

Título do capítulo	CAPÍTULO 15 POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E O SETOR PARAESTATAL
Autor(es)	Jackson de Toni
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap15

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E O SETOR PARAESTATAL

Jackson de Toni¹

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas e a oferta de serviços e bens públicos por meio de organizações não estatais não são novidade. Hoje o quadro jurídico e institucional permite a existência de três grandes campos não governamentais: as organizações não governamentais (ONGs) propriamente ditas, geralmente autônomas e vinculadas a interesses sociais, culturais, étnicos, ambientais e econômicos; as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil (OSCs), de interesse social, criadas nas reformas dos anos 1990; e, finalmente, os serviços sociais autônomos (SSAs) de primeira geração, criados no pós-guerra, e os de segunda geração, criados nos últimos vinte anos. A paraestatalidade é um conceito amplo e escorregadio, como descrito a seguir.

Paraestatais: pessoas jurídicas de direito privado, autorizadas por lei a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas que não sejam exclusivos do Estado. São administrativamente e financeiramente autônomas, com patrimônio próprio e operação própria da iniciativa privada, supervisionadas pelo órgão público com a qual se vincula (vínculo não hierárquico, apenas de controle de desempenho). São entidades paraestatais os [SSAs] e as [OS] (Komatsu, 2012, p. 34).

Há uma sobreposição conceitual entre terceiro setor, como tudo o que não é governamental ou estatal, e setor paraestatal. Toda instituição paraestatal executa um serviço paralelo ao Estado, recebendo um fomento para isso, seguindo regras e procedimentos que em alguma medida obedecem aos princípios da despesa pública. O terceiro setor compreende um conjunto de atividades, instituições e funções muito mais amplas. Ambos os modelos/conceitos são regidos pelo direito privado e podem se constituir como sociedades, associações ou fundações, além das organizações religiosas e partidos políticos (Lei nº 10.825/2003). O termo OS e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) (Lei nº 9790/1999), por sua vez, são qualificações dadas a organizações preexistentes para, nesse caso, executarem, mediante termo de parceria ou contrato de gestão, atividades públicas não exclusivas.

1. Economista; doutor em ciência política; e analista na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Nosso foco recai sobre parte do terceiro setor, com atenção ao subconjunto das organizações que claramente desempenham funções paraestatais, recebendo recursos de forma regular, de natureza pública, orçamentários ou não, regulados por instrumentos específicos para produzir bens ou serviços de natureza pública. Tais organizações assumem múltiplos formatos, mas os mais frequentes são aquelas qualificadas como as OS, Oscips, os SSAs e, eventualmente, as OSCs (conforme prevê a Lei nº 13.019/2014) e as ONGs em geral.

Assim, o pano de fundo desse debate, na verdade, são os dilemas que desafiam a expansão do Estado de bem-estar social num contexto de restrições fiscais permanentes e estruturais e desigualdades socioeconômicas abissais, como é o caso da situação brasileira contemporânea. Numa Federação imperfeita como a nossa, que estabelece instrumentos de governança colaborativa e políticas em rede, o modelo de arranjos em parceria com entes paraestatais (ou do terceiro setor) parece inevitável e irresistível. Um corolário óbvio do modelo federativo. A conclusão mais geral que esse trabalho sinaliza é de que o problema tem uma dimensão conceitual – na descoordenação/fragmentação de modelos, processos e instrumentos, e uma dimensão que é operacional – na gestão e implementação setorial de cada política pública.

O problema não está exclusivamente no modelo, mas no seu uso, no alargamento indevido de sua aplicação sem os devidos cuidados e precauções, sobretudo na qualificação das instituições executoras e na capacidade de supervisão do gestor público, carente de base regulatória e, não raro, de ferramentas rotineiras de controle, monitoramento e avaliação.

Uma relação de parceria não deveria se limitar à mera prestação de serviço. No lugar das relações hierárquicas, seria necessário construir relações colaborativas, contratualizando com mais foco em resultados, não tanto na contabilização de ações e produtos. Há muitos casos em que o Estado não tem cumprido suas obrigações, ou atrasando transferências financeiras, ou – o que é mais grave – agindo ora com indiferença, ora com autoridade hierárquica, sobrepondo-se ao relacionamento supostamente colaborativo.

Em que pesem os avanços nos marcos regulatórios, o modelo de parcerias e governança colaborativa entre o Estado e o setor não estatal está longe de se consolidar e apresenta, ainda, muita instabilidade e insegurança jurídica e institucional. A conclusão inequívoca ao analisar os diversos modelos é esta: a multiplicidade de formatos à disposição no arsenal jurídico; a coexistência de regras criadas para diferentes períodos; o conflito interpretativo entre consultorias jurídicas; e a profusão de relatórios e pareceres dos órgãos de controle e julgamentos de tribunais, até a corte constitucional – tudo isso criou um quadro caótico e confuso nas parcerias do Estado com o setor privado. A gestão orçamentária e os visíveis problemas de *accountability* (responsabilização e transparência), avaliação de impacto e eficiência

representam apenas um epifenômeno desse quadro mais geral, ainda que, sem dúvida, um dos mais emblemáticos.

Na primeira seção deste capítulo, será discutido o polissêmico conceito de paraestatalidade em políticas públicas para definir parâmetros mínimos de balizamento teórico. Em seguida, na segunda seção, avançamos num ponto crucial: tentar entender o mosaico de mecanismos que compõem o financiamento dos diferentes modelos paraestatais em vigor na nossa paisagem governamental. A terceira parte do capítulo discute o conceito de governança orçamentária e apresenta os elementos centrais de como essa agenda pode servir para problematizar a implementação de políticas públicas por meio de parcerias e arranjos cooperativos. Aqui dois setores são exemplificados: as parcerias na área de ciência e tecnologia e, sobretudo, a paraestatalidade na assistência à saúde, onde estão os maiores paradoxos, dilemas e desafios. Por fim, as conclusões recomendam um profundo processo de reflexão crítica, com base no aprendizado que as últimas duas décadas nos proporcionaram sobre a trajetória das parcerias público-privadas (PPPs), em busca de uma solução institucionalmente mais sustentável e federativamente mais equilibrada.

2 A PARAESTATALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As crescentes demandas sociais *vis-à-vis* a incapacidade estatal em suprir, na quantidade e qualidade necessárias, os serviços públicos fundamentais, têm sido o pano de fundo onde se proliferou o crescimento da atuação do terceiro setor na cooperação com o setor público. As opiniões se dividem sobre o mérito dessa tendência crescente que se acelera na última década. Há os que consideram uma forma de terceirização velada (ou de privatização indireta) na execução de políticas públicas, sem os respectivos mecanismos de controle dos recursos transferidos. O modelo gerencial mais simplificado, flexível e de menor custo operacional não justificaria (no mérito) a transferência crescente de serviços públicos não exclusivos (ou até exclusivos) do Estado a entidades do terceiro setor (Carvalho Neto, 2007). Para essa perspectiva, a crescente execução de serviços públicos por entidades não estatais dispersas no território contribuiria para a fragmentação e despadronização de políticas, desresponsabilização do Estado e perda de controle social sobre a aplicação de recursos públicos.

No entanto, há uma forte corrente de formadores e gestores de políticas públicas (*policy makers*) ancorados nas abordagens gerencialistas² que justificam

2. A noção central do movimento gerencialista, orientado pela inspiração liberal de países centrais, era a criação de paramercados (ou quase mercados), introduzindo instituições típicas do mercado na prestação de serviços públicos: orientação pelo custo, competição por preço, contratualização com base em desempenho, seleção de clientela, flexibilização no recrutamento de servidores, precarização de contratos laborais, contratualização de resultados, entre outros processos. No Brasil, esse movimento inspirou o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), política de reforma da administração pública federal nos anos 1990, conduzida pelo então ministro Bresser-Pereira, que deixou em seu legado diferentes formatos institucionais de agências paraestatais.

a paraestatalidade, alegando a obtenção de ganhos de eficiência crescentes e redução do custo unitário final na prestação do serviço. Para eles, a transferência de recursos públicos para implementação privada observaria os princípios típicos da administração pública, tais como a transparência, a isonomia, a impessoalidade, a moralidade e o controle social, sem, contudo, incorrer nas típicas falhas de governo: custos burocráticos, riscos de captura, informação incompleta, rigidez de custos diretos, riscos de conflitos políticos, populismo tarifário, judicialização dos serviços, baixa flexibilidade e adaptação etc.

A legislação brasileira, em especial o Código Civil, prevê cinco formatos para criação de pessoas jurídicas de direito privado: as associações, os partidos políticos, as instituições religiosas e as fundações. Por sua vez, o conceito de ONG, tão característico do assim chamado terceiro setor, abrange, em tese, qualquer organização de natureza não estatal. O terceiro setor seria composto, assim, por todas as entidades não estatais, sem fins lucrativos, excluídas aquelas cuja finalidade é o benefício mútuo, isto é, seus associados ou filiados. No terceiro setor, tipicamente, estariam abrigadas, por exemplo, as entidades cuja atuação estaria no campo da assistência social, da cultura, da cidadania e da prestação de serviços de natureza pública. Cabe lembrar que no Brasil uma dimensão importante do terceiro setor está associada a atividades de *advocacy*, isto é, à defesa de interesses específicos; mobilização e articulação política e institucional e a ações de propaganda; e informação, por exemplo, entidades não estatais que atuam na área de defesa do meio ambiente (Falconer, 1999).

Há uma segunda família de abordagens participacionistas (ditas também contra-hegemônicas) que se distanciam da visão liberal e gerencialista. Uma leitura mais politizadora do terceiro setor, inspirada nessas fontes, poderia lhe atribuir a dimensão de um campo que se contrapõe por natureza ao Estado (e ao que é estatal), ao que é governamental, mas também e sobretudo ao que é privado e subordinado à lógica de mercado (Ciconello, 2004; Paes, 2006). Nessa visão, a expansão do terceiro setor no formato de ONGs autônomas e independentes do Estado foi uma resposta da sociedade brasileira ao longo do período de regime militar (1964-1985), quando a sociedade civil foi tolhida em suas multifacetadas manifestações.

