão levados à conta do "Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social" e serão contabilizados em separado, de molde a permitir cálculo para incidência de tributos.

Art. 88. Mediante prévia e expressa autorização concedida pelo respectivo órgão executivo federal, consoante as normas e limites instituídos pelo Conselho Nacional de Cooperativismo, poderão as cooperativas participar de sociedades não cooperativas públicas ou privadas, em caráter excepcional, para atendimento de objetivos acessórios ou complementares.

Parágrafo único. As inversões decorrentes dessa participação serão contabilizadas em títulos específicos e seus eventuais resultados positivos levados ao "Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social".

## SEÇÃO IV

### Dos Prejuízos

Art. 89. Os prejuízos verificados no decorrer do exercício serão cobertos com recursos provenientes do Fundo de Reserva e, se insuficiente este, mediante rateio, entre os associados, na razão direta dos serviços usufruídos, ressalvada a opção prevista no parágrafo único do artigo 80.

## SEÇÃO V

### Do Sistema Trabalhista

Art. 90. Qualquer que seja o tipo de cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados.

Art. 91. As cooperativas igualam-se às demais empresas em relação aos seus empregados para os fins da legislação trabalhista e previdenciária.

### CAPÍTULO XIII

#### DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Art. 92. A fiscalização e o controle das sociedades cooperativas, nos termos desta lei e dispositivos legais específicos, serão exercidos, de acordo com o objeto de funcionamento, da seguinte forma:

I - as de crédito e as seções de crédito das agrícolas mistas pelo Banco Central do Brasil;

II - as de habitação pelo Banco Nacional de Habitação;

III - as demais pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

§ 1º Mediante autorização do Conselho Nacional de Cooperativismo, os órgãos controladores

federais, poderão solicitar, quando julgarem necessário, a colaboração de outros órgãos administrativos, na execução das atribuições previstas neste artigo.

§ 2º As sociedades cooperativas permitirão quaisquer verificações determinadas pelos respectivos órgãos de controle, prestando os esclarecimentos que lhes forem solicitados, além de serem obrigadas a remeter-lhes anualmente a relação dos associados admitidos, demitidos, eliminados e excluídos no período, cópias de atas, de balanços e dos relatórios do exercício social e parecer do Conselho Fiscal.

Art. 93. O Poder Público, por intermédio da administração central dos órgãos executivos federais competentes, por iniciativa própria ou solicitação da Assembleia Geral ou do Conselho Fiscal, intervirá nas cooperativas quando ocorrer um dos seguintes casos:

I - violação contumaz das disposições legais;

II - ameaça de insolvência em virtude de má administração da sociedade;

III - paralisação das atividades sociais por mais de 120 (cento e vinte) dias consecutivos;

IV - inobservância do artigo 56, § 2º.

Parágrafo único. Aplica-se, no que couber, às cooperativas habitacionais, o disposto neste artigo.

Art. 94. Observar-se-á, no processo de intervenção, a disposição constante do § 2º do artigo 75.

### CAPÍTULO XIV

#### DO CONSELHO NACIONAL DE COOPERATIVISMO

Art. 95. A orientação geral da política cooperativista nacional caberá ao Conselho Nacional de Cooperativismo - CNC, que passará a funcionar junto ao Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com plena autonomia administrativa e financeira, na forma do artigo 172 do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, sob a presidência do Ministro da Agricultura e composto de 8 (oito) membros indicados pelos seguintes representados:

I - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral;

II - Ministério da Fazenda, por intermédio do Banco Central do Brasil;

III - Ministério do Interior, por intermédio do Banco Nacional da Habitação;

IV - Ministério da Agricultura, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A.;

V - Organização das Cooperativas Brasileiras.

Parágrafo único. A entidade referida no inciso V deste artigo contará com 3 (três) elementos para fazer-se representar no Conselho.

Art. 96. O Conselho, que deverá reunir-se ordinariamente uma vez por mês, será presidido pelo Ministro da Agricultura, a quem caberá o voto de qualidade, sendo suas resoluções votadas por maioria simples, com a presença, no mínimo de 3 (três) representantes dos órgãos oficiais mencionados nos itens I a IV do artigo anterior.

Parágrafo único. Nos seus impedimentos eventuais, o substituto do Presidente será o Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Art. 97. Ao Conselho Nacional de Cooperativismo compete:

I - editar atos normativos para a atividade cooperativista nacional;

II - baixar normas regulamentadoras, complementares e interpretativas, da legislação cooperativista;

III - organizar e manter atualizado o cadastro geral das cooperativas nacionais;

IV - decidir, em última instância, os recursos originários de decisões do respectivo órgão executivo federal;

V - apreciar os anteprojetos que objetivam a revisão da legislação cooperativista;

VI - estabelecer condições para o exercício de quaisquer cargos eletivos de administração ou fiscalização de cooperativas;

VII - definir as condições de funcionamento do empreendimento cooperativo, a que se refere o artigo 18;

VIII - votar o seu próprio regimento;

IX - autorizar, onde houver condições, a criação de Conselhos Regionais de Cooperativismo, definindo-lhes as atribuições;

X - decidir sobre a aplicação do Fundo Nacional de Cooperativismo, nos termos do artigo 102 desta Lei;

XI - estabelecer em ato normativo ou de caso a caso, conforme julgar necessário, o limite a ser observado nas operações com não associados a que se referem os artigos 85 e 86.

Parágrafo único. As atribuições do Conselho Nacional de Cooperativismo não se estendem às cooperativas de habitação, às de crédito e às seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas, no que forem regidas por legislação própria.

Art. 98. O Conselho Nacional de Cooperativismo - CNC contará com uma Secretaria Executiva que se incumbirá de seus encargos administrativos, podendo seu Secretário Executivo requisitar funcionários de qualquer órgão da Administração Pública.

