

CONTRATOS DE PARCERIA ENTRE O SETOR PÚBLICO E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO DE CASO À LUZ DA LEI 13.019/2014

Cristiano Sausen Soares¹
Daiane Oliveira de Jesus²

RESUMO

O estudo tem por objetivo analisar as características dos contratos firmados entre a administração pública municipal e as organizações do terceiro setor, a partir da Lei 13.019/2014. Com base na legislação vigente e na Teoria de Finanças Públicas, realizou-se uma pesquisa qualitativa, descritiva e documental, aliada ao estudo de caso, sendo coletados os dados no Portal de Transparência do município de Santa Maria/RS, selecionado com base na disponibilidade dos dados, relativa ao período de janeiro/2017 até outubro/2018, bem como sua relevância na região central do Rio Grande do Sul. Destacam-se no município estudado os contratos de fomento e colaboração, na forma de dispensa e inexigibilidade de chamamento público, especialmente nas áreas de assistência social e educação. Os resultados evidenciam a necessidade de maior atenção do ente público em relação à transparência, além da necessidade de divulgação dos relatórios de prestação de contas dos termos de parceria celebrados. Esses achados possibilitam ao ente público e as entidades parceiras o acompanhamento dos contratos, identificando oportunidades e desafios, com base nos processos e rotinas de trabalho, amparados pela Lei 13.019/2014. O estudo conclui que o próprio ente público deveria disponibilizar orientações às organizações parceiras para instruir a prestação de contas. Para novos estudos, sugere-se a análise dos relatórios de prestação de contas das parcerias e a avaliação de desempenho dos resultados gerados à comunidade.

Palavras-chave: Ente público municipal. Organizações sem fins lucrativos. Parcerias.

ABSTRACT

The study aims to analyze the characteristics of the contracts signed between the municipal public administration and third sector organizations, based on Law 13,019 / 2014. Based on current legislation and the Public Finance Theory, a qualitative, descriptive and documentary research was carried out, together with the case study, with data being collected on the Transparency Portal of the municipality of Santa Maria / RS, selected based on availability of data, for the period from January / 2017 to October / 2018, as well as their relevance in the central region of Rio Grande do Sul. The promotion and collaboration contracts stand out in the studied city, in the form of exemption and unenforceability of public calls, especially in the areas of social assistance and education. The results show the need for greater public attention in relation to transparency, in addition to the need to disclose the accountability reports of the terms of partnership entered into. These findings make it possible for the public entity and partner entities to monitor contracts, identifying opportunities and challenges, based on work processes and routines, supported by Law 13,019 / 2014. The study concludes that the public entity itself should provide guidance to partner organizations to instruct accountability. For new studies, it is suggested to analyze the reports of accountability of the partnerships and to evaluate the performance of the results generated to the community.

Keywords: Municipal public entity. Nonprofit organizations. Partnerships.

1- Doutor em Contabilidade PPGC/UFSC – Docente do Departamento de Ciências Contábeis UFSM – CASH, Prédio 74C, Sala 4346, Campus Universitário UFSM, Camobi – CEP: 97.105-900. Santa Maria/RS – cristiano.soares@ufsm.br

2- Graduada em Contabilidade UFN – Aluna do curso de especialização em Controladoria e Auditoria UFN – daiane.oj@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Inúmeras são as demandas da sociedade por serviços públicos, mas é no município que o cidadão reside e dele exige maior atenção, mesmo com recursos cada vez mais escassos. Para que a administração pública atenda essas demandas, é crescente a necessidade de projetos e parcerias com outras entidades, em especial às Organizações da Sociedade Civil (OSC) que compõem o terceiro setor. De acordo com Druker (1994), as OSC provocam mudanças sociais e transformam indivíduos. Como característica, essas organizações não visam lucro e devem reverter inteiramente suas receitas à própria entidade. Contudo, para obter incentivos financeiros e captar recursos públicos, faz-se necessária a plena transparência e atos formais de gestão que as tornem aptas ao exercício de atividades de interesse público.

As OSC podem ser classificadas de acordo com a sua atividade, como: entidades de caráter beneficente, filantrópicas e caritativas; de assistência à saúde; de caráter religioso; de caráter educacional, cultural, instrutivo, científico, artístico e literário; de caráter recreativo e esportivo; associações de classe; e, sociedades corporativas (OLAK; NASCIMENTO, 2010). Quanto a origem dos recursos financeiros e materiais, Olak e Nascimento (2010) afirmam que há entidades que dependem fundamentalmente de subvenções governamentais e aquelas que não dependem de recursos públicos. No entanto, quanto à extensão das atividades sociais, as OSC podem prestar serviços à comunidade em geral ou restringi-los apenas aos grupos específicos. Em termos sociais, algumas entidades atuam em áreas carentes de recursos e de políticas públicas, desenvolvendo atividades onde o setor público deixa de exercer seu papel (MONSER, 2018). Dentre essas áreas, por exemplo, cita-se a Assistência Social, cujas atividades são exercidas em asilos, creches e casas de apoio às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

No âmbito municipal, como ocorre na cidade de Santa Maria/RS, diversas OSC exercem funções sociais relevantes, tanto para seus usuários, quanto para o setor público. Nesse sentido, o município passa a atuar com a destinação de recursos públicos via contratos, seja por convênios ou parcerias. Entretanto, para que as organizações que exercem atividades de interesse público sejam beneficiadas com tais recursos, deve-se observar a conformidade de suas obrigações contábeis e fiscais, dentre outros aspectos.

Conforme Santos (2010), são exigidas das entidades sem fins lucrativos práticas contábeis adequadas, pois deve ocorrer a prestação de contas dos recursos concedidos pelos órgãos governamentais. Diante disso, as OSC precisam manter sua escrituração contábil em conformidade às normas, cujos relatórios e demonstrações contábeis atendam às orientações legais. No entanto, a Lei nº 13.019/2014, considerada marco regulatório das OSC, estabeleceu o regime jurídico para celebração de contratos entre a administração pública e as instituições que atuam em regime de mútua cooperação no exercício das finalidades de interesse público, mediante atividades ou projetos estabelecidos em planos de trabalho, inseridos como Termos de Colaboração, Fomentos ou Acordos de Cooperação (RENZETTI, 2017).

Nesse contexto, apresenta-se como oportunidade de pesquisa: Quais as características dos contratos realizados entre a administração pública municipal e as OSC, a partir da Lei nº 13.019/2014? Para responder à questão, o estudo tem como objetivo analisar as características dos contratos firmados entre a administração pública municipal e as Organizações do terceiro setor, a partir da Lei nº 13.019/2014.

A análise dos contratos firmados entre o setor público e as OSC pode contribuir às demais entidades ao destacar as exigências para obtenção de recursos públicos voltados a finalidades sociais, em conformidade à Lei nº 13.019/2014. Do mesmo modo, os resultados do estudo podem contribuir aos demais municípios na elaboração de instruções às OSC

Contratos de parceria entre o setor público e as organizações da sociedade civil

parceiras, quanto aos procedimentos para execução de contratos de parceria até sua prestação de contas.