O perfil colaborativo (paraestatal) vai ganhando contornos mais integrados às políticas públicas ao longo do período de redemocratização. A criação do programa, por exemplo, é um marco. Nos anos 1990, parte dessas organizações se confundiria com a trajetória de movimentos sociais, reivindicativos ou por direitos de grupos e minorias. Essa abordagem se mescla com a visão de fortalecimento da sociedade civil nas democracias contemporâneas. Um conjunto de entidades não estatais e não vinculadas à lógica meramente mercantil poderia elevar o nível de participação e deliberação social em parcerias estratégicas com o Estado na provisão de bens e serviços, dispersas em projetos de baixa escala, vocalizando múltiplos

interesses e produzindo mais equilíbrio social, menos conflitos distributivos e maior coesão (Dahl, 1997; Lopez *et al.*, 2014; Pires e Vaz, 2014).³

Antes de prosseguir, cabe uma digressão necessária sobre o que se entende por paraestatal, do ponto de vista do mundo jurídico e legal. A etimologia da palavra revela de pronto algo que está “ao lado”, que “acompanha” – neste caso, instituições que caminham e têm trajetórias paralelas ao Estado. Para Souza (1952, p. 10, grifo nosso), que propõe um conceito amplo e elástico,

a terminologia deverá reter o conceito de ente paraestatal no limite dos caracteres quase públicos, exercendo serviços de *interesse coletivo*, reconhecidos, ou mesmo organizados pelo Estado, mas entregues a uma *administração privada*, sem patrimônio constituído exclusivamente pelo Estado e sem poder de coação. *Não importa a fórmula de organização*: sociedade de economia mista, fundação ou mera sociedade civil ou comercial. As normas a que se sujeitariam *não seriam* constantes de regime especial peculiar ao direito público. Estariam nesse caso, pois, a Cia. Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, a Cia. Vale do Rio Doce, a Legião Brasileira de Assistência, as fundações universitárias ou hospitalares, a sociedade de assistência à maternidade e à infância etc.

Meirelles (2003, p. 362) vai na mesma direção, apontando a paraestatalidade como uma condição associada à autorização legal, “com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado”. Assim, embora o conceito de terceiro setor se refira preponderantemente àquelas entidades privadas, sem fins lucrativos, que não demandam autorização legal (não confundir com setor paraestatal), cujas entidades, também sem fins lucrativos, demandam autorização legal, há uma zona cinzenta onde se sobrepõem os conceitos. Se o critério funcional prevalecer sobre o critério legal, pode-se observar o aumento de funções não exclusivas do Estado a serem transferidas para entidades do terceiro setor (sem o controle do Estado).

Parte do terceiro setor pode ser considerado com funções paraestatais, cabendo uma distinção entre a família de organizações surgidas no bojo da reforma administrativa dos anos 1990, como as OS e as OSCs de interesse público. Já os SSAs, de primeira e especialmente os de segunda geração, têm uma natureza distinta, quase estatal ou paraestatal.

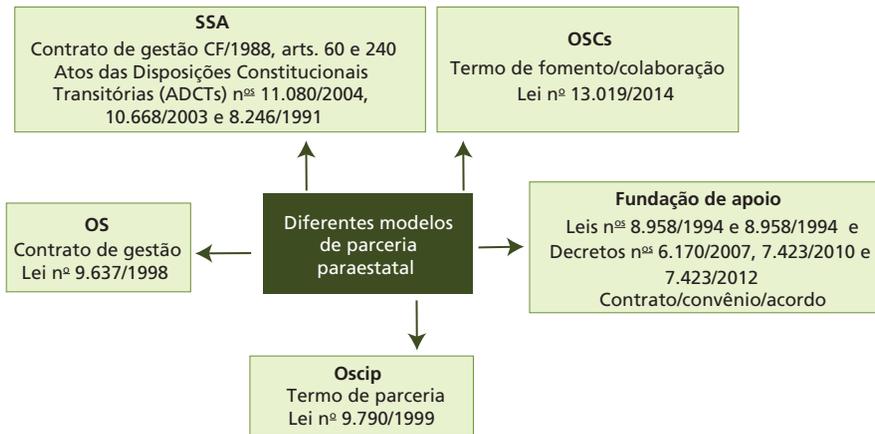
3. Nessa abordagem, o tema da autonomia das OSCs adquire centralidade, dado que há sempre um conceito em disputa e uma tensão entre a lógica estatal e a lógica não estatal. A autonomia seria, assim, sempre relativa. Não cabe falar de política pública independente do Estado, nem de um tipo de implementação ou produção de bens e serviços públicos isentos de valores, influências e do *modus operandi* que as inúmeras redes de OSCs de fato exercem nas políticas. É uma via de mão dupla. Uma autopercepção idealizada das OSCs, onde haveria uma união do melhor do mundo privado (agilidade, flexibilidade, proximidade à clientela, inovação etc.) com o melhor do público (idealismo, filantropia, generosidade etc.), que contrastaria fortemente com a baixa escala dos projetos e o reduzido impacto e abrangência dos resultados com pouca ou nenhuma autonomia (Abreu, 2013).

A paraestatalidade traduz uma condição institucional de colaboração com o Estado, ao seu lado, e pode ser incluída no terceiro setor, como define Pietro (2009, p. 489): “[O] terceiro setor é entendido como (...) aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado”.

Em nosso entendimento, a paraestatalidade é uma condição que atinge parcela minoritária das organizações do terceiro setor que, embora regidas pelo direito privado, são vinculadas por instrumentos específicos ao Estado. Esses instrumentos determinam, assim, a implementação de políticas públicas específicas. Nessa categoria é que definitivamente se situam as OS, as Oscips e os SSAs de segunda geração.⁴

Então, para fins analíticos, em nossa abordagem, o setor paraestatal abrange: organizações que demandam autorização legal, sem fins lucrativos e organizações com qualificadas como OS ou da sociedade civil; e todas aquelas com instrumentos específicos contratualizados com o Estado, em que são estabelecidas as regras de uso dos recursos de natureza pública (contratos de parceria, parceira social ou contratos de gestão). A figura 1 faz um resumo da diversidade institucional identificada.

FIGURA 1
Principais formatos paraestatais



Elaboração do autor.

Os SSAs podem assumir formato de fundação, associação ou formato especial, pois não há um enquadramento perfeito nas categorias previstas no Código Civil, e adquire personalidade jurídica com a inscrição do seu ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RCPJ). Os SSAs de primeira geração (aqueles de natureza

4. Os conselhos de regulamentação profissionais, pessoa de direito público não estatal, organizados na forma de autárquica, não são considerados aqui como paraestatais, embora possam constar como tais em algumas fontes (Cunha Junior, Salgado e Almeida, 2013).

sindical ou típicos) são as entidades de direito privado, sem final lucrativos, de natureza cooperativa com o poder público e criados por lei. Os primeiros têm mais de cinquenta anos e nasceram vinculados às necessidades de formação da força de trabalho industrial e da oferta de serviços de assistência social.⁵ São mais voltados para prestação de serviços de natureza social para empregados das suas categorias econômicas respectivas, em especial, para a formação profissional. Na época de sua criação, não havia no direito brasileiro normas específicas sobre a administração indireta e o controle orçamentário era muito incipiente. Mais recentemente, seguindo o modelo original, foram criados serviços sociais autônomos para o setor rural, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o de transportes (Serviço Social de Transporte – Sest; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat), de cooperativas (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP) e de micro e pequenas empresas (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae). Todos eles financiados com recursos previstos no art. 149 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), como percentual de 2% a 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas.

Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Serviço Nacional de Atividade Industrial (Senai) tem atualmente 136 centros de educação profissional e serviços tecnológicos e 830 mil vagas de qualificação profissional. No Sesi, há 150 escolas com 217 mil vagas de educação básica. Na área assistencial, as entidades atendem por volta de 1,9 milhão de beneficiários.⁶

Conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgado:

presentes no cenário brasileiro desde a década de 1940, as entidades integrantes do denominado Sistema "S" resultaram de iniciativa estatal destinada a desenvolver a prestação de certos serviços de elevado valor social. Conferiu-se a entidades sindicais dos setores econômicos a responsabilidade de criar, organizar e administrar entidades com natureza jurídica de direito privado destinadas a executar serviços de amparo aos trabalhadores. Como fonte financiadora desses serviços, atribuiu-se às empresas vinculadas a cada um dos setores econômicos envolvidos a obrigação de recolher uma contribuição compulsória, incidente sobre suas folhas de pagamento (Brasil, 2014).

A segunda geração de SSAs (também chamados de derivados) surge a partir dos anos 1990 e difere dos originários, daqueles que vêm desde a Constituição Federal de 1946 (CF/1946), pois essas instituições têm um leque mais diversificado de atribuições, e algumas estão diretamente vinculadas ao fomento e apoio na execução de políticas públicas exclusivas do Estado. A Associação das Pioneiras Sociais (APS), responsável pela manutenção

5. Os decretos-leis federais nºs 4.048/1942; 8.621/1946; 9.403/1946 e 9.853/1946, que atribuíram, respectivamente, à CNI e à Confederação Nacional do Comércio (CNC) o encargo de criarem, organizarem e dirigirem, respectivamente, o Senai, o Serviço de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Social do Comércio (Sesc).

6. O "Sistema S" originário/sindical/prestador de serviços tem 227 unidades administrativas, distribuídas em todo o território nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/3PGvKHB>>.

da Rede SARAH (Lei nº 8.246/1991) de assistência à saúde, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex Brasil) (Lei nº 10.668/2003) e a ABDI (Lei nº 11.0180/2004) têm peculiaridades distintivas e singulares. Todas obtiveram autorização legal com a criação autorizada em lei e foram implementadas pelo Poder Executivo federal, não por entidades sindicais patronais, e não prestam assistência ou formação profissional a categorias econômicas, promovendo, no entanto, assistência médica especializada e promoção de políticas públicas e setoriais. São financiadas por contribuições parafiscais incidentes sobre a folha de pagamento das empresas e repassadas pela Receita Federal do Brasil (RFB), no caso da Apex e da ABDI.⁷

A receita da maioria dos SSAs não transita no orçamento público, considerando sua natureza legal. Exceção é feita à Rede SARAH, que conta com programação específica.

As OS, na verdade, constituem uma qualificação jurídica dada a uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que recebe do poder público mediante delegação o desempenho de um serviço de natureza social regulado por um contrato de gestão. É uma habilitação dada, uma condição obtida mediante o cumprimento de requisitos legais fixados na Lei Federal nº 9.637/1998: i) devem ter personalidade jurídica de direito privado; ii) não podem ter fins lucrativos; e iii) devem destinar-se ao ensino, à cultura, à saúde, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à preservação do meio ambiente.⁸

Já a Oscip, disciplinada pela Lei nº 9.790/1999, também é uma habilitação semelhante às OS, para desempenho de serviços sociais não exclusivos do Estado, por meio de um termo de parceria. Na Oscip, a outorga é vinculada e a atividade, de natureza privada. A definição da Oscip normalmente é feita por edital público de concurso, na modalidade pregão, preferencialmente no modo eletrônico. No quadro geral comparativo, a Oscip tem vínculos paraestatais menos robustos que a OS, o que se depreende, por exemplo, no regramento para composição dos colegiados da OS, que deve ter participação do gestor público e que inexistente, no caso das Oscips.