§ 1º O Secretário Executivo do Conselho Nacional de Cooperativismo será o Diretor do Departamento de Desenvolvimento Rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, devendo o Departamento referido incumbir-se dos encargos administrativos do Conselho Nacional de Cooperativismo.

§ 2º Para os impedimentos eventuais do Secretário Executivo, este indicará à apreciação do Conselho seu substituto.

Art. 99. Compete ao Presidente do Conselho Nacional de Cooperativismo:

- I - presidir as reuniões;
- II - convocar as reuniões extraordinárias;
- III - proferir o voto de qualidade.

Art. 100. Compete à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Cooperativismo:

- I - dar execução às resoluções do Conselho;
- II - comunicar as decisões do Conselho ao respectivo órgão executivo federal;
- III - manter relações com os órgãos executivos federais, bem assim com quaisquer outros órgãos públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros, que possam influir no aperfeiçoamento do cooperativismo;
- IV - transmitir aos órgãos executivos federais e entidade superior do movimento cooperativista nacional todas as informações relacionadas com a doutrina e práticas cooperativistas de seu interesse;
- V - organizar e manter atualizado o cadastro geral das cooperativas nacionais e expedir as respectivas certidões;
- VI - apresentar ao Conselho, em tempo hábil, a proposta orçamentária do órgão, bem como o relatório anual de suas atividades;
- VII - providenciar todos os meios que assegurem o regular funcionamento do Conselho;
- VIII - executar quaisquer outras atividades necessárias ao pleno exercício das atribuições do Conselho.

Art. 101. O Ministério da Agricultura incluirá, em sua proposta orçamentária anual, os recursos financeiros solicitados pelo Conselho Nacional de Cooperativismo - CNC, para custear seu funcionamento.

Parágrafo único. As contas do Conselho Nacional de Cooperativismo - CNC, serão prestadas por intermédio do Ministério da Agricultura, observada a legislação específica que regula a matéria.

Art. 102. Fica mantido, junto ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., o "Fundo Nacional de Cooperativismo", criado pelo Decreto-Lei n. 59, de 21 de novembro de 1966, destinado a prover recursos de apoio ao movimento cooperativista nacional.

§ 1º O Fundo de que trata este artigo será, suprido por:

I - dotação incluída no orçamento do Ministério da Agricultura para o fim específico de incentivos às atividades cooperativas;

II - juros e amortizações dos financiamentos realizados com seus recursos;

III - doações, legados e outras rendas eventuais;

IV - dotações consignadas pelo Fundo Federal Agropecuário e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

§ 2º Os recursos do Fundo, deduzido o necessário ao custeio de sua administração, serão aplicados pelo Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., obrigatoriamente, em financiamento de atividades que interessem de maneira relevante o abastecimento das populações, a critério do Conselho Nacional de Cooperativismo.

§ 3º O Conselho Nacional de Cooperativismo poderá, por conta do Fundo, autorizar a concessão de estímulos ou auxílios para execução de atividades que, pela sua relevância sócio-econômica, concorram para o desenvolvimento do sistema cooperativista nacional.

## CAPÍTULO XV DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

Art. 103. As cooperativas permanecerão subordinadas, na parte normativa, ao Conselho Nacional de Cooperativismo, com exceção das de crédito, das seções de crédito das agrícolas mistas e das de habitação, cujas normas continuarão a ser baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, relativamente às duas primeiras, e Banco Nacional de Habitação, com relação à última, observado o disposto no artigo 92 desta Lei.

Parágrafo único. Os órgãos executivos federais, visando à execução descentralizada de seus serviços, poderão delegar sua competência, total ou parcialmente, a órgãos e entidades da administração estadual e municipal, bem como, excepcionalmente, a outros órgãos e entidades da administração federal.

Art. 104. Os órgãos executivos federais comunicarão todas as alterações havidas nas cooperativas sob a sua jurisdição ao Conselho Nacional de Cooperativismo, para fins de atualização do cadastro geral das cooperativas nacionais.

## CAPÍTULO XVI DA REPRESENTAÇÃO DO SISTEMA COOPERATIVISTA

Art. 105. A representação do sistema cooperativista nacional cabe à Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, sociedade civil, com sede na Capital Federal, órgão técnico-consultivo do Governo, estruturada nos termos desta Lei, sem finalidade lucrativa, competindo-lhe precipuamente:

- a) manter neutralidade política e indiscriminação racial, religiosa e social;
- b) integrar todos os ramos das atividades cooperativas;
- c) manter registro de todas as sociedades cooperativas que, para todos os efeitos, integram a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB;
- d) manter serviços de assistência geral ao sistema cooperativista, seja quanto à estrutura social, seja quanto aos métodos operacionais e orientação jurídica, mediante pareceres e recomendações, sujeitas, quando for o caso, à aprovação do Conselho Nacional de Cooperativismo - CNC;
- e) denunciar ao Conselho Nacional de Cooperativismo práticas nocivas ao desenvolvimento cooperativista;
- f) opinar nos processos que lhe sejam encaminhados pelo Conselho Nacional de Cooperativismo;
- g) dispor de setores consultivos especializados, de acordo com os ramos de cooperativismo;
- h) fixar a política da organização com base nas proposições emanadas de seus órgãos técnicos;
- i) exercer outras atividades inerentes à sua condição de órgão de representação e defesa do sistema cooperativista;
- j) manter relações de integração com as entidades congêneres do exterior e suas cooperativas.

§ 1º A Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, será constituída de entidades, uma para cada Estado, Território e Distrito Federal, criadas com as mesmas características da organização nacional.

§ 2º As Assembléias Gerais do órgão central serão formadas pelos Representantes credenciados das filiadas, 1 (um) por entidade, admitindo-se proporcionalidade de voto.