Portulhak, Delay e Pacheco (2016) destacam que algumas organizações que atuam no terceiro setor não possuem situação contábil/fiscal regular, sendo tal fato impeditivo à participação nos processos que destinam recursos públicos à projetos voltados ao desenvolvimento de políticas públicas. Assim, os resultados aqui evidenciados também podem ser relevantes aos profissionais de contabilidade, tanto do terceiro setor, que preparam a documentação dessas entidades, quanto aos profissionais do setor público, que fiscalizam os contratos e analisam as prestações de contas apresentadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com a Teoria de Finanças Públicas, a necessidade de prestação de serviços ao cidadão justifica a existência do Estado (GIAMBIAGI; ALEM, 1999). No entanto, os entes públicos devem utilizar instrumentos de planejamento, execução e controle dos recursos públicos arrecadados na forma de tributos (SOARES; FLORES; CORONEL, 2014). Em termos de planejamento, as peças orçamentárias são relevantes à administração pública, visto que é por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) que são definidas as atividades e políticas públicas que terão aplicação de recursos (ANDRADE, 2012). Por outro lado, o controle da execução orçamentária se dá por meio do acompanhamento da execução, da prestação de contas e da divulgação das informações nos portais de transparência, em cumprimento às determinações legais, especificamente da Lei nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e da Lei nº 12.527/2013, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os atos relativos à transparência são necessários para instrumentalizar o controle externo, exercido pela sociedade e pelos Tribunais de Contas, em relação à execução orçamentária. Nesse sentido, o orçamento anual (LOA), além de apresentar as receitas estimadas e arrecadadas em determinado exercício, também expõe as despesas fixadas, cujas fases de execução são empenho, liquidação e pagamento (KOHAMA, 1999).

A execução dos gastos orçamentários, definidos em políticas públicas e ações de governo, está relacionada ao atendimento de demandas da sociedade. Contudo, grande parte desse atendimento necessita de bens, produtos e outros serviços produzidos internamente ou adquiridos do setor privado. No caso de aquisição externa, faz-se necessário seguir determinados procedimentos e ritos, definidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações e Contratos Públicos). No entanto, quando esses serviços são executados por entidades do terceiro setor, deve-se observar a Lei nº 13.019/2014, dentre outras normas.

O terceiro setor é formado por pessoas jurídicas de direito privado que desempenham atividades de interesse coletivo sem finalidades de lucros. Contudo, é direito dessas entidades cobrar pelos serviços que prestam, desde que todo recurso arrecadado seja investido na própria entidade. Assim, o terceiro setor é visto como derivado de uma conjugação entre as finalidades do primeiro setor e a natureza do segundo, ou seja, “composto por organizações que visam benefícios coletivos (embora não sejam integrantes do governo) e de natureza privada (embora não objetivem auferir lucros)” (SILVA, 2010, p.1302).

A Norma Brasileira de Contabilidade nº 10.19.1.4 diz que as entidades sem finalidade de lucro exercem atividades assistenciais, de saúde, educacionais, técnico-científicas, esportivas, religiosas, políticas, culturais, beneficentes, sociais, de conselhos de classe e outras, administrando pessoas, coisas e interesses, coordenados em torno de um patrimônio com objetivos comuns. Essas entidades, apesar de não integrarem o setor público, colaboram

com seu desempenho (OLAK, 1996), cujas características podem ser observadas, conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1 - Características das entidades sem fins lucrativos

Características	Descrição
Lucro (superávit)	Não é a sua razão de ser, mas um meio necessário para garantir a continuidade e o cumprimento de seus propósitos institucionais.
Receitas	As contribuições, doações e subvenções constituem-se normalmente, nas principais fontes de recursos financeiros, econômicos e materiais das entidades sem fins lucrativos.
Destinação	Seus propósitos institucionais, quaisquer que sejam suas preocupações específicas, objetivam provocar mudanças sociais.
Patrimônio	O patrimônio pertence à sociedade como um todo ou segmento dela, não cabendo aos seus membros ou mantenedores quaisquer parcelas de participação econômica no mesmo, fontes de recursos financeiros, econômicos e materiais das entidades sem fins lucrativos.

Fonte: Adaptado de Olak (1996).

Por fins não lucrativos, entende-se aquelas finalidades que não envolvem distribuição ou participação no resultado econômico final da entidade aos participantes (OLAK, 1996). Ainda, deve-se considerar que o setor sem fins lucrativos se posiciona entre o Estado e o mercado, por vezes sob a insígnia da parceria, e por outras, num sentido de independência (PETRELLI, 2003). Com relação ao resultado, acrescenta-se que os termos lucro e prejuízo são substituídos por *superávit* e *déficit*, respectivamente, já que o mesmo não é destinado aos detentores do patrimônio social, mas direcionados aos objetivos da entidade.

A Lei nº 13.019/2014, conhecida como marco regulatório das OSC, estabelece como devem ocorrer as parcerias entre os órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e demais autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista com qualquer entidade sem fins lucrativos, independente de possuir qualificação ou titulação (BRASIL, 2014). Assim, deve-se observar os aspectos legais, constitutivos e características dessas entidades para que seja celebrada a parceria. De acordo com a lei, as organizações devem ter em seu Estatuto cláusulas específicas que indiquem a não distribuição de lucros, a finalidade de interesse público e social correspondente ao objeto da parceria, além da necessidade de transferência do seu patrimônio para outra OSC, em caso de dissolução. Ainda, a OSC deve manter sua escrituração contábil de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade e comprovar regularidade jurídica e fiscal para celebrar parceria com o setor público, por meio de Termos de Fomento, Colaboração ou Acordo de Cooperação.

Nesse sentido, os Termos de Fomento e de Colaboração são os instrumentos jurídicos para celebração de parcerias que envolvem transferência de recursos financeiros, substituindo os convênios, ao passo que os acordos de cooperação não envolvem repasses de recursos (BRASIL, 2014). Cabe mencionar que o Termo de Fomento se refere ao instrumento de celebração da parceria entre o setor público e a OSC para realizar atividades de interesse público, com execução proposta pela entidade social. Por outro lado, o Termo de Colaboração é o instrumento adotado para formalizar a parceria, cuja proposta tenha partido do setor público (BRASIL, 2014).

A partir das características evidenciadas na lei, percebe-se que as OSC estão auxiliando a administração pública, via Termo de Colaboração, ao executar um plano de trabalho por ela proposto, ao passo que com o Termo de Fomento, a administração pública está incentivando a execução de uma atividade de interesse público, proposto pela entidade parceira. Desse modo, para que a parceria seja celebrada, via Fomento ou Colaboração, o setor público necessita adotar as seguintes providências (BRASIL, 2014): (i) Realizar chamamento público; (ii) Indicar previamente a dotação orçamentária; (iii) Demonstrar que os

Contratos de parceria entre o setor público e as organizações da sociedade civil

objetivos institucionais e a capacidade técnica e operacional da OSC foram avaliados e são compatíveis com os objetivos e metas traçados; (iv) Aprovar o plano de trabalho; (v) Emitir parecer de órgão técnico da administração pública sobre a proposta e outros aspectos referentes à execução do plano de trabalho, tais como relatórios de viabilidade e meios para execução, cronogramas, etc.; e, (vi) Emitir parecer de órgão de assessoria jurídica relativo à possibilidade de celebração da parceria.

Destaca-se que o chamamento público “é o processo administrativo destinado a selecionar, de acordo com critérios necessariamente objetivos, a OSC que firmará parceria com o Estado por meio de Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação” (MARRARA; CESÁRIO, 2016). A partir da Lei 13.019/2014, o uso do chamamento público passou a ser obrigatório a todos os entes federados no processo de seleção das OSC que receberão recursos públicos (Fomento e Colaboração). No entanto, apesar de obrigatório, a Lei também prevê situações específicas em que poderão ocorrer dispensas ou inexigibilidades, ou seja, situações em que o chamamento público pode ser dispensado ou não exigido (BRASIL, 2014). Entretanto, tais processos necessitam de ritos formais e da transparência ativa como elementos primordiais para celebração da parceria.