No âmbito do Marco Regulatório do Terceiro Setor (MROSC), Lei nº 13.019/2014, podemos identificar ainda as organizações denominadas genericamente como ONGs e a OSCs. São definidas pela ausência de finalidade lucrativa

7. Em âmbito federal, além dessas instituições, foram criadas recentemente a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), Lei nº 12.897/2013; a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS), Lei nº 13.958/2019; e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), Lei nº 14.002/2020.

8. Outros modelos de cooperação revistos pela legislação federal são: a qualificação de entidades civis como delegatárias de águas, para o exercício de atividades de agências de águas (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) e a qualificação de fundações civis em fundações de apoio a instituições públicas federais de ensino superior e de pesquisa (Lei nº 8.958/1994). Este último formato visa exclusivamente “dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas” (CGU, 2013, p. 51). Não se deve confundir com as fundações públicas de direito privado, utilizadas para descentralizar serviços públicos, em especial na saúde, previsto pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, declarada constitucional pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.247, de 3 de novembro de 2020.

(associações e fundações), ausência de distribuição de resultados e aplicação integral de recursos no objeto social. Os instrumentos que regulam a execução da despesa, nesse caso, são o termo de colaboração, se a proposta tem origem no ente público, e o termo de fomento, se a origem é na organização civil.⁹

3 O COMPLEXO FINANCIAMENTO DO SETOR PARAESTATAL

Segundo levantamentos do Ipea, somente 2,7% das OSCs recebem recursos federais. Das 820 mil OSCs em atividade, somente 22 mil receberam recursos entre 2010 e 2018, num total de R\$ 118,5 bilhões, o correspondente a 0,5% do orçamento anual do governo federal.¹⁰ A maior parte dos repasses é destinada a fundações que representaram apenas 2% do levantamento pesquisado (Mello, Pereira e Andrade, 2019).

As ONGs, no sentido em quem foram discutidas na seção anterior, podem receber financiamento público por meio de transferências orçamentárias e incentivos fiscais ou renúncias tributárias. Neste último caso, há igual necessidade de devida previsão orçamentária, embora os recursos sejam repassados diretamente pelos contribuintes que abatem da base de cálculo do tributo a pagar ou são isenções, consideradas renúncia fiscal do Estado. A Lei nº 4.320/1964 prevê as transferências orçamentárias correntes, como subvenção social ou contribuições para financiar despesas de custeio ou manutenção das entidades. As transferências de capital, por sua vez, destinam-se aos investimentos e inversões financeiras, como auxílios ou contribuições, que necessitam de lei específica para integrar o orçamento. As transferências são efetivadas por meios jurídicos diversos, convênios, contratos de repasse, termos de parceria e contratos de gestão, conforme a natureza do objeto e o regramento interno das partes.

As dotações orçamentárias, no caso das OS, destinadas a convênios podem ser alocadas no Orçamento Geral da União (OGU) por meio de duas maneiras: i) indicação nominal da entidade privada sem fins lucrativos, por proposta do Poder Executivo ou emenda ao orçamento por parlamentar (nesse caso, a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA já implica em previsão legal dos recursos para a execução da despesa); e ii) indicação do recurso para a região onde se localiza a

9. Após a edição da Lei nº 13.019/2014, a tendência é substituir o termo ONG por OSC, já que a primeira não constitui pessoa jurídica propriamente dita. Uma OSC, por definição, cumpriria as seguintes condições: i) são privados e não estão vinculadas jurídica ou legalmente ao Estado; ii) não apresentam finalidades lucrativas; iii) são legalmente constituídas, têm personalidade jurídica e inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); iv) são autoadministradas e gerenciam suas atividades de maneira autônoma; e v) são constituídas voluntariamente.

10. O Ipea mantém um levantamento *online*, denominado *Mapa das OSC* criado em 2016, disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

entidade não governamental. O acesso aos recursos segue os procedimentos previstos na Lei nº 13.019/2014.¹¹

O disciplinamento, ou melhor, a regulação geral do fluxo de transferências, do ponto de vista institucional e jurídico-formal, vem sendo construído pelas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), iniciativas dos organismos de controle e legislação infraconstitucional. A Lei nº 4.320, fundante da moderna governança orçamentária brasileira, fixa quanto às subvenções sociais, apenas e tão somente, normas gerais e básicas: i) visarão à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional (art. 16, *caput*) ou de caráter cultural (art. 12, § 3º, I); ii) deverão ter sempre caráter complementar à ação da iniciativa privada e desde que a aplicação de recursos públicos se mostre, por esse meio (suplementação), mais econômica (art. 16, *caput*); iii) serão calculadas, sempre que possível, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados (art. 16, parágrafo único); e iv) somente serão concedidas subvenções à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização (art. 17).

O controle externo das transferências ao terceiro setor cabe ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle primário por cada órgão de controle interno de cada poder. Como em outras situações similares, é a origem do recurso público, não seu destino, que determina a atuação dos organismos de controle. Contudo, a receita auferida por uma entidade paraestatal (ou não governamental) não é passível de controle fiscal estrito. Um simples recibo por serviços prestados, por exemplo, não garante parâmetros de integridade e credibilidade, o que cria situações repetidas de risco e fraude. Na grande maioria dos tipos jurídicos envolvidos, a atividade, embora tributável, é considerada isenta ou são instituições constitucionalmente imunes.

Já os SSAs são financiados por contribuições parafiscais recolhidas pelos empregadores, uma espécie de tributo baseado na competência exclusiva da União para instituir Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Os SSAs são atingidos pelo último grupo, como descrito a seguir.

Foram criadas mediante autorização legislativa federal, mas não prestam serviços públicos, nem integram a administração pública federal direta ou indireta, ainda

11. Segundo a Portaria Interministerial nº 424/2016, que estabelece normas para execução das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (Decreto nº 6.170/2007), as entidades sem fins lucrativos devem atender as seguintes condições para celebrar convênios e acessar os recursos: i) adimplência na prestação de contas de recursos anteriormente recebidos; ii) declaração do representante legal da entidade de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) (Plataforma Brasil), no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CadIn); e iii) certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

que dela recebam reconhecimento e amparo financeiro. Exercem, isto sim, atividades privadas de interesse público. São dotadas de patrimônio e administração próprios. Não se subordinam à administração pública federal, apenas se vinculam ao ministério cuja atividade, por natureza, mais se aproxima das que desempenham, para controle finalístico e prestação de contas. São associações, sociedades civis ou fundações criadas segundo o modelo ditado pelo direito privado, mas delas distinguem-se pelo poder de exigirem contribuições de certos obrigados (industriais e comerciantes), instituídas por lei conforme previsto no art. 149 da Lei Magna (Gasparini, 2006, p. 459).

As alíquotas de contribuição variam de acordo com a vinculação de cada instituição a sua respectiva categoria econômica e/ou enquadramento profissional.¹² Os dados relativos à receita dos SSAs começaram a ser disponibilizados pela RFB a partir da LDO de 2015.¹³ Os SSAs de abrangência federal arrecadaram cerca de R\$ 19,8 bilhões em 2019, segundo o Ministério da Economia (ME). A maior arrecadação é do Sesc, vinculado às entidades empresariais do comércio, com valor de R\$ 5,3 bilhões.¹⁴

De um modo geral, a execução da despesa, relativa aos recursos para o terceiro setor (incluindo aqui o setor paraestatal), observa os princípios administrativos vigentes na administração pública, sendo adaptados em cada caso, conforme o tipo de instituição recebedora, a natureza da receita ou o tipo de despesa. É necessário registrar que, num contexto de crise fiscal permanente, não é incomum o surgimento de propostas do Poder Executivo para definir usos específicos para os atuais recursos do assim chamado “Sistema S” (Serviços Sociais Autônomos). Em 2008, por exemplo, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, propôs que 30% dos recursos do Sistema S originário fossem destinados à educação profissionalizante, por meio da criação de um Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional (Funtep), que nunca chegou a vingar. A negociação acabou resultando, mais tarde, na ampliação da gratuidade de vagas para cursos técnicos de formação inicial e continuada para trabalhadores de baixa renda e desempregados envolvendo o Senai, o Sesi, o Senac e o Sesc.¹⁵

Havia até recentemente, entretanto, relativo grau de incerteza jurídica sobre a natureza da contribuição compulsória de 0,6% sobre a folha de pagamento das empresas destinadas ao Sebrae, Apex e ABDI. Somente em 23 de setembro de 2020 o STF considerou que essa contribuição sobre o domínio econômico foi

12. As alíquotas são as seguintes: Senai, 1%; Sesc, 1,5%; Sesi, 1,5%; Senac, 1%; Senar, de 0,2% a 2,5%; Sescop, 2,5%; Sest, 1,5%; e Sebrae, 0,3% a 0,6%.

13. Valores detalhados da arrecadação do Sistema S estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3S1EURc>>.

14. A RFB/ME aplica 3,5% sobre as transferências que faz aos SSAs, destinando esse recurso ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf).

15. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/apresentacao/304-programas-e-aco-es-1921564125/catalogo-nacional-de-cursos-tecnicos-281062090/12355-sistema-s->>>.

recepcionada pela EC nº 33/2001 (que tratou da intervenção sobre o domínio econômico). O futuro da atual fonte de recursos dos SSAs, de um modo geral, dependerá dos rumos que tomar a reforma tributária sempre na agenda legislativa, em especial a redistribuição de encargos e competências sobre a folha de pagamentos do setor privado.¹⁶

Em relação às OSCs, conforme estudo do Ipea (2019), somente para a esfera federal, a modalidade de aplicação direta (77%) e as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (22,8%) são as formas mais comuns de transferência orçamentária.¹⁷ Para o período de 2010 a 2018, o estudo identificou 219,3 mil empenhos para 22,2 mil OSCs. As associações privadas receberam 54,9% do valor empenhado; as fundações privadas, 44,9%; as organizações religiosas, 0,05%; e as OS, 0,08%. Nesse período, a área da saúde recebeu 27,6% dos empenhos; educação e pesquisa, 22,6%; e outras áreas, 21,3%. Em relação ao total de recursos, a saúde passa a ocupar a primeira posição, com 39% do valor total (metade desse valor destinado à assistência hospitalar e ambulatorial), seguida por educação (14%) e ciência e tecnologia (10,5%). As conclusões qualitativas desse estudo, que dialogam com o foco de análise deste capítulo, confirmam o quadro fragmentado e complexo de financiamento do setor, e são sintetizadas conforme descrito a seguir.