§ 3º A proporcionalidade de voto, estabelecida no parágrafo anterior, ficará a critério da OCB, baseando-se no número de associados - pessoas físicas e as exceções previstas nesta Lei - que compõem o quadro das cooperativas filiadas.

§ 4º A composição da Diretoria da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB será estabelecida em seus estatutos sociais.

§ 5º Para o exercício de cargos de Diretoria e Conselho Fiscal, as eleições se processarão por escrutínio secreto, permitida a reeleição para mais um mandato consecutivo.

Art. 106. A atual Organização das Cooperativas Brasileiras e as suas filiadas ficam investidas das atribuições e prerrogativas conferidas nesta Lei, devendo, no prazo de 1 (um) ano, promover a adaptação de seus estatutos e a transferência da sede nacional.

Art. 107. As cooperativas são obrigadas, para seu funcionamento, a registrar-se na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estadual, se houver, mediante apresentação dos estatutos sociais e suas alterações posteriores.

Parágrafo único. Por ocasião do registro, a cooperativa pagará 10% (dez por cento) do maior salário mínimo vigente, se a soma do respectivo capital integralizado e fundos não exceder de 250 (duzentos e cinquenta) salários mínimos, e 50% (cinquenta por cento) se aquele montante for superior.

Art. 108. Fica instituída, além do pagamento previsto no parágrafo único do artigo anterior, a Contribuição Cooperativista, que será recolhida anualmente pela cooperativa após o encerramento de seu exercício social, a favor da Organização das Cooperativas Brasileiras de que trata o artigo 105 desta Lei.

§ 1º A Contribuição Cooperativista constituir-se-á de importância correspondente a 0,2% (dois décimos por cento) do valor do capital integralizado e fundos da sociedade cooperativa, no exercício social do ano anterior, sendo o respectivo montante distribuído, por metade, a suas filiadas, quando constituídas.

§ 2º No caso das cooperativas centrais ou federações, a Contribuição de que trata o parágrafo anterior será calculada sobre os fundos e reservas existentes.

§ 3º A Organização das Cooperativas Brasileiras poderá estabelecer um teto à Contribuição Cooperativista, com base em estudos elaborados pelo seu corpo técnico.

## CAPÍTULO XVII DOS ESTÍMULOS CREDITÍCIOS

Art. 109. Caberá ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., estimular e apoiar as cooperativas, mediante concessão de financiamentos necessários ao seu desenvolvimento.

§ 1º Poderá o Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., receber depósitos das cooperativas de crédito e das seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas.

§ 2º Poderá o Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., operar com pessoas físicas ou jurídicas, estranhas ao quadro social cooperativo, desde que haja benefício para as cooperativas e estas figurem na operação bancária.

§ 3º O Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., manterá linhas de crédito específicas para as cooperativas, de acordo com o objeto e a natureza de suas atividades, a juros módicos e prazos adequados inclusive com sistema de garantias ajustado às peculiaridades das cooperativas a que se destinam.

§ 4º O Banco Nacional de Crédito Cooperativo S/A., manterá linha especial de crédito para financiamento de quotas-partes de capital.

Art. 110. Fica extinta a contribuição de que trata o artigo 13 do Decreto-Lei n. 60, de 21 de novembro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-Lei n. 668, de 3 de julho de 1969.

## CAPÍTULO XVIII

### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 111. Serão considerados como renda tributável os resultados positivos obtidos pelas cooperativas nas operações de que tratam os artigos 85, 86 e 88 desta Lei.

Art. 112. O Balanço Geral e o Relatório do exercício social que as cooperativas deverão encaminhar anualmente aos órgãos de controle serão acompanhados, a juízo destes, de parecer emitido por um serviço independente de auditoria credenciado pela Organização das Cooperativas Brasileiras.

Parágrafo único. Em casos especiais, tendo em vista a sede da Cooperativa, o volume de suas operações e outras circunstâncias dignas de consideração, a exigência da apresentação do parecer pode ser dispensada.

Art. 113. Atendidas as deduções determinadas pela legislação específica, às sociedades cooperativas ficará assegurada primeira prioridade para o recebimento de seus créditos de pessoas jurídicas que efetuem descontos na folha de pagamento de seus empregados, associados de cooperativas.

Art. 114. Fica estabelecido o prazo de 36 (trinta e seis) meses para que as cooperativas atualmente registradas nos órgãos competentes reformulem os seus estatutos, no que for cabível, adaptando-os ao disposto na presente Lei.

Art. 115. As Cooperativas dos Estados, Territórios ou do Distrito Federal, enquanto não constituírem seus órgãos de representação, serão convocadas às Assembleias da OCB, como vogais, com 60 (sessenta) dias de antecedência, mediante editais publicados 3 (três) vezes em jornal de grande circulação local.

Art. 116. A presente Lei não altera o disposto nos sistemas próprios instituídos para as cooperativas de habitação e cooperativas de crédito, aplicando-se ainda, no que couber, o regime instituído para essas últimas às seções de crédito das agrícolas mistas.

Art. 117. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário e especificamente o Decreto-Lei n. 59, de 21 de novembro de 1966, bem como o Decreto n. 60.597, de 19 de abril de 1967.

Brasília, 16 de dezembro de 1971; 150º da Independência e 83º da República.  
EMÍLIO G. MÉDICI

**Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973\***

Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências.

O Presidente da República:

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

**TÍTULO I**  
**DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**CAPÍTULO I**  
**DAS ATRIBUIÇÕES**

Art. 1º. Os serviços concernentes aos registros públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta lei.

§ 1º. Os registros referidos neste artigo são os seguintes:

- I - o registro civil de pessoas naturais;
- II - o registro civil de pessoas jurídicas;
- III - o registro de títulos e documentos;
- IV - o registro de imóveis.