Independente da realização do chamamento público, dispensa ou inexigibilidade, a parceria firmada entre um órgão da administração pública e uma OSC segue um ciclo de procedimento obrigatórios, que envolve cinco etapas (BRASIL, 2014): 1. Planejamento; 2. Seleção e Celebração; 3. Execução; 4. Monitoramento e Avaliação; 5. Prestação de contas.

A primeira etapa, chamada de planejamento, é indispensável para garantir que as demais fases da parceria ocorram sem complicações, pois nela estará contido o plano de trabalho que deve estar bem detalhado, sendo este o documento que irá servir de referência durante todo o contrato. O planejamento pode ser descrito como a fase inicial do processo, contendo o seu cronograma de execução, validado pela entidade pública (BRASIL, 2014).

A seleção e a celebração do contrato compõem a segunda etapa, sendo verificado na seleção se a OSC atende os critérios estabelecidos no chamamento público, inclusive no tocante à metodologia de pontuação e pesos atribuídos. Por sua vez, a celebração é o momento da formalização da parceria, sendo assinado o contrato entre as partes (BRASIL, 2014). Após a celebração do contrato, inicia-se a fase da execução, momento em que ocorre a prestação do serviço pactuado, devendo a entidade executar o plano de trabalho conforme definido na primeira etapa, visando o alcance dos objetivos traçados.

A fase do monitoramento e da avaliação pode ser descrita como aquela em que se executa o acompanhamento dos serviços por parte do ente público, realizando a medição do alcance dos objetivos definidos no plano de trabalho. Para tanto, deve-se constituir uma comissão com “a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública” (BRASIL, 2014, art. X). Essa comissão, no exercício de sua função, poderá solicitar documentos comprobatórios da execução, parcial ou completa ao final da parceria, conforme acordado no termo utilizado.

Por sua vez, a fase da prestação de contas deve evidenciar o alcance das metas e resultados previstos no plano de trabalho, pois o monitoramento e avaliação de uma parceria se dá de forma permanente, cujo objetivo é viabilizar que os resultados sejam atingidos pela OSC (BRASIL, 2014). Assim, a prestação de contas deve conter o relatório de atividades executadas pela organização, conforme previsto no seu plano de trabalho.

Como mencionado, o plano de trabalho é o documento apresentado pela OSC na fase inicial do contrato de parceria, enquanto a prestação de contas é a fase que o encerra (BRASIL, 2014). Entretanto, a prestação de contas é fundamental para a continuidade da parceria, seja por meio de renovação ou aditivo. Observa-se, que a Lei 13.019/2014 separa o monitoramento em duas etapas, ou seja, a cada 12 meses (quando a parceria for superior a um

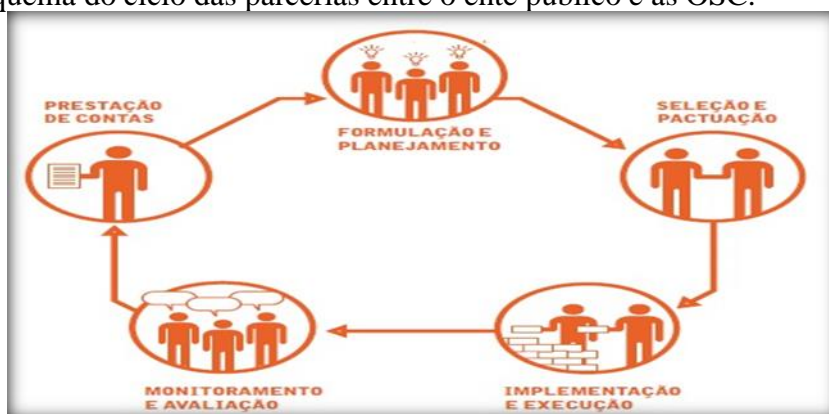
ano), utilizando-se a nomenclatura de “relatório parcial de execução do objeto” e ao final da parceria, denominando-se “relatório técnico de monitoramento e avaliação”.

Na visão de Oliveira (2009), existem dois tipos de prestação de contas: a financeira e a não financeira. A prestação de contas financeira está relacionada ao destino, forma, distribuição e uso dos recursos financeiros, enquanto a prestação de contas não financeira é focada nos resultados obtidos a partir da aplicação desses recursos. Em outras palavras, a prestação de contas não-financeira se refere aos resultados obtidos em relação ao objetivo da parceria e à finalidade da organização.

Dentre a documentação prevista para prestação de contas, o art. 86 da Lei 13.019/2014 altera o art.15B da Lei 9.790/1999, mencionando que a entidade parceira necessita apresentar os seguintes documentos: I – Relatório anual de execução das atividades, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados; II – Demonstrativo da receita e despesa realizadas na execução do objeto; III – Extrato de execução física e financeira; IV – Demonstrativo de resultado do exercício; V – Balanço Patrimonial; VI – Demonstrativo de origens e aplicações de recursos; VII – Demonstrativo das mutações do patrimônio social; VIII – Notas explicativas das Demonstrações contábeis; IX – Parecer e relatório de auditoria, se for o caso.

Ainda, a Lei 13.019/2014 define como deverão ser divulgados os relatórios referentes à prestação de contas da execução do objeto por parte da OSC. O art 10 menciona que a administração pública deverá manter em seu sítio oficial na internet a relação das parcerias celebradas e respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta (180) dias após seu encerramento. Neste sentido, o encerramento corresponde ao final da vigência da pactuação, e início da fase referente a prestação de contas final. Assim, apresenta-se um esquema representativo do ciclo das parcerias entre as OSC e o setor público na Figura 1.

Figura 1 – Esquema do ciclo das parcerias entre o ente público e as OSC.



Fonte: Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014.

A Figura 1 traz uma síntese do processo, com todo o ciclo do contrato de parceria, elucidando o que determina a Lei 13.019/2014, tendo as fases: Formulação e planejamento (onde acontece a elaboração do chamamento público e publicação); Seleção e pactuação (onde ocorre a seleção da OSC e a celebração do contrato entre as partes); Implementação e execução (onde acontece a execução do objeto da parceria constante no termo de pactuação); Monitoramento e avaliação (elaborado pelo ente público, por meio de comissão de monitoramento e avaliação); e, Prestação de contas (ocorre ao final da vigência do contrato, a qual deverá ser apreciada por comissão). Se aceita a prestação de contas, pode ser renovado o contrato e, caso seja rejeitada, não poderá ser renovada a parceria, bem como ficará pendente de regularização, acarretando sanções previstas na referida lei.

Contratos de parceria entre o setor público e as organizações da sociedade civil

Com base em uma busca de estudos sobre o tema, observa-se a ênfase dos autores quanto à transparência, prestação de contas e as inovações introduzidas pela Lei nº 13.019/2014 tanto para os entes públicos, quanto às OSC (GIMENES, 2010; OLIVEIRA, 2014; ZITTEI, POLITELO, SCARPIN, 2016; GOLDBAUM, PEDROZO JR., 2018). De forma complementar, pode-se observar a importância da contabilidade nesse processo, sendo instrumento de auxílio e controle das parcerias.