- 1) Há uma tendência de queda na transferência: o recurso empenhado caiu de 14% para 9,8% em oito anos, provavelmente em função da crise fiscal geral.
- 2) Há uma concentração das transferências (em operações e recursos) na área hospitalar/ambulatorial, porém o restante apresenta grande fragmentação programática-funcional e em atividades-meio.
- 3) Dada a diversidade institucional, temática e funcional das OSCs e a especialização técnica de cada uma, se impõe a necessidade de aperfeiçoar o desenho de políticas por parte do Estado, para aproveitar todo o potencial que essas parcerias tenham a oferecer.

4 ELEMENTOS PARA UMA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO SETOR PARAESTATAL

O conceito de governança tem múltiplos significados. Uma perspectiva analítica (como funciona) estaria centrada no funcionamento do processo decisório, isto é, nas relações complexas que estruturas, atores e interesses estabelecem no

16. Sintoma dessa insegurança é também a constante disputa entre os diversos setores empresariais pelos recursos gerados dessa forma, como demonstra o Projeto de Lei (PL) nº 10.762/2018, que cria o Serviço Social e Serviço de Aprendizagem da Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic), retirando parte dos recursos da base contributiva do Sesi, Senai, Senac e Sesc. O Setic estaria sujeito ao controle interno do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

17. As proporções de aplicação direta (código 90) e as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (código 50) são compatíveis com um estudo mais recente feito para o estado de São Paulo (Souza, Viotto e Donnini, 2020). O referido estudo questiona o uso da modalidade aplicação direta, argumentando que a generalidade conceitual dificulta o acompanhamento e a transparência.

ato de governar. Uma perspectiva normativa indicaria um conjunto de princípios e diretrizes normativas (o que deve ser feito), capazes de definir o “bom governo”. Neste capítulo, utilizamos ambas as dimensões como camadas de um mesmo fenômeno. Optamos por vincular o debate sobre governança com o debate sobre propósito de governo, ou seja, governança como governabilidade. Isso nos conduz necessariamente ao debate de projeto de governo e da complexa e dialética relação com a capacidade para governar.

Uma tradição mais ortodoxa associa governança com os princípios da eficiência e do controle: tal compreensão remonta ao movimento gerencialista que orientou as reformas do Estado nos anos 1990. Inspirado nesse mecanismo, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial recomendaram, em *white papers* recentes, boas práticas de governo, métricas de *performance*, padronização de procedimentos e funcionalidade nos mecanismos decisórios. Segundo aqueles organismos multilaterais, isso garantiria estabilidade, previsibilidade e segurança institucional. Os órgãos de controle no Brasil, liderados pelo TCU (2018), vêm protagonizando o movimento pelo aperfeiçoamento da governança, com base nesses quesitos e em *framework* conceitual. Outra vertente que poderia informar um conceito de governança vem da tradição da ciência política e da administração pública. Essa abordagem faz uma crítica ao conceito gerencialista de governança, porque seus pressupostos seriam vagos e imprecisos, pois dependeriam de um juízo normativo e da aparente tentativa de suprimir visões diferenciadas e atenuar/suprimir a noção de conflito nas relações de poder. Afinal, questiona essa abordagem, o que seria um “bom governo”? Para quem o governo seria bom ou não? Haveria um conceito com validade universal? Um conceito de governança pública que não incorporasse tais questionamentos correria o risco de converter-se numa abordagem irrealista e ingênua, quase um conceito mágico (Cavalcante e Pires, 2018).

Obviamente, as diversas vertentes, no limite, *cum grano salis*, têm parte da verdade e as perspectivas se confundem no mundo real. Pode-se, por exemplo, definir categorias analíticas que combinem métricas de desempenho em relação à estratégia política do governo ou recomendar a ampliação de processos participativos com instrumentos de melhoria da eficiência da burocracia ou otimização de processos. Como categoria de análise, sugerimos que o conceito de governança possa ser mais bem entendido a partir de três dimensões ou categorias concretas de análise, quais sejam:

- qualidade do processo decisório;
- formação da agenda e estratégia; e
- processos de implementação de política pública.

O TCU (2014, p. 26), por sua vez, definiu a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Esse conceito foi incorporado no Decreto nº 9.203/2017 e no PL nº 9.163/2017. Já em relação especificamente à gestão do orçamento, a OCDE, no documento *Recommendation of the council on budgetary governance*, definiu os oito princípios de boa governança orçamentária (OECD, 2015):

- orçamentação dentro de objetivos fiscais: os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites de política fiscal claros, verossímeis e previsíveis;
- alinhamento com os planos estratégicos e prioridades de médio prazo: os orçamentos devem estar estreitamente alinhados às prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- estrutura do orçamento de capital: o orçamento de capital deve ser planejado com a finalidade de atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficaz e coerente;
- transparência, abertura e acessibilidade: os documentos e dados orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- debate participativo, inclusivo e realista: o debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- contabilidade global do orçamento: o orçamento deve apresentar as finanças públicas de forma abrangente, precisa e confiável;
- execução eficaz do orçamento: a execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada; e
- desempenho, avaliação e valorização de recursos: eles devem ser parte integrante do processo orçamentário.

Observando o conjunto dessas diretrizes e os apontamentos anteriores sobre governança no campo da gestão pública, pode-se compreendê-la como ferramenta analítica. Assim, o conceito de governança orçamentária seria simplesmente uma coleção de regras necessárias e suficientes, que governam o processo orçamentário, tendo em vista o melhor aproveitamento de recursos públicos. Evidentemente, a amplitude dessa definição implica em debater, por exemplo: i) como o orçamento é elaborado; ii) como é debatido pelo Legislativo e outros atores sociais; iii) como é gerenciado; iv) como é monitorado; e v) como é avaliado. Com essas considerações, voltamos ao escrutínio da paraestatalidade e o ciclo de políticas públicas.

Alguns autores, como Carvalho Neto (2007), têm defendido a existência de uma falha sistemática na transferência de recursos para ONGs, o que impactaria diretamente nos princípios da “boa governança”. Segundo esse autor, as causas das distorções (com impacto de diferentes intensidades) seriam atribuídas aos seguintes processos:

- emendas parlamentares elaboradas sem critérios técnicos compatíveis com políticas públicas preexistentes ou prioridades de intervenção não estruturadas;
- organizações públicas repassadoras de recursos, pertencentes à administração direta e indireta, sem estrutura para executar a análise e aprovação de projetos, monitoramento da sua execução, fiscalização e prestação de contas;
- sistemas informatizados de monitoramento e controle deficientes;
- ausência ou precariedade nas metodologias de análise e avaliação de projetos, parametrização de custos ou indicadores de qualidade, critérios de seleção e definição de prioridades para escolha de propostas a ser beneficiadas; e
- inexistência de procedimentos sistemáticos no ciclo de planejamento dos órgãos repassadoros sobre lições aprendidas resultantes da avaliação e análise dos projetos, resultados atingidos, beneficiários dos serviços e satisfação do público-alvo. Em razão desse conjunto de debilidades, o quadro de falhas, fraudes, desvios e irregularidades seria generalizado.

Essa situação, é preciso lembrar, sofreu melhoria substantiva com o Decreto nº 6.170/2007, que criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv),¹⁸ com novas normas e padronização de procedimentos básicos. Outro marco significativo foi a Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como o MROSC, que acrescentou ao convênio mais dois instrumentos: o termo de colaboração e o termo de fomento. Boa parte dos princípios de governança que acabamos de sumarizar em sua dimensão teórica foram aqui incorporados na execução dos recursos pelas ONGs, por exemplo: a exigência de edital público com critérios objetivos para definição das OSCs escolhidas; a vedação de um modo geral da subcontratação; a delimitação de um valor de até 15% para despesas indiretas no plano de trabalho relacionadas à remuneração de custos administrativos; o reforço da prestação de contas (documentação comprobatória, evidências dos resultados, relatórios financeiros detalhados e metas alcançadas, satisfação do público-alvo e sustentabilidade); a responsabilização administrativa equivalente àquela existente

18. Disponível em: <<https://siconv.com.br/>>.

na lei de licitações (advertência, suspensão, impedimento e declaração de inidoneidade); entre outros avanços.

A aplicação do princípio da legalidade, da regra contida no art. 26 da Lei Complementar (LC) nº 101/2000, que exige que o repasse de verbas públicas a entidades privadas seja feito por meio de lei, foi fortemente absorvida pelo novo marco regulatório. A lei deve definir finalidade, objetivos, forma de destinação, valor, periodicidade, forma da prestação de contas, entre outros quesitos. A ausência de lei constitui vício sujeito a sanções diversas, multas, devolução e vedação a novos recursos.

Sumarizamos, nos aspectos que dialogam com os princípios de governança já enunciados, os principais avanços nos itens descritos a seguir.

- 1) Instituição do chamamento público, via edital para seleção de entidades sociais para firmar instrumentos de repasse de recursos públicos (convênios, contratos de gestão, parcerias etc.), que passa a ser obrigatório; exigência de requisitos mínimos para participação, entre os quais experiência prévia comprovada e capacidade técnica operacional.
- 2) Vedação de participação para entidades em situação fiscal irregular, tais como: prestação de contas irregular, conflito de interesse, contas julgadas irregulares pelos órgãos de controle, impedimento de contratação, entre outros dispositivos.
- 3) Institui o plano de trabalho como documento central de planejamento da execução da despesa, contendo obrigatoriamente: diagnóstico, modelo lógico, metas, atividades, prazos, indicadores, custos, cotações, entre outras informações.
- 4) Cria o parecer do órgão técnico em que constam a análise do mérito e conformidade da proposta de parceria, sua viabilidade e adequação, com indicação de comissão de monitoramento e avaliação (CMA), e aprovação do regulamento de compras e contratações.
- 5) O termo de parceria, entre outros elementos, que fixa a garantia de fiscalização pelo TCU, como o serviço será monitorado e avaliado, a gestão de patrimônio adquirido, a responsabilidade solidária dos dirigentes, o regulamento de compras e contratos que observe os princípios da administração pública etc.
- 6) Monitoramento, fiscalização e avaliação, que criam a CMA; definem a produção de relatório técnico de monitoramento e avaliação (RTMA) da parceria e as obrigações dos gestores; determinam a criação de um

manual de prestação de contas pela administração pública; e estabelecem diretrizes gerais para o processo.