§ 2º. Os demais registros reger-se-ão por leis próprias.

Art. 2º. Os registros indicados no § 1º do artigo anterior ficam a cargo dos serventuários privativos nomeados de acordo com o estabelecido na Lei de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e nas Resoluções sobre a Divisão e Organização Judiciária dos Estados, e serão feitos:

- I - o do item I, nos ofícios privativos, ou nos cartórios de registro de nascimentos, casamentos e óbitos;
  - II - os dos itens II e III, nos ofícios privativos, ou nos cartórios de registro de títulos e documentos;
  - III - os do item IV, nos ofícios privativos, ou nos cartórios de registro de imóveis.
- .....

\* Transcreveram-se apenas os artigos mencionados no capítulo 7.

TÍTULO III  
DO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS  
CAPÍTULO I  
DA ESCRITURAÇÃO

Art. 114. No Registro Civil de Pessoas Jurídicas serão inscritos:

I - os contratos, os atos constitutivos, o estatuto ou compromissos das sociedades civis, religiosas, piás, morais, científicas ou literárias, bem como o das fundações e das associações de utilidade pública;

II - as sociedades civis que revestirem as formas estabelecidas nas leis comerciais, salvo as anônimas.

III - os atos constitutivos e os estatutos dos partidos políticos. (Inciso acrescentado pela Lei nº 9.096, de 19.09.1995)

Parágrafo único. No mesmo cartório será feito o registro dos jornais, periódicos, oficinas impressoras, empresas de radiodifusão e agências de notícias a que se refere o artigo 8º da Lei nº 5.250, de 09.02.1967.

Art. 115. Não poderão ser registrados os atos constitutivos de pessoas jurídicas, quando o seu objeto ou circunstâncias relevantes indiquem destino ou atividades ilícitos, ou contrários, nocivos ou perigosos ao bem público, à segurança do Estado e da coletividade, à ordem pública ou social, à moral e aos bons costumes.

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer dos motivos previstos neste artigo, o oficial do registro, de ofício ou por provocação de qualquer autoridade, sobrestará no processo de registro e suscitará dúvida para o juiz, que a decidirá.

Art. 116. Haverá, para o fim previsto nos artigos anteriores, os seguintes livros:

I - Livro A, para os fins indicados nos números I e II, do artigo 114, com 300 folhas;

II - Livro B, para matrícula das oficinas impressoras, jornais, periódicos, empresas de radiodifusão e agências de notícias, com 150 folhas.

Art. 117. Todos os exemplares de contratos, de atos, de estatuto e de publicações, registrados e arquivados, serão encadernados por períodos certos, acompanhados de índice que facilite a busca e o exame.

Art. 118. Os oficiais farão índices, pela ordem cronológica e alfabética, de todos os registros e arquivamentos, podendo adotar o sistema de fichas, mas ficando sempre responsáveis por qualquer erro ou omissão.

Art. 119. A existência legal das pessoas jurídicas só começa com o registro de seus atos constitutivos.

Parágrafo único. Quando o funcionamento da sociedade depender de aprovação da autoridade, sem esta não poderá ser feito o registro.

## CAPÍTULO II

### DA PESSOA JURÍDICA

Art. 120. O registro das sociedades, fundações e partidos políticos consistirá na declaração, feita em livro, pelo oficial, do número de ordem, da data da apresentação e da espécie do ato constitutivo, com as seguintes indicações: (Redação dada ao "caput" pela Lei nº 9.096, de 19.09.1995)

I - a denominação, o fundo social, quando houver, os fins e a sede da associação ou fundação, bem como o tempo de sua duração;

II - o modo por que se administra e representa a sociedade, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

III - se o estatuto, o contrato ou o compromisso é reformável, no tocante à administração, e de que modo;

IV - se os membros respondem ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;

V - as condições de extinção da pessoa jurídica e nesse caso o destino do seu patrimônio;

VI - os nomes dos fundadores ou instituidores e dos membros da diretoria, provisória ou definitiva, com indicação da nacionalidade, estado civil e profissão de cada um, bem como o nome e residência do representante dos exemplares.

Parágrafo único. Para o registro dos partidos políticos, serão obedecidos, além dos requisitos deste artigo, os estabelecidos em lei específica. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.096, de 19.09.1995)

Art. 121. Para o registro serão apresentadas duas vias do estatuto, compromisso ou contrato, pelas quais far-se-á o registro mediante petição do representante legal da sociedade, lançando o oficial, nas duas vias, a competente certidão do registro, com o respectivo número de ordem, livro e folha. Uma das vias será entregue ao representante e a outra arquivada em cartório, rubricando o oficial as folhas em que estiver impresso o contrato, compromisso ou estatuto. (Redação dada pela Lei nº 9.042, de 09.05.1995)

.....

TÍTULO IV  
DO REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS

CAPÍTULO I  
DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 127. No Registro de Títulos e Documentos será feita a transcrição:

I - dos instrumentos particulares, para a prova das obrigações convencionais de qualquer valor;

II - do penhor comum sobre coisas móveis;

III - da caução de títulos de crédito pessoal e da dívida pública federal, estadual ou municipal, ou de Bolsa ao portador;

IV - do contrato de penhor de animais, não compreendido nas disposições do artigo 10 da Lei nº 492, de 30.08.1934;

V - do contrato de parceria agrícola ou pecuária;

VI - do mandado judicial de renovação do contrato de arrendamento para sua vigência, quer entre as partes contratantes, quer em face de terceiros (artigo 19, § 2º, do Decreto nº 24.150, de 20.04.1934);

VII - facultativo, de quaisquer documentos, para sua conservação.

Parágrafo único. Caberá ao Registro de Títulos e Documentos a realização de quaisquer registros não atribuídos expressamente a outro ofício.