Com o objetivo de evidenciar a transparência nos relatórios de prestação de contas elaborados e divulgados por organizações do terceiro setor, por meio da identificação das informações divulgadas, Gimenes (2010) realizou um levantamento teórico acerca da caracterização do Terceiro Setor, da prestação de contas dessas entidades e da transparência existente nos relatórios. Os dados analisados permitiram inferir que o Estado não possui exclusividade no desenvolvimento de ações e políticas públicas na área social, ressaltando-se a crescente mobilização da sociedade civil para o atendimento de suas necessidades sociais.

Com abordagem jurídica, Oliveira (2014) aponta as principais inovações introduzidas pela Lei nº 13.019/2014 em relações às parcerias voluntárias firmadas entre o setor público e as OSC, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros. Para o autor, a referida Lei representa um importante avanço na busca de segurança jurídica, eficiência, democratização e eficácia na atuação da Administração Pública. Contudo, críticas são direcionadas ao abuso de poder, por parte do Congresso Nacional, que sem amparo constitucional fixou normas gerais aos entes federados. Por esta razão, Oliveira (2014) recomenda que os demais entes públicos, em suas respectivas legislações, definam as exigências, os princípios e as regras cabíveis, tendo por base a Lei 13.019/2014, pois ela incorpora recomendações dos Tribunais de Contas.

Zittei, Politelo e Scarpin (2016) realizaram uma pesquisa cujo objetivo foi identificar o nível de evidenciação contábil das OSC participantes do projeto de Desenvolvimento de Princípios de Transparência e Prestação de Contas do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). Com uma amostra de 15 entidades que divulgaram suas prestações de contas na internet, foi elaborado um *check list* composto por 63 itens, com base no CPC 26 e na NBC T 10.19. Os resultados evidenciam as informações qualitativas e apresentam dados quantitativos de maneira sintética, concluindo que novos estudos são necessários para fomentar normas específicas para o terceiro setor. Os autores recomendam a realização de pesquisas junto às entidades com a finalidade de identificar quais são os meios utilizados para prestar contas à sociedade.

Goldbaum e Pedrozo Jr. (2018) apresentam os conceitos teóricos relacionados às entidades privadas sem finalidade de lucro e analisam estatisticamente as prestações de contas elaboradas para os convênios e parcerias firmados com a União, no período de 2008 a 2014, com dados extraídos do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União (SICONV). De acordo com o modelo empregado, os autores mostram que há maior probabilidade de inadimplência por parte das entidades sem fins lucrativos do que para o setor público, reforçando a hipótese teórica de falhas voluntárias nessas entidades. Entretanto, os autores analisam os convênios e parcerias firmados no período de 2008 a 2014, portanto anteriores à lei, mesmo tendo por base as normas trazidas pela Lei nº 13.019/2014.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é classificada como qualitativa, com base no problema (RICHARDSON, 1999), já que aborda o cumprimento de questões contratuais, sem o uso de técnicas estatísticas. Quanto aos objetivos, classifica-se como descritiva (YIN, 2015), visto que se quer descrever fatos de determinada realidade social. Ainda, enquadra-se como documental, associada ao estudo de caso (YIN, 2015), pois foi elaborada a partir do exame de informações

detalhadas sobre como acontecem as parcerias entre o ente público e as OSC, desenvolvida com base nos contratos efetuados entre o município de Santa Maria/RS e entidades parceiras.

A escolha do caso considera a legislação municipal e demais elementos internos, além da conveniência e acessibilidade aos dados. Os contratos realizados no período de 01 de janeiro de 2017 a 31 de outubro do ano de 2018 foram coletados junto ao portal de transparência do município, sendo necessária complementação via consulta ao Sistema de Informações ao Cidadão (SIC), com base na LAI.

O acesso ao portal de transparência do ente público toma por base a determinação legal de que todas as parcerias devem ser divulgadas em meio digital (Lei nº 13.019/2014). Desse modo, atendendo ao princípio da publicidade, admite-se que o município disponibiliza os instrumentos de pactuação e demais documentos inerentes à parceria, desde o seu início até a prestação de contas. Cabe destacar que os dados coletados estão listados no menu Chamamento público, encontrado no portal da transparência do município, consultado até o dia 31/10/2018, com foco nos Termos de Fomento e de Colaboração, visto que envolvem repasses financeiros, sendo descartados os Acordos de Cooperação.

Os termos de parceria elaborados por meio de termos de colaboração e fomento tiveram seus planos de trabalho e justificativas para dispensa ou inexigibilidade analisados com base na Lei nº 13.019/2014. Os dados foram encontrados no portal da transparência, porém, nem todos os contratos estavam disponíveis, sendo necessário solicitar informações por meio do e-SIC, para complementar os dados necessários para o estudo. Ao final, os dados foram organizados em planilhas no *Microsoft Excel*® para facilitar a análise.

Por meio da análise documental é possível observar as seguintes variáveis: identificação da organização social; área de atuação; objeto de cada processo, bem como seu objetivo geral e objetivos específicos; tipo de pactuação; dados da OSC (como CNPJ, endereço eletrônico e telefone); data do contrato, vigência e validade, além da data prevista e prazo para apresentação da respectiva prestação de contas.

No que diz respeito às parcerias firmadas pelo Município de Santa Maria/RS, inicialmente, foram levantadas as informações relativas às entidades sociais atendidas, coletando-se os dados das parcerias divulgadas no Portal de Transparência. De acordo com os dados foram identificados 42 processos amparados pela Lei nº 13.019/2014, firmados com as OSC de janeiro/2017 (início da vigência da Lei nos municípios) até outubro/2018 (data corte). Deve-se considerar que um processo foi revogado (DCP 12/2018) e outro não envolve repasse de recursos financeiros, por se tratar de um acordo de cooperação (DCP 09/2017).

Assim, identifica-se o total de 40 termos de parceria para análise, dentre os quais não foram localizadas informações acerca da realização de chamamento público, sendo os processos classificados em dois grupos: Dispensa de Chamamento Público (DCP) e Inexigibilidade de Chamamento Público (ICP). Desse total, 20% são inexigibilidade (n = 8), enquanto a maior parte refere-se à dispensa (n = 32).

Quanto aos tipos de parceria e termos firmados, identificam-se 24 Termos de Fomento (60%) e 16 Termos de Colaboração (40%), o que sinaliza o interesse do município em firmar parcerias que visam atender aos interesses públicos e recíprocos, com maior quantidade de propostas apresentadas pelas OSC. No entanto, cabe analisar os objetos de cada parceria e os valores aplicados para uma comparação mais objetiva, visto que os Termos de Colaboração são em menor número e referem-se às demandas da sociedade propostas pelo setor público.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para compreender o contexto das parcerias do ente público estudado, fez-se necessário verificar a legislação local adotada para normatizar os atos definidos na Lei nº 13.019/2014.

Contratos de parceria entre o setor público e as organizações da sociedade civil

Assim, identifica-se que as ações do município de Santa Maria/RS estão pautadas no Decreto Executivo (DE) nº 35, de 23/01/2017, instituído para regulamentar o regime jurídico das parcerias firmadas entre a Administração Pública e as OSC, cuja execução de atividades sejam de interesse público.