- 7) Execução da despesa, que limita o pagamento de custos indiretos a 15% do total da parceria e proíbe pagamento de taxas de administração, despesas anteriores ao contrato, pagamento a servidores públicos, com publicidade e em desacordo com o plano de trabalho; os bens adquiridos serão transferidos para a administração pública; a liberação de recursos depende da boa gestão financeira e contábil; remanejamentos são permitidos, desde que justificados em até 25% de cada item do plano de trabalho.
- 8) Cria quatro relatórios obrigatórios: i) relatório de execução do objeto (assinado pelo presidente); ii) relatório de execução financeira (REF) (assinado pelo presidente e pelo contador responsável); iii) relatório da visita técnica (RVT) *in loco*; e iv) Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação (RTMA).

Uma análise conjuntural e histórica vai indicar que o MROSC nasceu como uma resposta aos inúmeros casos de corrupção envolvendo o repasse de recursos públicos para OS no período precedente (Hamada, 2016). Mais uma vez, chama atenção a importância dos elementos de governança e *compliance* que orientam conceitualmente o documento: transparência, responsabilização pelos resultados (*accountability*) e controle. Ainda que a aplicação desse novo estatuto seja extremamente nova, a avaliação geral é positiva (Starosky Filho, 2020).¹⁹

No caso dos SSAs, por definição, não há controle público rígido sobre a gestão orçamentária interna de cada instituição, sobre a fonte dos recursos ou sobre o ciclo da despesa. A RFB é mera repassadora do recolhimento incidente sobre a folha de pagamento, a destinação dos recursos, quando incide somente o controle interno do ministério supervisor e externo do TCU.²⁰ Contudo, não parece haver dúvida sobre a natureza tributária das contribuições aos SSAs, que parece se originar do próprio preceito constitucional, nos termos do art. 149 da CF/1988.

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos art. 146, III, e art. 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.²¹

19. A Lei nº 13.019/2014 foi regulamentada em âmbito federal pelo Decreto nº 8.726/2016, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm>.

20. OTCU vem aumentando a atenção sobre o chamado Sistema S. Chegou a autorizar, por exemplo, o acompanhamento dos controles internos e gestão de riscos, demonstrados mediante um Índice de Avaliação de Gestão de Riscos e Controles Internos (Iarc) das entidades regionais do Sistema S, a partir das prestações de contas anuais. (TCU, 2017).

21. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10670874/artigo-149-da-constitucao-federal-de-1988>>.

A natureza compulsória instituída por meio de lei, cobrada por atividade vinculada, define a natureza das receitas para-fiscais dessas entidades. Considerando ainda o princípio da universalidade, consagrado pela Lei nº 4.320, poder-se-ia propor – segundo alguns autores – a inclusão da arrecadação dos SSAs no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), mantendo-se a autonomia daquelas organizações sobre a aplicação dos recursos, tal como propôs a nota técnica conjunta das consultorias orçamentárias do Congresso Nacional em 2013.

A eventual inclusão daquelas receitas no orçamento anual atenderia aos princípios da publicidade e da transparência. Tal proposta, por si, não visa introduzir modificações radicais na sistemática de transferência de recursos para as entidades do Sistema S e nem alterar a forma como essas entidades realizam a gestão desses recursos. Sua finalidade guia-se pela necessidade de assegurar a observância dos princípios constitucionais e legais que norteiam em geral toda a atuação do setor público e que deveria, no particular, também orientar a atuação das entidades do Sistema S, enquanto destinatários de recursos públicos. Isso porque não parece fazer sentido o poder público instituir, por lei, as contribuições, mas não poder estabelecer normas sobre seu controle e transparência, de modo a acompanhá-las e fiscalizá-las (Brasil, 2013, p. 8).

A Instituição Fiscal Independente (IFI) (2017, p. 2) mantém posição semelhante, afirmando inclusive que, “em que pese a importância desses recursos para financiar a oferta de serviços à população, não se pode negar a existência de efeitos econômicos negativos advindos de toda essa incidência tributária”.

Essa posição, entretanto, está longe de unanimidade e consenso. Algumas entidades dos SSAs, como os departamentos nacionais do Sesc e do Senac, têm se manifestado publicamente de maneira contrária a essa classificação, alegando que os recursos, ainda que tenham nítida natureza tributária, não acarretam acréscimo permanente ao patrimônio público.

Se o valor do tributo se destinar ao *ingresso definitivo* nos cofres públicos, imprescindível para que o Estado cumpra suas funções típicas e possa gerir a economia em geral esse montante é *denominado receita pública*. E ainda, para se caracterizar como receita pública o *ingresso deve gerar acréscimo permanente ao patrimônio público*, não sujeito à devolução. *Contrário sensu*, se o recurso compulsório de natureza tributária arrecadado pelo Estado não ingressar ao patrimônio público, mas ao contrário, seu ingresso definitivo for ao patrimônio privado submetido à penhora e à usucapião, conforme dispõe as leis civis (Código Civil), *está se falando de recurso privado* (Vareschini, 2015, p. 8).

O que tem prevalecido, contudo, é a visão dos órgãos de controle e do próprio STF, que consideram receita pública os recursos oriundos das contribuições para-fiscais incidentes sobre a folha de pagamento das empresas direcionadas ao Sistema S, mas sem a necessidade de incorporação à lei orçamentária federal. Daí decorre,

entre outras obrigações, o dever de licitar com base em regramento próprio segundo os princípios aplicados à despesa pública.²²

O debate mais recente vai além do protocolo orçamentário e envolve a própria natureza dos SSAs. Há controvérsias sobre a criação ou a transformação de instituições públicas preexistentes em SSAs para prestação de serviços públicos. O poder público só seria legitimado, segundo alguns autores, para criar formas típicas de pessoas jurídicas (autarquias, fundações e empresas estatais) com vocação institucional limitada. O objetivo real da atual expansão dessa estratégia (em estados e municípios, sobretudo), em especial nos serviços públicos de saúde, seria fugir ao regime jurídico próprio da administração pública indireta, conforme Borges (2004). Este autor, por exemplo, assinala que as novas entidades fogem da atribuição original previstas na CF/1988 de formação profissional e vinculação ao sistema sindical patronal.

Porém, antes do debate institucional sobre a conversão institucional ao formato de SSA, é sempre recorrente o debate sobre o mérito ou a adequação da relação benefício/custo nesse modelo jurídico-institucional. Bittencourt (2020, p. 352), por exemplo, afirma que na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188/2019 haveria omissão quanto à “vultosas contribuições compulsórias sobre a folha salarial das empresas (...) destinadas exclusivamente a financiar órgãos semi-privados”. Segundo esse autor, as contribuições totais dos SSAs atingiriam 0,29% do produto interno bruto (PIB), tendo 2018 como referência. De fato, o uso *ad hoc* dos recursos do Sistema S para contribuir com eventuais deficiências do setor público tem sido mais ou menos constante.²³

Não se pode negar que os padrões de governança dos SSAs têm sido aperfeiçoados por força da ação sistemática e insistente dos órgãos de controle. O TCU, em auditoria recente (TCU, 2015), identificou problemas de transparência ao analisar o Sistema S patronal, a maioria relacionadas ao baixo nível de *compliance*.²⁴ Em 2019, o TCU divulgou o Acórdão nº 1.669/2019, talvez a maior auditoria operacional (sem juízo de valor) em volume de recursos e número de unidades dos SSAs. Entre os dez achados, vários referiam-se à precariedade de registro na contabilização das receitas, grande quantidade de contratações diretas, falta de padronização na publicação dos demonstrativos contábeis, discrepâncias no registro de

22. TCU – Acórdão nº 139/1999 – Primeira Câmara. Relator ministro Marcos Vilaça.

23. Como parte das medidas para o combate à crise sanitária, o governo federal, por meio de medida provisória editada em 31 de março de 2020, reduziu em 50% as contribuições empresariais às entidades que compõem o Sistema S por um período de noventa dias.

24. Uma síntese dos achados são: i) falta de detalhamento dos orçamentos divulgados, que apresentam receitas e despesas em elevado grau de abrangência; ii) maior parte das entidades não publica as demonstrações contábeis nas respectivas páginas eletrônicas; iii) a metade não certifica as demonstrações por auditoria externa independente; iv) muito poucas informações divulgadas sobre licitações e contratos; v) falta de informações sobre transferências para confederações e federações; vi) dados sobre estrutura remuneratória na maioria das vezes inútil para qualquer análise de remuneração; vii) problemas de atendimento ao cidadão, principalmente nos estados menos favorecidos; e viii) deficiente divulgação dos cursos gratuitos (TCU, 2015).

saldos de exercícios anteriores, entre outros. O TCU determinou medidas para evitar falhas, especificamente: i) não registrar ativo e passivo compensados no balanço patrimonial; ii) padronizar os demonstrativos entre a unidade-matriz e as regionais; iii) considerar saldos de exercícios como disponibilidade financeira; e iv) melhorias nos formatos de apresentação dos dados contábeis e financeiros.

Por fim, cabe registrar e lembrar que boa parte dos problemas típicos de governança orçamentária da administração direta ou mesmo da administração indireta não se aplicam integralmente ao terceiro setor ou ao setor paraestatal. A explicação dessa diferença reside basicamente na natureza não estatal dessas instituições, que não são regidas pelo direito público, ainda que cumpram, em muitos casos, princípios idênticos à administração pública na execução da despesa.

Resumindo, os elementos fundamentais que poderiam compor um quadro conceitual (incluindo problemas de governança orçamentária) de ordem geral na relação do Estado com o setor paraestatal poderiam ser sumarizados em três dimensões fundamentais, conforme a seguir descrito.