Art. 128. À margem dos respectivos registros, serão averbadas quaisquer ocorrências que os alterem, quer em relação às obrigações, quer em atinência às pessoas que nos atos figurem, inclusive quanto à prorrogação dos prazos.

Art. 129. Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros:

§ 1º. os contratos de locação de prédios, sem prejuízo do disposto no artigo 167, I, nº 3;

§ 2º. os documentos decorrentes de depósitos ou de cauções feitos em garantia de cumprimento de obrigações contratuais, ainda que em separado dos respectivos instrumentos;

§ 3º. as cartas de fiança, em geral, feitas por instrumento particular, seja qual for a natureza do compromisso por elas abonado;

§ 4º. os contratos de locação de serviços não atribuídos a outras repartições;

§ 5º. os contratos de compra e venda em prestações, com reserva de domínio ou não, qualquer que seja a forma de que se revistam, os de alienação ou de promessas de venda referentes a bens móveis e os de alienação fiduciária;

§ 6º. todos os documentos de procedência estrangeira, acompanhados das respectivas traduções, para produzirem efeitos em repartições da União, dos Esta-

dos, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios ou em qualquer instância, juízo ou tribunal;

§ 7º. as quitações, recibos e contratos de compra e venda de automóveis, bem como o penhor destes, qualquer que seja a forma que revistam;

Nota: Ver Súmula nº 132 do STJ.

§ 8º. os atos administrativos expedidos para cumprimento de decisões judiciais, sem trânsito em julgado, pelas quais for determinada a entrega, pelas alfândegas e mesas-de-renda, de bens e mercadorias procedentes do exterior;

§ 9º. os instrumentos de cessão de direito e de créditos, de sub-rogação e de dação em pagamento.

Art. 130. Dentro do prazo de vinte dias da data da sua assinatura pelas partes, todos os atos enumerados nos artigos 127 e 129 serão registrados no domicílio das partes contratantes e, quando residam estas em circunstâncias territoriais diversas, far-se-á o registro em todas elas.

Parágrafo único. Os registros de documentos apresentados, depois de findo o prazo, produzirão efeitos a partir da data da apresentação.

Art. 131. Os registros referidos nos artigos anteriores serão feitos independentemente de prévia distribuição.

## CAPÍTULO II

### DA ESCRITURAÇÃO

Art. 132. No Registro de Títulos e Documentos haverá os seguintes livros, todos com 300 folhas:

I - Livro A - protocolo para apontamentos de todos os títulos, documentos e papéis apresentados, diariamente, para serem registrados, ou averbados;

II - Livro B - para trasladação integral de títulos e documentos, sua conservação e validade contra terceiros, ainda que registrados por extratos em outros livros;

III - Livro C - para inscrição, por extração, de títulos e documentos, a fim de surtirem efeitos em relação a terceiros e autenticação de data;

IV - Livro D - indicador pessoal, substituível pelo sistema de fichas, a critério e sob a responsabilidade do oficial, o qual é obrigado a fornecer, com presteza, as certidões pedidas pelos nomes das partes que figurarem, por qualquer modo, nos livros de registros.

Art. 133. Na parte superior de cada página do livro se escreverá o título, a letra com o número e o ano em que começar.

Art. 134. O juiz, em caso de afluência de serviço, poderá autorizar o desdobramento dos livros de registro para escrituração das várias espécies de atos, sem prejuízo da unidade do protocolo e de sua numeração em ordem rigorosa.

Parágrafo único. Esses livros desdobrados terão as indicações de E, F, G, H, etc.

Art. 135. O protocolo deverá conter colunas para as seguintes anotações:

- 1º) número de ordem, continuando, indefinidamente, nos seguintes;
- 2º) dia e mês;
- 3º) natureza do título e qualidade do lançamento (integral, resumido, perhor etc.);
- 4º) o nome do apresentante;
- 5º) anotações e averbações.

Parágrafo único. Em seguida ao registro, far-se-á, no protocolo, remissão ao número da página do livro em que foi ele lançado, mencionando-se, também, o número e a página de outros livros em que houver qualquer nota ou declaração concernente ao mesmo ato.

Art. 136. O livro de registro integral de títulos será escriturado nos termos do artigo 142, lançando-se, antes de cada registro, o número de ordem, a data do protocolo e o nome do apresentante, e conterá colunas para as seguintes declarações:

- 1º) número de ordem;
- 2º) dia e mês;
- 3º) transcrição;
- 4º) anotações e averbações.

Art. 137. O livro de registro, por extrato, conterá colunas para as seguintes declarações:

- 1º) número de ordem;
- 2º) dia e mês;
- 3º) espécie e resumo do título;
- 4º) anotações e averbações.

Art. 138. O indicador pessoal será dividido alfabeticamente para a indicação do nome de todas as pessoas que, ativa ou passivamente, individual ou coletivamente, figurarem nos livros de registro e deverá conter, além dos nomes das pessoas, referências aos números de ordem e páginas dos outros livros e anotações.

Art. 139. Se a mesma pessoa já estiver mencionada no indicador, somente se fará, na coluna das anotações, uma referência ao número de ordem, página e número do livro em que estiver lançado o novo registro ou averbação.

Art. 140. Se no mesmo registro, ou averbação, figurar mais de uma pessoa, ativa ou passivamente, o nome de cada uma será lançado distintamente, no indicador, com referência recíproca na coluna das anotações.

Art. 141. Sem prejuízo do disposto no artigo 161, ao oficial é facultado efetuar o registro por meio de microfilmagem, desde que, por lançamentos remissivos, com menção ao protocolo, ao nome dos contratantes, à data e à natureza dos documentos apresentados, sejam os microfilmes havidos como partes integrantes dos livros de registro, nos seus termos de abertura e encerramento.