O DE nº 35/2017 estabelece os critérios para contratos de parceria, definindo a obrigatoriedade de apresentação de documentos, conforme edital de chamamento público. Desta forma, são definidas as condições para participar, como e quando ocorrerá a liberação dos recursos e suas prerrogativas, além dos relatórios financeiros e não financeiros inerentes à prestação de contas parcial e final. Ainda, o referido decreto disponibiliza os formulários que devem ser preenchidos pela OSC ao longo do contrato, com vistas à apreciação do ente público e consequente aprovação, ou não, pela comissão de monitoramento e avaliação.

Na cidade de Santa Maria, tal comissão foi instituída pela Portaria nº 101, de 23 de outubro de 2018, citando a necessidade de apresentação de documentos por parte da entidade parceira, tais como plano de trabalho e prestação de contas. Ressalta-se que o plano de trabalho de trabalho deve ser preenchido no início do processo, com o objetivo de planejar os atos do objeto pactuado nos Termos de Colaboração e Fomento, além de regular os repasses financeiros à entidade. Por outro lado, conforme a legislação, a prestação de contas representa o final do contrato e deve ser efetuada pela OSC, conforme o plano de trabalho, sendo necessária para renovação da parceria ou para dar início a novo processo (BRASIL, 2014).

Ao analisar os processos identificados no município de Santa Maria/RS é possível identificar o tipo de termo e as organizações beneficiadas, considerando a data da assinatura do contrato como base. Assim, são descritos e apresentados os processos a partir dos dois grupos: Inexigibilidade de chamamento público (ICP) e Dispensa de chamamento público (DCP), informando o tipo de termo (fomento ou colaboração), entidade e valor. As ICP são apresentadas na Tabela 1 e as DCP na Tabela 2.

Tabela 1 – Inexigibilidades de chamamentos públicos firmados em Santa Maria/RS

ICP	Entidade	Termo	Valor (R\$)
01/2017	Assoc. Parque Tecnológico de Santa Maria	Colaboração	180.000,00
02/2017	Câmara do Comércio, Indústria e Serviço de Santa Maria	Colaboração	120.000,00
03/2017	Centro de Pesquisas Folclóricas Piá do Sul	Colaboração	46.900,00
04/2017	Centro de Pesquisas Folclóricas Piá do Sul	Colaboração	105.104,00
Total			452.004,00
01/2018	Sociedade Espírita Estudo e Caridade – Lar de Joaquina	Fomento	38.000,00
02/2018	Associação Riograndense Equoterapia e Equilíbrio	Fomento	4.560,00
03/2018	Associação Amparo Providencia – Lar das Vovozinhas	Fomento	230.000,00
04/2018	Instituição Banco da Esperança – Ação Social	Fomento	20.000,00
Total			292.560,00

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

A partir dos dados apresentados na Tabela 1, percebe-se que no ano de 2017 as inexigibilidades firmadas se referem ao atendimento das propostas elaboradas pelo município (Termo de Colaboração), totalizando recursos públicos no valor de R\$ 452.004,00, cujos objetivos atendem áreas do desenvolvimento econômico (ICP 01/2017 e 02/2017) e cultura (ICP 03/2017 e 04/2017). Por sua vez, os contratos de fomento realizados em 2018 atendem propostas das entidades sociais, totalizam R\$ 292.560,00, direcionando recursos à assistência social. A Tabela 2 apresenta as informações relativas às DCP de 2017 e 2018.

Tabela 2 – Dispensa de chamamento público firmado em Santa Maria/RS.

DCP	Entidade	Termo	Valor (R\$)
01/2017	Aldeias Infantis SOS	Colaboração	799.920,00
02/2017	Associação Servos da Caridade	Colaboração	853.248,00

03/2017	Associação Filhas de Santa Maria da Providência	Colaboração	1.522.800,00
04/2017	Associação Espírita Francisco Spinelli	Colaboração	606.000,00
05/2017	Sociedade Esportiva Novo Horizonte	Fomento	25.000,00
06/2017	Aldeias Infantis SOS	Fomento	25.000,00
07/2017	Associação Amigos do Judô Santa Maria	Fomento	30.500,00
08/2017	Centro Universitário Franciscano – PIM	Colaboração	196.800,00
10/2017	Associação Orquestrando Arte	Fomento	25.000,00
11/2017	Associação de Cegos e Deficientes Visuais	Fomento	35.500,00
Total			4.119.768,00
01/2018	Associação Amigos do Judô Santa Maria	Fomento	19.290,25
02/2018	Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita	Colaboração	96.000,00
03/2018	Instituto Pedagógico Social Tabor	Fomento	42.709,55
04/2018	Associação Espírita Francisco Spinelli	Colaboração	533.400,00
05/2018	Associação Servos da Caridade	Colaboração	826.800,00
06/2018	Associação das Filhas de Santa Maria da Providência	Colaboração	1.578.840,00
07/2018	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Fomento	13.576,12
08/2018	Sociedade Espírita Estudo e Caridade – Lar de Joaquina	Fomento	63.882,23
09/2018	Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita	Fomento	20.116,93
10/2018	Projeto Nações em Ação	Fomento	25.000,00
11/2018	Universidade Franciscana – UFN	Colaboração	964.940,30
13/2018	Associação Colibri	Fomento	151.071,48
14/2018	Associação Colibri	Fomento	122.823,00
15/2018	Escola Antônio Francisco Lisboa	Fomento	268.000,00
16/2018	Ass. Santamariense de Aux. aos Necessitados - Lar Vila Itagiba	Fomento	24.300,00
17/2018	Ass. de Pais e amigos dos Excepcionais de Santa Maria – APAE	Fomento	193.625,11
18/2018	Ass. de Pais e amigos dos Excepcionais de Santa Maria – APAE	Fomento	245.000,00
19/2018	Escola Antônio Francisco Lisboa	Fomento	151.080,00
20/2018	Associação Colibri	Colaboração	6.650,00
21/2018	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Colaboração	4.290.273,08
22/2018	Associação Amparo Providencia Lar das Vovozinhas	Fomento	130.356,05
23/2018	Abrigo Espírita Oscar José Pithan	Fomento	18.500,00
Total			9.786.234,10

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

A partir dos dados apresentados na Tabela 2, observam-se dez processos que totalizam R\$ 4.119.768,00, referentes às DCP de 2017, sendo cinco Termos de Fomentos, no valor de R\$ 141.000,00 (3,42%), e outros cinco Termos de Colaboração, no valor de R\$ 3.978.768,00 (96,58%). No tocante aos valores identificados, observa-se que no ano de 2017 há maior representatividade de ações propostas pelo município, obtendo a colaboração das OSC, sendo destaque o Termo de Colaboração da DCP 03/2017, com o maior valor (36,96%).

Em relação aos dados do ano de 2018, verifica-se na Tabela 2 o maior volume de valores, sendo identificados vinte e dois processos que totalizam R\$ 9.786.234,14, composto de sete Termos de Colaboração no valor de R\$ 8.296.903,38 (84,78%) e quinze Termos de Fomento que somam R\$ 1.489.330,72 (15,22%). Os dados de 2018 representam uma evolução em termos do atendimento às OSC, podendo ser explicado devido ao aprimoramento dos processos e maior familiaridade do ente com os fazeres jurídicos, além de transcorrido o prazo de maturação das próprias OSC (GOLDBAUM; PEDROZO JR., 2018).