- 1) Melhoria da eficiência e eficácia alocativa: há muita complexidade para determinar a melhor relação benefício-custo ou custo-efetividade orçamentária, que depende de inúmeras variáveis. A execução descentralizada da despesa por meio de parceria com instituições do terceiro setor, sejam ou não criadas por lei, depende muito do quanto as relações estão formalizadas por convênios, contratos de gestão ou outros instrumentos e da qualidade dos projetos apresentados em cada caso. Por exemplo, a obrigatoriedade de adoção dos parâmetros do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Sinapi/IBGE) na elaboração de orçamentos de obras poderia otimizar custos e padronizar gastos; a adoção sistemática de avaliação de impacto de projetos poderia ser outra medida para uma execução mais eficaz do orçamento.
- 2) Monitoramento e avaliação: apesar de previstos nos marcos legais o gestor público, parceiro e/ou contratante, de um modo geral eles não têm qualificação para avaliar os impactos dos serviços gerados pela parceria, *vis-à-vis*, a alocação de recursos orçamentário e garantir os ciclos crescentes de aprendizagem na produção de políticas públicas. Um dos maiores, senão o primeiro problema, é a falta de padronização e uniformização contábil dos dados sobre o financiamento público das OSCs, o que exigirá um debate sobre o enquadramento das despesas. Os itens de despesa mudam a cada estado e município na implementação

do MROSC, fugindo da consolidação de contas públicas mantida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).²⁵

- 3) Segurança jurídica e institucional: há uma fragmentação jurídica muito grande e uma entropia institucional sobretudo em relação ao modelo OS, pois cada estado e município vem criando legislação própria ou criando entidades como SSAs de forma indiscriminada. Há lacunas legais e diferentes julgados, conforme os tribunais, sobre temas críticos: seleção de pessoal não regidas pela impessoalidade, gestão de patrimônio, política de aquisição, alcance dos processos licitatórios etc.

4.1 A experiência das OS na ciência e tecnologia

O MCTI supervisiona seis OS que atuam em diferentes áreas, desde a aceleração de partículas (Centro Nacional de Pesquisas em Energias e Materiais – CNPEM), a pesquisa em matemática (Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada – Impa), até a pesquisa ambiental (Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM).²⁶ Um fato relevante foi a destinação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) a partir de 2007 para as OS do setor, por meio de acordos de cooperação técnica e inseridos em termos aditivos nos contratos de gestão. O TCU (Acórdão nº 500/2015) sinalizou que o repasse de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), gerido pela autarquia, era indevido, em especial, nas despesas com pessoal.²⁷ Aqui registra-se também um contexto de insegurança e questionamentos jurídicos, não raro, com divergências de mérito entre as consultorias jurídicas de órgãos do mesmo nível governamental, sobre as parcerias entre as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs), das universidades, das empresas, das unidades de pesquisas e OS, para acesso a laboratórios à gestão de pesquisadores, aos incentivos para inovação e outros processos de inovação (Rauen e Turchi, 2017).

Outro elemento distintivo sobre a fonte de recursos é a contribuição do Ministério da Educação, chegando a financiar quase um terço das fontes do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e mais da metade na Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) nos anos recentes. Em que pese o relativo aumento de recursos para as OS de ciência e tecnologia nos últimos dez anos, estudos apontam para a volatilidade orçamentária, a insegurança jurídica, a inconstância do fluxo financeiro e maior sensibilidade aos ajustes fiscais da

25. No caso dos SSAs, um marco importante para o monitoramento e avaliação da gestão orçamentária foi a Lei nº 12.708/2012 e depois a Lei nº 13.080/2015, ambas tratando das diretrizes orçamentárias, e esta última determinou, em seu art. 130, a publicação trimestral na internet, pelos SSAs, de: i) os valores arrecadados, especificando o montante transferido pela União e o arrecadado diretamente; ii) as demonstrações contábeis consolidadas; iii) a distribuição da despesa por região, destacando a formação profissional; iv) a estrutura remuneratória dos cargos e funções e a relação dos nomes de seus dirigentes; e v) os orçamentos anuais.

26. As outras OS são: Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); CGEE e Embrapii.

27. Sobre o FNDCT, consultar capítulo específico neste livro.

administração direta como elementos de incerteza que afetam os resultados contratados em ciência e tecnologia (Vieira, 2020).

4.2 O setor paraestatal na assistência à saúde

A constitucionalidade da lei que criou a qualificação de OS foi questionada por ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) do Partido dos Trabalhadores (PT), proposta em 1º de fevereiro de 1998. Entre os pontos questionados estavam a faculdade dada ao gestor público para escolher a entidade a ser qualificada como OS, a inexistência de seleção pública para ocupação das vagas, a dispensa de licitação para celebração de contratos para atividades contempladas no contrato de gestão e a ausência de controle social, prevista na Lei nº 8.090/1990 (Lei Orgânica da Saúde). Em 2015, o STF julgou parcialmente procedente a ADI nº 1.923, alterando resumidamente os seguintes aspectos: i) o procedimento de qualificação, que precisa ser conduzido de forma pública, objetiva e impessoal com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF/1988; ii) o contrato de gestão, que seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF/1988, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; iii) as hipóteses de dispensa de licitação previstas em lei; iv) os contratos com terceiros, em que há recursos públicos envolvidos; e v) a seleção de pessoal, todos esses processos devem observar e serem conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF/1988.

Mesmo antes desse julgamento histórico, o uso do formato jurídico-institucional das OS havia se generalizado na prestação de serviços públicos não exclusivos, em especial os da saúde.²⁸ Uma parte expressiva da literatura sobre o tema aponta essa estratégia da política pública de saúde como “movimento político administrativo” de privatização indireta dos serviços (Puccini, 2011; Pilotto e Junqueira, 2017). Moraes *et al.* (2018, p. 3) aponta na mesma direção ao afirmar que a privatização é

o processo no qual atores não governamentais tornam-se progressivamente envolvidos no financiamento e/ou na provisão de serviços de saúde (...) o conceito de “privatização ativa”, processo pelo qual um governo desenvolve políticas que estimulam a participação privada no setor de saúde (...) no caso brasileiro as OSS [Organizações Sociais de Saúde] materializariam a tendência crescente da “privatização ativa”, quando o Estado estimula a formação de um mercado interno na saúde, amplia as modalidades de transferência do fundo público para o setor privado e garante os instrumentos legais para a operacionalização deste novo modelo, num contexto em que a lógica mercantil vem se tornando o elemento definidor dos rumos da política nacional de saúde.

28. O caso mais notório talvez seja do estado de São Paulo, que regulamentou as OS desde 1998 (LC nº 846), com 98 equipamentos contratualizados com a secretaria de saúde do estadual e OS, sendo 35 hospitais e 47 ambulatórios médicos de especialidade. Na prefeitura, das 782 unidades, 513 eram geridas por OS (Estado de São Paulo, 2018).

Segundo esses autores, analisando em especial o contexto paulista, os problemas se concentram na falta de transparência, precariedade de fiscalização no cumprimento das metas, conflitos de interesse entre as estruturas de gestão das OS, do setor público e das empresas de saúde, quebra dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e paralelismo de modelos operacionais nas redes de cuidado e atenção, entre outros óbices. Outros estados brasileiros também aprofundaram esse modelo. Em Goiás, por exemplo, onde todas as unidades de saúde funcionam na modalidade OS desde 2002, os relatórios de controle (TCESP, 2010) já sinalizaram que os ganhos de produtividade na aquisição e gestão de bens e serviços são eventualmente anulados pelas dificuldades de integração das unidades à rede, aos riscos de seleção de clientela e pelas dificuldades de monitoramento de resultados pelo executivo (Barbosa e Elias, 2010). Esta última observação é reforçada por estudos de campo que confirmam a ausência de parâmetros individualizados de custos por procedimento e seu respectivo monitoramento para avaliação de cronogramas físico-financeiros e metas dos contratos de gestão (Barbosa *et al.*, 2015).

Em estudo recente, Moraes (2018) identificou, por amostragem das dez maiores OSS paulistas, transferências no período de 2009 a 2014 (seis anos) a expressiva quantia de R\$ 22,9 bilhões, conforme consta nos respectivos contratos e aditivos, com destaque para a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), gestora de 23% desse montante. Alguns estudos apontam que o gasto de recursos no modelo OSS pode ter sido maior para os mesmos serviços, se comparado à prestação direta pelo Estado (Turino *et al.*, 2016; Quinhões, 2008; Ximenes, 2012). Tal situação seria agravada quando muitas entidades sem fins lucrativos também são credenciadas como entidades filantrópicas, tendo imunidade tributária, não contribuindo com a seguridade social. Aliás, aqui a reflexão sobre a paraestatalidade no debate sobre governança orçamentária tangencia outro problema não resolvido: a política de concessão de benefícios e vantagens fiscais e tributárias às entidades registradas na Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas). A filantropia brasileira é regulada por normas arcaicas (Lei nº 91/1935) e práticas anacrônicas, sujeitas a um grau de imprecisão, discricionariedade e clientelismo publicamente conhecido, incompatíveis com os modernos padrões de governança republicana. Esse debate, contudo, foge ao escopo deste trabalho.

Segundo diversos autores, em relação aos princípios do SUS, o modelo paraestatal na saúde, ao descentralizar a execução orçamentária, colocaria em risco o princípio da equidade na alocação dos recursos, pela falta de unificação de procedimento entre União, estados e municípios. Fragilizaria a indissolubilidade entre prevenção, promoção e atenção curativa, colocando a assistência médico-hospitalar (medicalização) como prioridade nas ações de vigilância à saúde. Haveria risco à integralidade das ações, à participação da comunidade, à natureza complementar do setor privado, à regionalização das ações e sobretudo da universalidade do atendimento

(Bravo, 2006; Boschetti, 2008). Para outros autores, o modelo OSS e outras formas paraestatais, incluindo as PPPs e a utilização de fundações públicas de direito privado, seriam, no fundo, uma espécie de institucionalização de uma autêntica contrarreforma sanitária, ao abandonar a atenção básica como porta de entrada do sistema e o princípio da universalidade, normalizando e consagrando, assim, o subfinanciamento estatal no setor (Bravo e Menezes, 2011).

No entanto, em defesa do modelo OSS, o argumento dominante é o de natureza gerencial, baseado na eficiência dos meios e na entrega de resultados. Com maior consistência e frequência se relaciona à alegada ineficiência da administração pública direta e indireta na execução da despesa: rigidez na contratação de pessoal, processo decisório lento, influência política, licitações rígidas e ausência de monitoramento e avaliação (Banco Mundial, 2010; Sano e Abrucio, 2008).

Cabe alertar que nosso ordenamento jurídico não veda a participação dos agentes do mercado privado da saúde, ao contrário. A CF/1988, em seu art. 197, assegura que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada e, em seguida, no art. 199, § 1º, assegura que as instituições privadas podem participar de forma complementar ao SUS, segundo suas diretrizes, mediante contrato. O grande problema no modelo OSS, de acordo com seus críticos, foi a ausência de licitação para concessão ou permissão do serviço, o que garantiria a observância dos princípios da administração pública.