### CAPÍTULO III

## DA TRANSCRIÇÃO E DA AVERBAÇÃO

Art. 142. O registro integral dos documentos consistirá na transladação dos mesmos, com a mesma ortografia e pontuação, com referências às entrelinhas ou quaisquer acréscimos, alterações, defeitos ou vícios que tiver o original apresentado, e, bem assim, com menção precisa aos seus característicos exteriores e às formalidades legais, podendo a transcrição dos documentos mercantis, quando levados a registro, ser feita na mesma disposição gráfica em que estiverem escritos, se o interessado assim o desejar.

§ 1º. Feita a transladação, na última linha, de maneira a não ficar espaço em branco, será conferida e realizado o seu encerramento, depois do que o oficial, seu substituto legal ou escrevente designado pelo oficial e autorizado pelo juiz competente, ainda que o primeiro não esteja afastado, assinará o seu nome por inteiro.

§ 2º. Tratando-se de documento impresso, idêntico a outro já anteriormente registrado na íntegra, no mesmo livro, poderá o registro limitar-se a consignar o nome das partes contratantes, as características do objeto e demais dados constantes dos claros preenchidos, fazendo-se remissão, quanto ao mais, àquele já registrado.

Art. 143. O registro resumido consistirá na declaração da natureza do título, do documento ou papel, valor, prazo, lugar em que tenha sido feito, nome e condição jurídica das partes, nomes das testemunhas, data da assinatura e do reconhecimento de firma por tabelião, se houver o nome deste, o do apresentante, o número de ordem e a data do protocolo, e da averbação, a importância e a qualidade do imposto pago, depois do que será datado e rubricado pelo oficial ou servidores referidos no artigo 142, § 1º.

Art. 144. O registro de contratos de penhor, caução e parceria será feito com declaração do nome, profissão e domicílio do credor e do devedor, valor da dívida, juros, penas, vencimento e especificações dos objetos apenhados, pessoa em poder de quem ficam, espécie do título, condições do contrato, data e número de ordem.

Parágrafo único. Nos contratos de parceria, serão considerados credor o parceiro proprietário e devedor, o parceiro cultivador ou criador.

Art. 145. Qualquer dos interessados poderá levar a registro os contratos de penhor ou caução.

### CAPÍTULO IV

## DA ORDEM DO SERVIÇO

Art. 146. Apresentado o título ou documento para registro ou averbação, serão anotados, no protocolo, a data de sua apresentação, sob o número de ordem que se seguir imediatamente, a natureza do instrumento, a espécie de lançamento a fazer (registro integral ou resumido, ou averbação), o nome do apresentante, reproduzin-

do-se as declarações relativas ao número de ordem, à data, e à espécie de lançamento a fazer no corpo do título, do documento ou do papel.

Art. 147. Protocolado o título ou documento, far-se-á, em seguida, no livro respectivo, o lançamento (registro integral ou resumido, ou averbação) e, concluído este, declarar-se-á no corpo do título, documento ou papel, o número de ordem e a data do procedimento no livro competente, rubricando o oficial ou os servidores referidos no artigo 142, § 1º, esta declaração e as demais folhas do título, do documento ou do papel.

Art. 148. Os títulos, documentos e papéis escritos em língua estrangeira, uma vez adotados os caracteres comuns, poderão ser registrados no original, para o efeito de sua conservação ou perpetuidade. Para produzirem efeitos legais no país e para valerem contra terceiros, deverão, entretanto, ser vertidos em vernáculo e registrada a tradução, o que, também, se observará em relação às procurações lavradas em língua estrangeira.

Parágrafo único. Para o registro resumido, os títulos, documentos ou papéis em língua estrangeira, deverão ser sempre traduzidos.

Art. 149. Depois de concluídos os lançamentos nos livros respectivos, será feita, nas anotações do protocolo, referência ao número de ordem sob o qual tiver sido feito o registro, ou a averbação, no livro respectivo, datando e rubricando, em seguida, o oficial ou os servidores referidos no artigo 142, § 1º.

Art. 150. O apontamento do título, documento ou papel no protocolo será feito, seguida e imediatamente um depois do outro. Sem prejuízo da numeração individual de cada documento, se a mesma pessoa apresentar simultaneamente diversos documentos de idêntica natureza, para lançamento da mesma espécie, serão eles lançados no protocolo englobadamente.

Parágrafo único. Onde terminar cada apontamento, será traçada uma linha horizontal, separando-o do seguinte, sendo lavrado, no fim do expediente diário, o termo de encerramento do próprio punho do oficial, por ele datado e assinado.

Art. 151. O lançamento dos registros e das averbações nos livros respectivos será feito, também seguidamente, na ordem de prioridade do seu apontamento no protocolo, quando não for obstado por ordem de autoridade judiciária competente, ou por dúvida superveniente; neste caso, seguir-se-ão os registros ou averbações dos imediatos, sem prejuízo da data autenticada pelo competente apontamento.

Art. 152. Cada registro ou averbação será datado e assinado por inteiro, pelo oficial ou pelos servidores referidos no artigo 142, § 1º, separados, um do outro, por uma linha horizontal.

Art. 153. Os títulos terão sempre um número diferente, segundo a ordem de apresentação, ainda que se refiram à mesma pessoa. O registro e a averbação deverão ser imediatos, e, quando não o puderem ser, por acúmulo de serviço, o lançamento será feito no prazo estritamente necessário, e sem prejuízo da ordem da prenotação. Em qualquer desses casos, o oficial, depois de haver dado entrada no protocolo e lançado no corpo do título as declarações prescritas, fornecerá um

recibo contendo a declaração da data da apresentação, o número de ordem desta no protocolo e a indicação do dia em que deverá ser entregue, devidamente legalizado; o recibo será restituído pelo apresentante contra a devolução do documento.