Identificadas as OSC parceiras do município, cabe analisar suas características e objetivos, segregando entre ICP e DCP. Ao analisar os termos firmados, verifica-se que dentre as ICP há quatro contratos efetuados em 2017 e quatro até outubro de 2018, beneficiando OSC de áreas distintas. As justificativas apresentadas estão adequadas à legislação. Contudo, salienta-se que não foram localizados no portal de transparência os termos de 2017 e demais documentos, mas podem ser destacados outros dados.

Contratos de parceria entre o setor público e as organizações da sociedade civil

A Associação Parque Tecnológico de Santa Maria possui um contrato voltado à promoção do desenvolvimento econômico, no valor de R\$ 180.000,00. Da mesma forma, a Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Santa Maria (CASISM) possui Termo de Colaboração no valor de R\$ 120.000,00 voltado ao desenvolvimento econômico da cidade. Ambos somaram R\$ 300.000,00 em 2017. Já o Centro de Pesquisas Folclóricas Piá do Sul possui dois Termos de Colaboração (DCP 03 e 04/2017), com repasses no valor de R\$ 46.900,00 e R\$ 105.104,00, respectivamente, voltados à promoção da cultura.

Não há dados do contrato celebrado em 2018 com a instituição Banco da Esperança (ICP 04/2018), na área da assistência social, porém foram realizadas as análises das demais parcerias daquele ano. A Sociedade Espírita Estudo e Caridade Lar de Joaquina é instituição educacional, cuja projeto intitulado “Música e Cidadania” (ICP 01/2018) tem como meta oferecer aulas de música para até 70 crianças da instituição, cursando o 2º, 3º e 4º ano do ensino fundamental e que se encontram em situação de vulnerabilidade social, no valor de R\$ 38.000,00, via Termo de Fomento de 15/03/2018, vigente até 15/03/2019.

A Associação Riograndense Equoterapia e Equilíbrio firmou projeto intitulado “Meu cavalo amigo”, cuja meta é a manutenção das baias dos cavalos terapeutas que atendem até 15 crianças e adolescentes de baixa renda, celebrado em 19/03/2018, com validade de 12 meses no valor de R\$ 4.560,00. Conforme o plano de trabalho e justificativa para ICP, o desembolso é de R\$ 380,00 mensais, sendo o único termo válido entre a referida OSC e o município.

A Associação Amparo e Providência Lar das Vovozinhas é entidade constituída como asilo para idosos, cujo projeto “cuidar” (ICP 03/2018) tem por objetivo proporcionar serviço de amparo e proteção às idosas que perderam a referência familiar ou não podem ficar com a família. A meta é atender 192 idosas e tem vigência de 6 meses a contar de 17/08/2018. A parceria se deu via Termo de Fomento, com repasses que totalizam R\$ 230.000,00.

É importante destacar que os contratos com vigência encerrada em 2017 e 2018 não tiveram sua prestação de contas disponibilizadas no portal de transparência do município, entendendo-se que estão pendentes. Deste modo, é necessário que o município solicite as entidades os comprovantes de gastos e demais documentos, no intuito de evitar sanções, como a impossibilidade de participação em novos chamamentos públicos e recebimento de recursos.

Os contratos com DCP totalizaram trinta e dois processos, dos quais, dez se referem ao ano de 2017 e vinte e dois de 2018. Em relação às DCP firmadas em 2017, seis não estão disponíveis no portal de transparência do município, pois já estão vencidas e com prestação de contas pendentes, restando quatro processos para análise. Quanto aos processos de 2018, não foram localizados os documentos de dois contratos (DCP 21 e 23/2018), pois não foram concluídos até 31/10/2018, sendo descartados, totalizando vinte contratos para análise.

Ao verificar as justificativas apresentadas nos processos de DCP, observa-se que se encontram adequadas à legislação. Entretanto, mesmo não estando disponíveis no portal de transparência, alguns dados de 2017 foram apresentados pelo município (via SIC), enquanto maior detalhamento somente pode ser verificado quanto aos termos firmados em 2018, cujos documentos foram publicados. Assim, considerando as OSC com termos homologados, na forma de DCP, observa-se que a destinação dos recursos ocorreu para projetos da educação, desenvolvimento social, saúde e esporte/cultura/lazer, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Áreas contempladas com DCP em Santa Maria/RS, de 2017 a out/2018.

Área atuação	2017 – Valores Repasses (R\$)	%	2018 – Valores Repasses (R\$)	%
Educação	2.982.048,00	72,38	2.939.040,00	30,03
Assistência social	910.420,00	22,10	5.862.963,55	59,91
Saúde	196.800,00	4,78	964.940,30	9,86
Esporte/Cultura/Lazer	30.500,00	0,74	19.290,25	0,20
Total	4.119.768,00	100,00	9.786.234,10	100,00

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Os dados na Tabela 3 permitem verificar que em 2017, grande parte das DCP atende demandas da educação (72,38%). Contudo, salienta-se que em virtude da ausência dos dados de 2017, não foi possível descrever os processos, cabendo apenas observar que os valores totalizam R\$ 2.982.048,00. Com relação aos dados de 2018, nota-se que os valores se distribuem de maneira mais equitativa, destacando-se a assistência social (59,91%).

Observa-se que em 2018 as parcerias atendem as mesmas OSC do ano anterior, com objetivos voltados à educação infantil, totalizando à Educação o valor de R\$ 2.939.040,00 (30,03%), cuja vigência coincide com o período letivo (março a dezembro de 2018). Cada entidade deve apresentar sua prestação de contas em até 60 dias do término da vigência, porém tais prestações de contas não foram publicadas no portal de transparência do ente até a realização desta pesquisa, situação que merece maior atenção, como destaca Oliveira (2014).

Em se tratando das parcerias da assistência social, foram realizados cinco projetos, no total de R\$ 910.420,00 (22,10%), enquanto outros dezessete contratos em 2018 totalizam R\$ 5.862.963,55 (59,91%). Esses dados permitem identificar aumento de recursos na área de assistência social em 2018, em relação a 2017. As DCP não divulgadas no portal de transparência do ente não se encontram descritas, porém, foram mantidas para destacar seu valor, visto que se trata da aplicação de recursos públicos. Ressalta-se que, em relação a 2018, dos dezessete contratos, apenas as DCP 21 e 23/2018 não foram individualizados, pois não foram publicados no portal de transparência.

A Associação Orquestrando Arte, por meio do Termo de Fomento DCP 10/2017, firmou o projeto “fronteira sonora”, com vigência de 12 meses, no valor de R\$ 25.000,00. O objetivo do projeto é possibilitar novas experiências musicais e artísticas a 100 crianças, adolescentes e jovens, até 31/10/2018, iniciando o prazo de 60 dias para a prestação de contas.

O Termo de Fomento da Associação de Cegos Deficientes Visuais (DCP 11/2017), com o projeto “Feche os olhos, abra o coração”, tem valor total de R\$ 30.500,00, durante o período de 12 meses, até 30/08/2019, cujo objetivo é atender 10 crianças, promovendo reeducação visual, efetividade e proporcionando às crianças deficientes visuais, vivências contextualizadas, desenvolvendo a aprendizagem e fortalecendo a inclusão social.

O Instituto Pedagógico Social Tabor possui parceria pactuada via Termo de Fomento (DCP 03/2018) com o projeto “Manutenção Institucional VI”, que consiste em manter a qualidade do atendimento prestado pela instituição, oferecendo serviços de proteção social básica, no intuito de oferecer potencialidades, melhorar a qualidade de vida e facilitar a convivência familiar e social das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social no bairro Camobi. O valor total da parceria, até 26/04/2019, é de R\$ 42.709,55.

O Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, possui dois contratos, um Termo de Fomento (DCP 07/2018) e outro Termo de Colaboração (DCP 21/2018) ainda não concluído. A DCP 07/2018 refere-se ao projeto “acolhendo potenciais”, que visa o melhoramento dos espaços utilizados no atendimento individual de adolescentes que cumprem medidas sócio educativas, atendendo também seus familiares. O valor estimado do repasse financeiro é de R\$ 13.576,12, por 12 meses, até 06/06/2019. Já a DCP 21/2018, no valor de R\$ 4.290.273,08, não homologado até 31/10/2018 e divulgado seu plano de trabalho.

O Projeto Nações em Ação pactuado no Termo de Fomento DCP 10/2018, totaliza o repasse de R\$ 25.000,00, até 03/07/2019, cujo objetivo é desenvolver ações de formação artístico-cultural que favoreçam o desenvolvimento de potencialidades criativas, prover a musicalização e a dança para crianças em situação de vulnerabilidade e risco social, introduzindo cultura, cidadania e convívio social por meio de oficinas. São beneficiadas 50 crianças e adolescentes com idade de 06 a 15 anos e indiretamente 50 familiares ou responsáveis, oportunizando o fortalecimento das relações familiares.

Contratos de parceria entre o setor público e as organizações da sociedade civil

A Associação Colibri, conta com três DCP em 2018, sendo dois Termos de Fomento e um Termo de Colaboração, na área da assistência social. A DCP 13/2018, no valor de R\$ 151.071,48, tem por objetivo atender 15 pessoas no projeto “Habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência”, iniciado em 13/06/2018, válido por 12 meses. Já, a DCP 14/2018, no valor de R\$ 122.823,00, refere-se ao mesmo projeto, ampliando a capacidade, com meta de atendimento de mais 15 pessoas. Já o Termo de Colaboração firmado, com vigência até 24/02/2019, busca desenvolver atividades de habilitação através de oficinas e grupos de aprendizagens, cuja meta é atender até 60 pessoas, com o valor de R\$ 6.650,00.

A Escola Antônio Francisco Lisboa, via Termo de Fomento (DCP 15/2018), tem o projeto “Transportando Pessoas Especiais com Alegria”, no valor de R\$ 268.000,00, até 03/05/2019. A entidade possui outro Termo de Fomento (DCP 19/2018), intitulado “Inclusão Social das Pessoas com Deficiências e Acolhimento Familiar”, para pessoas com deficiência intelectual ou múltiplas, bem como seus familiares, proporcionando inclusão em atividades com caráter interventivo, preventivo e garantia de efetivação de direitos violados, no valor de R\$ 151.080,00 durante o período de 12 meses, até 03/08/2019.

Há duas parcerias com lares de idosos, sendo um o projeto “Proteção Social Especial de Alta Complexidade para Idosos”, via Termo de Fomento (DCP 16/2018) com a Associação Santamariense de Auxílio aos Necessitados – Lar Vila Itagiba. O objetivo é cuidar de 74 idosos em situação de vulnerabilidade social, dando continuidade ao atendimento do Lar, garantindo-lhes efetivação dos direitos sociais inerentes à pessoa idosa. O valor de repasses é de R\$ 24.300,00 para o período de 03 meses, até 09/11/2018. Já o projeto “Proteção e Cuidado no Lar”, via Termo de Fomento (DCP 22/2018) com a Associação Amparo Providência Lar das Vovozinhas, cujo público alvo são 186 idosas em situação de vulnerabilidade social que se encontram acolhidas na OSC. O valor total desse projeto é R\$ 130.356,05, com vigência para o período de 06 meses, até 10/03/2019. Estes dois projetos totalizam o valor de R\$ 154.656,05.

A Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) possui dois contratos, sendo um Termo de Fomento (DCP 17/2018) intitulado “Contratação e Manutenção Institucional”, que visa atender crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e seus familiares, no valor de R\$ 193.625,11, até 31/07/2019. O outro Termo de Fomento (DCP 18/2018) intitulado “Atendimento a Pessoas com Deficiência Física e Intelectual”, tem por objetivo continuar os atendimentos às pessoas com deficiência, em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos, com valor de R\$ 245.000,00, até 11/05/2019.

A Instituição Beneficente Lar de Mirian e Mãe Celita possui um Termo de Colaboração (DCP 02/2018) de 29/12/2017, intitulado “Casa de Passagem para Mulheres Vítimas de Violências”, no valor de R\$ 48.000,00. As metas do projeto eram atender até 8 mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos de até 12 anos. O término da vigência deste contrato ocorreu no dia 28/03/2018, data em que se inicia o prazo de 60 dias para a prestação de contas. No entanto, a OSC tem outro Termo de Fomento (DCP 09/2018), “Um ambiente acolhedor faz a diferença” no valor de R\$ 20.116,93, cujo propósito é estabelecer condições para o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, em espaço adequado ações de proteção, terminando em 26/06/2019.

A Sociedade Espírita Estudo e Caridade – Lar de Joaquina, firmou Termo de Fomento (DCP 08/2018) para execução do projeto “Fechamento de Pavilhões Poliesportivo para Qualificação das Atividades Lúdicas”, atendendo 120 crianças em situação de risco social. Este projeto tem o valor de R\$ 63.882,00, com duração de 12 meses (até 13/03/2019).

Na área da saúde, foram identificadas duas parcerias com a Universidade Franciscana. O Termo de Colaboração DCP 08/2017 institui o projeto “Primeira Infância melhor” (PIM), para atender 250 famílias da Comunidade Nova Santa Marta, por 12 meses (até 08/08/2018), com a destinação de R\$ 196.800,00. Já o Termo de Colaboração DCP 11/2018 visa viabilizar

as instalações da Unidade Básica de Saúde Floriano da Rocha, totalizando o repasse de R\$ 964.940,30, com vigência até 09/05/2019.

Para esporte/cultura/lazer são verificados dois projetos firmados com a Associação Amigos do Judô de Santa Maria. O Termo de Fomento DCP 07/2017 tem objetivo de fornecer vagas em aulas de judô para crianças de 04 a 17 anos, por 12 meses, com valor de R\$ 30.500,00, até 19/10/2018. Já o Termo de Fomento DCP 01/2018 visa oportunizar à 180 crianças em situação de vulnerabilidade social acesso às políticas públicas de inclusão, melhora na qualidade de vida e fortalecimento dos vínculos sócio afetivos e familiares no bairro Tancredo Neves, através do esporte, com valor de R\$ 19.290,25, terminando em 27/02/2019.

Os projetos sociais descritos apresentam ações de interesse da sociedade, fazendo-se relevante observar seu comportamento frente ao orçamento. Em relação aos dados de 2017, a Tabela 4 apresenta os valores previstos e aplicados e a Tabela 5 apresenta os dados de 2018.

Tabela 4 – Representatividade das parcerias firmadas em 2017.