A contratualização de resultados seria, assim, o instrumento mais adequado para garantir a observância da natureza pública do serviço e as diretrizes do SUS.²⁹ Fato é que a existência do contrato de gestão obriga a um nível de controle interno (Poder Executivo) e externo (Poder Legislativo e Ministério Público)³⁰ muito mais qualificado, avançado e sofisticado em relação ao patamar existente, dados os mecanismos de prestação da assistência à saúde que operam em redes complexas e sofisticadas.³¹ Na ausência de tais condições, que exigiriam uma verdadeira reformulação da governança, não só orçamentária, mas de todo o ciclo de políticas públicas, é provável que a sociedade continue assistindo, perplexa, a ações policiais envolvendo a repressão a crimes relacionados às OS nos serviços de saúde pública.

29. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923/2015, o relator ministro Luiz Fux argumentou, inclusive, que o contrato de gestão, de fato, “não possui natureza contratual: visa à realização de atividades de interesse comum do Estado e da entidade da sociedade civil, não possuindo, salvo se desvirtuado, caráter comutativo” (sic). A ausência de licitação não seria, assim, uma autorização indireta para a escolha livre, desmotivada e sem publicidade prévia do gestor público.

30. O Ministério Público está legitimado para o controle do terceiro setor quando se trata de transferência de recursos de natureza pública, da prestação de serviços de relevância pública, conforme confirmou o julgamento da ADI nº 1.923, e previu a sua representação, em caso de ilegalidade ou irregularidade, a lei das OS e a lei das Oscips.

31. A título ilustrativo, reproduzimos trecho da fala de um promotor público: “O Ministério Público não tem verba para fiscalização das contratações de pessoal e dos hospitais. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCEGO) não funciona: não há médicos peritos para auditar os hospitais. A fiscalização de contratos com OSS em Goiás é feita por uma psicóloga” (Alta..., 2017, p. 26).

Recentemente, o governo federal inovou com a adoção de mais um modelo de parceria na área da saúde com a criação da Adaps, regulamentada pelo Decreto nº 10.283/2020. A nova instituição adotou a personalidade jurídica de SSA e deverá assumir a contratação de profissionais pelo regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para os programas de saúde da família e atenção primária do governo federal em todo o país.³² A fonte de receita da nova organização é a transferência de recursos públicos, mediante supervisão do Ministério da Saúde. Segundo Salgado (2019), há risco de que a nova agência (executora e não colaboradora do governo) fique limitada apenas à intermediação de mão de obra para secretarias de saúde de estados e municípios, institucionalizando a terceirização de pessoal dentro da administração direta.

4.3 Elementos para o aperfeiçoamento da governança financeira e orçamentária

Considerando as experiências com o setor paraestatal, em especial na assistência à saúde, resumimos a seguir os pontos de uma agenda normativa – sem a pretensão de esgotar o tema – para o aperfeiçoamento da governança financeira e orçamentária.

- 1) Modernização e centralização do marco legal das OS, em especial na aplicação aos serviços de saúde pública, que se encontra defasado em relação ao art. 37 da CF/1988 e fragmentado por inúmeras legislações estaduais e municipais. Na prática, cada estado e município da Federação cria um modelo de OS exclusivo, independentemente da natureza e do tipo do problema que se pretende, em tese, resolver.³³
- 2) É preciso diferenciar as normas de governança orçamentária para as entidades que prestam serviços universais daquelas que atendem somente seu quadro social (interesse mútuo).

32. As reações à criação da nova agência não foram unânimes. Diversas entidades da sociedade civil manifestaram discordância quanto à natureza e propósitos da iniciativa, conforme manifesto disponível em: <<https://www.asbran.org.br/noticias/criacao-da-adaps-ataque-ao-sus-em-meio-a-crise-do-coronavirus>>.

33. Tramita na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara Federal de Deputados o Projeto de Lei nº 10.720/2018 de autoria do senador José Serra (Partido Social da Democracia Brasileira – PSDB/São Paulo) propondo alterações nos critérios e requisitos para qualificação de entidades privadas como OS e altera regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão. A proposta incorpora muitos dispositivos da Lei nº 13.019/2014, entre as propostas estão: qualificação segundo princípios da administração pública (impessoalidade), avaliação por entidades independentes, valores de mercado para remuneração de empregados, critérios de sucessão e transferência, critérios para revisão anual de valores e metas, vedação da delegação de atividades exclusivas de Estado e definição dos critérios para rescisão do contrato de gestão.

- 3) Aperfeiçoar os controles fazendários, mais transparentes e formalizados sobre a gestão das receitas das ONGs, identificando a procedência dos recursos, bem como o registro do ciclo de despesas.³⁴
- 4) Universalizar mais os instrumentos robustos de contratualização de resultados entre os entes paraestatais e o Estado, tais como os contratos de gestão ou termos de parceria (MROSC), com respectivos planos de trabalho, metas, resultados e mecanismos de monitoramento, avaliação e prestação de contas.³⁵
- 5) As comissões de avaliação dos instrumentos contratuais, sejam quais forem, precisam de mais apoio técnico e operacional para realizar as atividades de controle interno, monitoramento e avaliação de impacto e mais capital político para que seus pareceres se tornem, de fato, melhorias no ciclo de planejamento das políticas públicas.
- 6) Solucionar problemas conhecidos de insegurança jurídica, pois não há no ordenamento jurídico normas legais consolidadas e pacificadas que disciplinem a formação de vínculos paraestatais em todos os detalhes dimensões, em especial nas seguintes áreas: aplicação dos princípios da administração pública na gestão e seleção de pessoal e política de compras; instabilidade do fluxo financeiro sujeito a contingenciamentos orçamentários imprevistos; modelo de atendimento (no caso da saúde) e utilização de bens públicos no âmbito da prestação dos serviços; transição dos serviços ao término do contrato; possibilidade de subcontratação de atividades-meio e fim; concentração do mercado;³⁶ entre outras questões complexas.
- 7) Em relação especificamente aos SSAs, percebe-se claramente uma clivagem entre a primeira geração (de natureza sindical/corporativa) – que não tem instrumentos mais modernos que os SSAs mais recentes incorporaram, especialmente nos dispositivos de supervisão ministerial, regimes de pessoal e aquisições, processos de monitoramento e avaliação e na contratualização com foco em resultados (contratos de gestão). De qualquer sorte, não há regra que determine a forma jurídica do SSA.

34. Tramita no Senado o Projeto de Lei nº 3.904/2020 do senador Rogério Carvalho (PT/Sergipe), que cria obrigatoriedade aos SSAs (Senai, Sesi, Senac, Sesc, Sebrae, Senar, Sest, Senat e Sescop) da adoção do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e estrutura a governança dos conselhos deliberativos, fiscal e órgãos colegiados observando a paridade entre setor público, privado e empregados. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143607>>.

35. O atual ME tem desenvolvido processos para implementar o MROSC progressivamente, desde 2016, por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, utilizando a ferramenta Siconv.

36. A título de exemplo: o Serviço Social da Construção Civil (Seconci) de São Paulo e a SPDM detêm, juntos, quase metade dos recursos transferidos para as OS da saúde no estado de São Paulo entre 2014 e 2018 (Estado de São Paulo, 2018).

5 CONCLUSÕES

- 1) O debate técnico no campo jurídico ou contábil-financeiro sobre os vários modelos e orientações de governança orçamentária não pode ser dissociado do debate sobre a natureza do Estado e qual mérito do modelo de prestação de serviço seria mais adequado e conveniente no contexto brasileiro contemporâneo. Então, há necessariamente uma dimensão política e ideológica em torno desse debate que foge ao escopo deste capítulo. Entretanto, essa observação é necessária, para que não se criem ilusões (ou falsas expectativas) sobre a eventual existência de uma fórmula ou solução ótima do tipo *one size fits all* (uma solução serve a todos problemas) em relação a uma melhor governança orçamentária para ou na ligação com o setor paraestatal. A solução ótima, a rigor, não existe. Em parcerias que envolvem modelos híbridos por sua própria natureza, só existem soluções de eficácia aproximada ou circunstancial.
- 2) As entidades parceiras tendem a ser, cada vez mais, organizações criadas por lei pelo poder público, mas com competências privadas regidas pelo direito privado, com vantagens e restrições impostas pela natureza pública de suas receitas. Em alguns casos extremos há organizações criadas pelo poder público unicamente para delegar parte de suas atribuições, sob a natureza de uma suposta cooperação ou parceria. Casos assim já foram metaforicamente nomeados por magistrados da Suprema Corte como uma situação pirandeliana.³⁷ Ela será mais ou menos adequada, a depender do modelo de organização do Estado (ou município) a ser adotado: mais centralizado e interventor ou mais descentralizado e regulador, e as inúmeras possibilidades de articulação entre esses dois extremos. Há certo experimentalismo jurídico e institucional que necessariamente reflete a complexidade do tema, mas que demanda consolidação mínima.
- 3) O orçamento público, antes de um processo jurídico-contábil, expressa uma relação político-institucional entre o Estado e a sociedade. A expressão dessa relação no Brasil é o federalismo fiscal, que regula a relação entre os poderes, entre os níveis federativos, estabelecendo e regulando transferências constitucionais, a descentralização de recursos fundo a fundo e a tentativa de equilíbrio entre distribuição de recursos e encargos na produção de bens e serviços de natureza pública.

37. Durante a apreciação da ADI nº 1.864-9, interposta contra a Lei nº 11.970/1997, do estado do Paraná, que instituiu SSA denominado Paranaeducação, os ministros do STF a consideraram de natureza pirandeliana: "entidade instituída com o fim de auxiliar o poder público, com atuação paralela à do Estado em regime de cooperação, sendo mero auxiliar na execução de função pública" (Brasil, 2007). A expressão refere-se às situações dramáticas, ambíguas e paradoxais de significados ou abstrações que tentam criar de forma absurda ou desprovida de sentido lógico, sua própria realidade, ou como diria o dito original: "um personagem em busca de um autor".

As leis nº 4.320/1964 e nº 101/2000 são importantes marcos presididos por este princípio: o orçamento é um instrumento gerencial que deve ser empregado para otimizar a ação pública.