Art. 154. Nos termos de encerramento diário do protocolo, lavrados ao findar a hora regulamentar, deverão ser mencionados, pelos respectivos números, os títulos apresentados cujos registros ficarem adiados, com a declaração dos motivos do adiamento.

Parágrafo único. Ainda que o expediente continue para ultimação do serviço, nenhuma nova apresentação será admitida depois da hora regulamentar.

Art. 155. Quando o título, já registrado por extrato, for levado a registro integral, ou for exigido simultaneamente pelo apresentante o duplo registro, mencionar-se-á essa circunstância no lançamento posterior e, nas anotações do protocolo, far-se-ão referências recíprocas para verificação das diversas espécies de lançamento do mesmo título.

Art. 156. O oficial deverá recusar registro a título e a documento que não se revistam das formalidades legais.

Parágrafo único. Se tiver suspeita de falsificação, poderá o oficial sobrestar no registro, depois do protocolado o documento, até notificar o apresentante dessa circunstância; se este insistir, o registro será feito com essa nota, podendo o oficial, entretanto, submeter a dúvida ao juiz competente, ou notificar o signatário para assistir ao registro, mencionando também as alegações pelo último aduzidas.

Art. 157. O oficial, salvo quando agir de má-fé, devidamente comprovada, não será responsável pelos danos decorrentes da anulação do registro, ou da averbação, por vício intrínseco ou extrínseco do documento, título ou papel, mas, tão-somente, pelos erros ou vícios no processo do registro.

Art. 158. As procurações deverão trazer reconhecidas as firmas dos outorgantes.

Art. 159. As folhas do título, documento ou papel que tiver sido registrado e as das certidões serão rubricadas pelo oficial, antes de entregues aos apresentantes. As declarações no protocolo, bem como as dos registros e das averbações lançadas no título, documento ou papel e as respectivas datas poderão ser apostas por carimbo, sendo, porém, para autenticação, de próprio punho do oficial, ou de quem suas vezes fizer, a assinatura ou a rubrica.

Art. 160. O oficial será obrigado, quando o apresentante o requerer, a notificar do registro ou da averbação os demais interessados que figurarem no título, documento, ou papel apresentado, e a quaisquer terceiros que lhe sejam indicados, podendo requisitar dos oficiais do registro, em outros municípios, as notificações necessárias. Por esse processo, também, poderão ser feitos avisos, denúncias e notificações, quando não for exigida a intervenção judicial.

§ 1º. Os certificados de notificação ou da entrega de registros serão lavrados nas colunas das anotações, no livro competente, à margem dos respectivos registros.

§ 2º. O serviço das notificações e demais diligências poderá ser realizado por escreventes designados pelo oficial e autorizados pelo juiz competente.

Art. 161. As certidões do registro integral de títulos terão o mesmo valor probante dos originais, ressalvado o incidente de falsidade destes, oportunamente levantado em juízo.

§ 1º. O apresentante do título para registro integral poderá também deixá-lo arquivado em cartório ou a sua fotocópia, autenticada pelo oficial, circunstâncias que serão declaradas no registro e nas certidões.

§ 2º. Quando houver acúmulo de trabalho, um dos suboficiais poderá ser autorizado pelo juiz, a pedido do oficial e sob sua responsabilidade, a lavrar e subcrever certidão.

Art. 162. O fato da apresentação de um título, documento ou papel, para registro ou averbação, não constituirá, para o apresentante, direito sobre o mesmo, desde que não seja o próprio interessado.

Art. 163. Os tabeliães e escrivães, nos atos que praticarem, farão sempre referência ao livro e à folha do Registro de Títulos e Documentos em que tenham sido trasladados os mandatos de origem estrangeira, a que tenham de reportar-se.

## CAPÍTULO V

### DO CANCELAMENTO

Art. 164. O cancelamento poderá ser feito em virtude de sentença ou de documento autêntico de quitação ou de exoneração do título registrado.

Art. 165. Apresentado qualquer dos documentos referidos no artigo anterior, o oficial certificará, na coluna das averbações do livro respectivo, o cancelamento e a razão dele, mencionando-se o documento que o autorizou, datando e assinando a certidão, de tudo fazendo referência nas anotações do protocolo.

Parágrafo único. Quando não for suficiente o espaço da coluna das averbações, será feito novo registro, com referência recíproca, na coluna própria.

Art. 166. Os requerimentos de cancelamento serão arquivados com os documentos que os instruírem.

.....

**Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991**

**Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais  
e dá outras providências.**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 57 da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990,

Decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE) com o objetivo de promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais.

Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais, para os fins deste decreto, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, e demais entidades sob controle direto ou indireto da União.

Art. 2º O PGE será constituído por um conjunto de diretrizes gerais e setoriais destinadas a:

- I - compatibilizar a gestão das empresas estatais com a política econômica;
  - II - compatibilizar a gestão das empresas estatais com o planejamento setorial;
- e

III - promover a modernização das empresas estatais.

Art. 3º Compete ao Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), instituído por decreto publicado em 4 de fevereiro de 1991:

- I - fixar as diretrizes do PGE;
  - II - aprovar propostas das empresas estatais referentes a:
    - a) preços e tarifas públicas;
    - b) admissão de pessoal;
    - c) despesa de pessoal, inclusive pessoal contratado a título de Serviços de Terceiros;
    - d) elaboração, execução e revisão orçamentárias;
    - e) contratação de operações de crédito ou de arrendamento mercantil, inclusive refinanciamento; e
    - f) demais assuntos que afetem a política econômica.
  - III - aprovar e supervisionar os contratos de gestão das empresas estatais, previstos no art. 8º; e
  - IV - acompanhar o desempenho das empresas estatais.
- Art. 4º O CCE terá, em cada reunião, a seguinte composição:
- I - O Secretário-Executivo do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que o presidirá;

II - O Secretário-Executivo do Ministério a que estiver vinculada a empresa objeto de consideração ou, no caso dos Ministérios Militares, autoridade de nível hierárquico equivalente, indicada pelo respectivo Ministro de Estado; e

III - Titulares de órgãos ou entidades da Administração Federal com atribuições em matéria objeto de exame na reunião, a critério do Presidente do CCE.