- 4) Nosso orçamento é financiado majoritariamente pela tributação sobre o consumo e a renda do trabalho assalariado, o que aumenta a responsabilidade pública na correta alocação da despesa pública.³⁸ O setor paraestatal, nas suas múltiplas manifestações institucionais, vem sendo progressivamente regulado para atuar complementarmente ao Estado na execução da despesa pública, auxiliando sem substituir o Estado e suas funções. Sobretudo em áreas ou funções em que a proximidade à clientela, a capacidade de adaptação, a flexibilidade e a inovação são atributos não triviais. Evidentemente, a questão central é a estruturação de um sistema equilibrado cuja aplicação dos princípios do direito público não inviabilizem tais características e, ao mesmo tempo, cuja ausência desses mesmos princípios não crie incentivos para o desvio de finalidade, a má gestão ou baixa *accountability* das entidades paraestatais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, R. V. A visão das ONGs sobre as parcerias com o Estado: formas distintas de se posicionar perante um “mal necessário”? *In*: REIS, E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013. p. 83-121.
- ALTA Complexidade Política e Saúde. Especial organizações sociais na saúde. **Alta Complexidade: Política e Saúde**, Brasília, ano 3, n. 6, 3 abr. 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Sistemas de informação para o monitoramento dos hospitais públicos do estado de São Paulo**: informe final NLTA (EW-P115228). Washington: Banco Mundial, jun. 2010.
- BARBOSA, N. B.; ELIAS, P. E. M. As organizações sociais como forma de gestão público-privada. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2483-2495, 2010.
- BARBOSA, N. *et al.* As organizações sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás: o caso Huana. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 1, p. 121-144, 2015.

38. Segundo Salvador (2012), aproximadamente 66% das receitas arrecadadas por União, estados, Distrito Federal e municípios derivam de tributos com base de incidência no consumo e na imputação sobre a renda do trabalho assalariado das classes de menor poder aquisitivo, enquanto a carga tributária sobre o patrimônio corresponderia a 3,7% do total arrecadado.

BITTENCOURT, F. Projeto de Emenda Constitucional nº 188/2019. Celebração expressa do pacto federativo ou permanência silenciosa do pacto regressivo. *In*: GIMENE, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020. p. 326-375.

BORGES, A-M. G. **Temas de direito administrativo atual**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BOSCHETTI, I. **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1864-9, de 8 de agosto de 2007**. Distrito Federal: STF, 2007. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:aco_rdao;adi:2007-08-08;1864-1721389>.

_____. Congresso Nacional. **Análise quanto à competência da comissão mista de orçamento para tratar das entidades enquadradas como serviços sociais autônomos no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Brasília: Congresso Nacional, jul. 2013. (Nota Técnica Conjunta, n. 4).

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 789.874, de 17 de setembro de 2014**. Distrito Federal: STF, 2014.

BRAVO, M. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 88, 2006.

BRAVO, M. S.; MENEZES, J. B. A saúde nos governos Lula e Dilma: algumas reflexões. *In*: BRAVO, M-I. S. *et al.* (Org.). **Saúde na atualidade**: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: UERJ; Rede Sirius, 2011. p. 15-28.

CARVALHO NETO, A. A. **Transferências de recursos do orçamento da União para organizações não governamentais**: análise dos procedimentos de concessão e controle. Brasília: TCU, 2007.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).

CICONELLO, A. O conceito legal de público no terceiro setor. *In*: SZAZI, E. (Org.). **Terceiro setor**: temas polêmicos. São Paulo, 2004. v. 1. p. 45-66.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Coletânea de entendimentos**: gestão de recursos das instituições federais de ensino superior e dos institutos que compõem a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica – perguntas e respostas. Brasília: CGU, 2013.

CUNHA JUNIOR, L. A. P.; SALGADO, V. A. B.; ALMEIDA, V. J. **Propostas de taxonomias para órgãos e entidades da administração pública federal e outros entes de cooperação e colaboração**. 2. ed. Brasília: IABS, 2013. (Inovação na Gestão Pública, n. 4).

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Pacionik. São Paulo: USP, 1997.

ESTADO DE SÃO PAULO. CPI OSS: relatório final. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 28, n. 175, set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3vejy4j>>.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HAMADA, G. H. Aplicação da Lei nº 13.019/2014 pelos estados e municípios: reflexões a partir de sua regulamentação no estado do Paraná. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 227-245, 2016.

IFI – INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de acompanhamento fiscal**: o Sistema S e a questão fiscal. Brasília: IFI, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>>.

KOMATSU, S. **Sistematização normativa e tipologia preliminar de organizações federais**. Brasília: IABS, 2012. (Inovação na Gestão Pública, n. 2).

LOPEZ, F. *et al.* A interação entre organizações da sociedade civil e governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. *In*: MONASTERIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2. p. 329-346.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, J.; PEREIRA, A-C. R.; ANDRADE, P. G. **Afinal o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs?** Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2483).

MORAIS, H. *et al.* Organizações sociais da saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 1, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Paris: OECD, 2015.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PILOTTO, B.; JUNQUEIRA, V. Organizações sociais do setor de saúde no estado de São Paulo: avanços e limites do controle externo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 547-563, 2017.

PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, p. 61-91, 2014.

PUCCINI, P. **As organizações sociais e o direito à saúde**. Campinas: Idisa, 2011.

QUINHÕES, T. A. T. **Análise de um novo modelo de governança para hospitais públicos no Brasil segundo a abordagem dos custos de transação**: o caso das organizações sociais no estado de São Paulo. Tese (Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

RAUEN, A.; TURCHI, L. Apoio à inovação por institutos públicos de pesquisa: limites e possibilidades legais da interação ICT-Empresa. *In*: TURCHI, L. M.; MORAIS, J. M. (Org.). **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil**: avanços recentes, limitações e propostas de ações. Brasília: Ipea, 2017.

SALGADO, V. Comentários sobre a criação da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde – ADAPS. **LinkedIn**, 28 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3cE2Z04>>. Acesso em: 3 jan. 2021.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 504-522, 2012.

SANO, H.; ABRUCIO, F. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

SOUZA, A. G.; VIOTTO, A.; DONNINI, T. (Coord.). **Marco regulatório das organizações da sociedade civil**: avanços e desafios. São Paulo: Gife; FGV Direito, 2020. (Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil, n. 4). 284 p.

SOUZA, R. Serviços do estado e seu regime jurídico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 285, 1952.

STAROSKY FILHO, L. As mudanças que o marco regulatório trouxe para as organizações alternativas. **Revista Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 20-40, 2020.

TCESP – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comparação de hospitais estaduais paulistas**: estudo comparativo entre gerenciamento da administração direta e das organizações sociais da saúde. São Paulo: TCE, 2010. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/2011-10-03-Comparacao_de_hospitais_estaduais_paulistas-estudo_compara.pdf>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Relatório de levantamento TC 014.248/2015-8**: avaliação do nível de transparência no Sistema S. Brasília: TCU, 2015.

_____. **Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de**: pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>>

TURINO, F. *et al.* Organizações sociais de saúde nos hospitais públicos do estado do Espírito Santo. **Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde**, Vitória, v. 18, n. 1, p. 96-101, 2016.

VARESCHINI, J. M. L. O controvertido regime jurídico do Sistema “S” e as recentes orientações do Supremo Tribunal Federal. **News: Contratações do Sistema “S”**, Pinhais, n. 22, 2015. Disponível em: <https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_sistema_s/arquivos/ANEXO_1_310_01.pdf>.

VIEIRA, N. **Vinte anos de publicização**: organizações sociais em ciência e tecnologia. 2020. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

XIMENES, A. **A apropriação do fundo público da saúde pelas organizações sociais em Pernambuco**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017: governança e a lei**. Washington: Banco Mundial, 2017.

BORGES, A-C. C. S. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Entendimentos do controle interno federal sobre os principais temas de gestão do Sistema “S”**. Brasília: CGU, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Public governance. *In: _____*. **Policy framework for investment user’s toolkit**. Paris: OECD, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de levantamento TC 012.066/2016-8: avaliação dos sistemas internos e gestão de risco das entidades regionais do Sistema S**. Brasília: TCU, 2017.

ANEXO

QUADRO A.1
Quadro comparativo de modelos de parceria paraestatal federais

Características	Organizações da sociedade civil (OSCs)	Organizações sociais (OS)	Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip)	Serviços sociais autônomos (SSAs) originários/sindicais	SSA de segunda geração/derivados
Origem das receitas	Transferências voluntárias do orçamento público	Transferências voluntárias Doeções	Transferências voluntárias Doeções	Contribuição parafiscal incidente sobre a folha de pagamentos	Contribuição parafiscal incidente sobre a folha de pagamentos
Situação tributária	Tem privilégios tributários	Tem privilégios tributários	Tem privilégios tributários	Imunidade tributária	Imunidade tributária
Instrumento de metas	Convênio	Contrato de gestão	Termo de parceria genérico	Convênio/acordo	Contrato de gestão
Gestão orçamentária	Regulamento próprio	Regulamento próprio	Regulamento próprio	Regulamento próprio	Contrato de gestão/regulamento interno
Instrumentos de gestão	Registro civil Autonomia Previstos no Código Civil	Qualificação concedida com a finalidade de fomento, parceria e cogestão	Qualificação do Ministério da Justiça Parceria para subvenção social e auxílio de curto e médio prazo	Autonomia administrativa prevista em lei Processo seletivo simplificado Regulamento próprio de licitações	Autonomia administrativa prevista em lei Seleção pública de empregados Regulamento próprio de aquisições
Controle das contas	Comissão de avaliação Supervisão ministerial Órgãos de controle	Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo	Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo	Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo	Sujeito ao controle interno e externo do Poder Executivo
Governança	Direção própria	Direção própria Administração pública participa da gestão Pode ter cessão de servidores	Direção própria Vetada cessão de servidores	Direção nomeada por colegiado interno	Direção nomeada pelo presidente da República Governo com representação majoritária nos conselhos
Monitoramento e avaliação	Relatório de prestação de contas	Relatório de prestação de contas	Relatório de prestação de contas	Relatório de gestão	Comissão independente de monitoramento e avaliação Relatório de gestão para o ministério supervisor

(Continua)

(Continuação)

Características	Organizações da sociedade civil (OSCs)	Organizações sociais (OS)	Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip)	Serviços sociais autônomos (SSAs) originários/sindicais	SSA de segunda geração/derivados
Base legal	Lei nº 13.019/2014	Lei nº 9.637/1998	Lei nº 9.790/1999	Constituição Federal de 1988 (CF/1988), arts. 240 e 62; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)	ABDI Lei nº 11.080/2004 Apex Lei nº 10.668/2003 Pioneiras sociais Lei nº 8.246/1991
Exemplos	Organizações não governamentais (ONGs), associações sem fins lucrativos etc.	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM)	Cooperativas de crédito Entidades de assistência social	Senai, Sesc, Sesi, Sebrae etc.	Apex, ABDI, Anater, ADAPS, Embratur-Agência

Elaboração do autor.

Obs.: Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Sesc – Serviço Social do Comércio; Sesi – Serviço Social da Indústria; Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Apex – Agência de Promoção de Exportações; ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; Anater – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; ADAPS – Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde; Embratur – Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.