§ 1º O Presidente do CCE poderá convocar dirigentes ou membros dos conselhos de administração e fiscal da empresa objeto de consideração.

§ 2º Os participantes das reuniões do CCE não farão jus a qualquer remuneração.

Art. 5º As deliberações do CCE serão submetidas à homologação do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, conjuntamente com o Ministro de Estado a que estiver vinculada a respectiva empresa.

Art. 6º Para fins da autorização prevista no art. 3º, II, as empresas estatais encaminharão os seus pleitos ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, através dos respectivos Ministérios a que estiverem vinculadas.

Art. 7º Os pleitos, de que trata o artigo precedente, serão encaminhados à apreciação do CCE, após exame e parecer da Secretaria Especial de Política Econômica, da Secretaria Nacional de Planejamento, da Secretaria Nacional de Economia ou da Secretaria da Fazenda Nacional, observadas as respectivas competências.

Art. 8º As empresas estatais poderão submeter ao CCE propostas de contratos individuais de gestão, no âmbito do PGE, objetivando o aumento de sua eficiência e competitividade.

§ 1º Os contratos de gestão, estipulando os compromissos reciprocamente assumidos entre a União e a empresa, conterão cláusulas especificando:

I - objetivos;

II - metas;

III - indicadores de produtividade;

IV - prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência do contrato;

V - critérios de avaliação de desempenho;

VI - condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão; e

VII - penalidades aos administradores que descumprirem as resoluções do CCE ou as cláusulas contratuais.

§ 2º As propostas dos contratos de gestão serão encaminhadas ao CCE na forma prevista no art. 6º.

§ 3º As empresas estatais que vierem a celebrar contratos de gestão com a União ficarão isentas do sistema de autorização prévia previsto no art. 3º, II, assim como do disposto no art. 3º do Decreto nº 17, de 1º de fevereiro de 1991.

Art. 9º Para fins do acompanhamento previsto no art. 3º, IV:

I - as empresas estatais encaminharão aos respectivos ministérios a que estiverem vinculadas, até o dia 20 do mês subsequente ao encerramento de cada trimestre do ano civil, relatório de desempenho referente ao trimestre anterior;

II - Os Ministérios procederão à consolidação dos relatórios recebidos das empresas e elaborarão um relatório sintético que será encaminhado ao CCE, até o último dia do mês subsequente ao encerramento de cada trimestre do ano civil;

III - o CCE consolidará os relatórios recebidos dos ministérios e elaborará, até o dia 10 do segundo mês subsequente ao encerramento de cada trimestre do ano civil, relatório sintético que será encaminhado ao Presidente da República.

Art. 10. Sem prejuízo de suas atribuições legais e estatutárias, compete aos membros dos conselhos de administração e dos conselhos fiscais das empresas estatais zelar pelo cumprimento das resoluções do CCE e dos contratos de gestão.

Art. 11. O CCE criará grupos de trabalho para elaborar, no prazo de sessenta dias, contado a partir da data de sua instalação, propostas para as diretrizes previstas no art. 2º.

Art. 12. Ressalvado o disposto em lei especial, haverá nos Conselhos de Administração e Fiscal das empresas estatais um representante do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, as empresas estatais promoverão a necessária alteração dos seus estatutos, convocando, quando for o caso, assembléia geral de acionistas.

Art. 13. O CCE expedirá as instruções necessárias à execução do disposto neste decreto.

Art. 14. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 15. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente os §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º e os artigos 2º a 7º e 9º do Decreto de 1º de fevereiro de 1991, que instituiu o CCE.

Brasília, 27 de maio de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR



## Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

### CAPÍTULO I

#### DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

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

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

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

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

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

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

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

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

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

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

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

I - promoção da assistência social;

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

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

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

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

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

VII - promoção do voluntariado;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGIS, 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.

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 requeram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

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

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

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

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei.

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

### CAPÍTULO III

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos 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.

§ 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



## Legislação – Referências bibliográficas

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.942-16, de 30 de março de 2000. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 9491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 8.955, de 15 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o contrato de franquia empresarial (“franchising”), e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.senado.gov.br>.

- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov>.
- BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.senado.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov>.
- BAHIA. Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.bahia.gov.br>.
- BAHIA. Decreto nº 7.008, de 14 de novembro de 1997. Estabelece normas específicas para a operacionalização, pela área de saúde do Estado, do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, instituído pela Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.bahia.gov.br>.
- BAHIA. Decreto nº 7.007, de 14 de novembro de 1997. Regulamenta a Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, que instituiu o programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.bahia.gov.br>.
- BAHIA. Decreto nº 5.491, de 17 de junho de 1996. Institui o Programa de Gestão na Administração Pública do Estado da Bahia – PROGERIR e dá outras providências. Capturado em abr. 2000. On-line. Disponível na internet: <http://www.bahia.gov.br>.
- BAHIA. Portaria nº 778 da Secretaria da Saúde, de 9 de março de 1998. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, n. 16.761, p. 43, 10 mar. 1998. Caderno 1.



*O controle externo e  
os novos modelos de gestão  
de serviços públicos.*

*As organizações sociais,*

de Carlos Vasconcelos Domingues,

é uma edição do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Revisão

Vera Rollemberg

Normalização

Denilze Alencar Sacramento

Capa e projeto gráfico

Humberto Vellame

Editoração eletrônica

Bete Capinan

Impresso em off-set pela.....

Salvador-Bahia

novembro 2000