Secretarias	Orçamento (R\$)	AV %	Parcerias (R\$)	AV%	AH%
Educação	168.329.901,71	29,88	2.982.048,00	65,23	1,77
Saúde	112.074.022,57	19,89	196.800,00	4,40	0,18
Des. Econômico e Turismo	2.544.189,80	0,45	300.000,00	6,56	11,79
Des. Social	10.607.973,65	1,88	910.420,00	19,91	8,58
Cultura, Esporte e Lazer	9.819.460,29	1,74	182.504,00	3,99	1,86
Outras	260.030.416,41	46,15	0,00	0	0
Total	563.405.964,43	100,00	4.571.772,00	100,00	0,81

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

O total de créditos orçamentários de 2017 é de R\$ 563.405.964,43, sendo empregado 0,81% (R\$ 4.571.772,00) em parcerias, com base na Lei nº 13.019/2014. Cabe destacar que foram firmadas quatro parcerias, por meio de ICP (R\$ 452.004,00) e dez DCP (R\$ 4.119.768,00). Esses dois valores somados totalizaram R\$ 4.571.772,00. Em relação ao crédito orçamentário individualizado, verifica-se que a Secretaria de Educação é aquela que direcionou os valores mais expressivos (65,23%). Contudo, é a Secretaria de Desenvolvimento Econômico que aplicou a maior parcela do seu orçamento em parcerias (11,79%).

Tabela 5 – Representatividade das parcerias firmadas em 2018.

Secretarias	Orçamento (R\$)	AV %	Parcerias (R\$)	AV%	AH%
Educação	166.774.745,72	29,88	2.939.040,00	29,16	1,76
Saúde	113.816.445,74	19,89	964.940,30	9,57	0,85
Des. Econ. e Turismo	2.158.422,00	0,45	0,00	0,00	0,00
Des. Social	13.071.577,24	1,88	6.155.523,45	61,07	47,09
Cultura, Esporte e Lazer	13.317.832,67	1,74	19.290,25	0,19	0,14
Outras	261.069.169,29	46,15	0,00	0,00	0,00
Total	570.208.192,66	100,00	10.078.794,00	100,00	1,77

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

As informações apresentadas na Tabela 5 demonstram que os créditos orçamentários de 2018 totalizaram R\$ 570.208.192,66, elevando-se 1,19 pontos percentuais em relação ao ano anterior. Quanto aos valores aplicados em parcerias, em 2018 foram identificados R\$ 10.078.794,00, composto por R\$ 292.560,00 de ICP e R\$ 9.786.234,10 de DCP. Os valores destinados à Secretaria de Desenvolvimento Social são responsáveis por 61,07% das

Contratos de parceria entre o setor público e as organizações da sociedade civil

parcerias, variando positivamente em relação a 2017 em R\$ 5.245.103,45, representando 47,09% da assistência social para atendimento das parcerias do município.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a análise de documentos relativos às parcerias entre as OSC e o setor público, tomando por base o caso do município de Santa Maria/RS, a partir da Lei nº 13.019/2014. Salienta-se que a referida Lei regulamenta as parcerias entre entes públicos e as entidades sem fins lucrativos, tendo suas determinações efeito nos municípios a partir do ano de 2017. Evidencia-se como resultado do estudo a necessidade de elaboração de instrumentos para orientação e entendimento das OSC, por parte do ente público, no que diz respeito à execução dos contratos até a sua prestação de contas.

Com relação aos objetivos, foi possível examinar os contratos celebrados entre o município estudado e as OSC, os planos de trabalho e outros documentos, concluindo que os objetivos inicialmente propostos foram alcançados. Ressalta-se que não foram identificados relatórios de prestação de contas, tendo em vista que, até esse momento, o município se encontra no período de adaptação às regras estabelecidas na Lei, sendo que alguns dados e documentos ainda não foram disponibilizados no seu portal de transparência.

Destaca-se que as dispensas e inexigibilidades de chamamento público identificadas apresentam justificativas de acordo com a legislação e foram firmadas com entidades que atuam com objetivos de interesse público. Percebe-se também que há projetos elaborados pelas entidades sociais que solicitam o fomento financeiro do município, porém com menor representatividade, enquanto os projetos propostos pelo ente público envolvem recursos mais expressivos.

Nesse sentido, até a realização desse estudo, o município não apresenta atos relacionados à normatização da prestação de contas por parte das OSC parceiras. Assim, os contratos de fomento e colaboração firmados no município não foram instruídos com base em orientações apresentadas por meio de uma cartilha, como determina a legislação local. Conforme o DE nº 35/2017, baseadas na Lei nº 13.019/2014, o próprio município deveria disponibilizar às OSC orientações para prestação de contas. Por essa razão, observando os dados divulgados no portal de transparência do município até o dia 31/10/2018, não foram identificados relatórios de prestações de contas das entidades beneficiadas com recursos públicos, cuja validade se extinguiu. Contudo, essa ausência pode ser justificada pelo fato do município ter constituído recentemente sua comissão de monitoramento e avaliação.

A falta de publicação de alguns atos no portal de transparência, constitui-se como uma das limitações do estudo, não sendo possível analisar os relatórios de prestação de contas. Assim, sugere-se para futuros estudos o acompanhamento da prestação de contas de diferentes entidades, elencando as principais oportunidades e desafios das OSC e o papel da contabilidade nesse processo, bem como a avaliação de desempenho dos resultados gerados à comunidade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em 17 jul 2019.

- DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo, Pioneira, 1995.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças públicas**, 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIMENES, E. R. Transparência na prestação de contas por organizações do Terceiro Setor. **Revista Urutágua – acadêmica multidisciplinar**, n. 20, p. 130-140, jan-abr/2010.
- GOLDBAUM, S.; PEDROZO JR, E. A prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 74, p. 91-117, 2018.
- KOHAMA, H. **Balanços públicos**. São Paulo: Atlas, 1999.
- MARRARA, T.; CESÁRIO, N. A. Chamamento público para parcerias sociais: comentários à Lei n. 13.019/2014. **Revista digital de direito administrativo**, v.3, n. 2, p. 453-473, 2016.
- MONSER, N.T. B. **Terceiro Setor: Guia de Orientação para o Profissional de Contabilidade**. 3. ed. Porto Alegre: CRCRS, 2018.
- OLAK, P. A; NASCIMENTO, D.T. do; **Contabilidade para Entidades sem Fins Lucrativos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- OLIVEIRA, I. M. S. Uma investigação sobre a prestação de contas das entidades do terceiro setor brasileiro. **Dissertação de mestrado**, Universidade Federal de Pernambuco, 2009.
- OLIVEIRA, R. C. R. O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei nº 13.019/2014. **Revista Brasileira de Direito Público–RBDP**, ano 12, n. 46, p.9-32, 2014.
- PETRELLI, C. M. Entidades filantrópicas: Aspectos conceituais, legais e contábeis nas fundações educacionais. **CRCSC & VOCÊ**. Florianópolis: Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina, n. 5, v.3, 2003.
- PIZA, S. C. T., PARISI, C., MEGLIORI, E., & GALLO, M. F. A aderência das práticas contábeis das entidades do terceiro setor às normas brasileiras de contabilidade: um estudo multicase de entidades do município de São Paulo – SP, São Paulo, 2013. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, p. 79-115.
- PORTULHAK, H.; DELAY, A. J.; PACHECO, V. Prestação de contas por entidades do terceiro setor e seus impactos na obtenção de recursos: um olhar sobre o comportamento dos doadores individuais. **Pensar contábil**, v. 17, n. 64, 2016.
- RENZETTI, B. P. Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil à luz do Direito Administrativo Global. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.4, n.1, p. 92-111, 2017.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- SANTA MARIA/RS. **Decreto executivo nº 35**, de 23 de janeiro de 2017: Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Municipal, direta e indireta, o Regime Jurídico das Parcerias instituído pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e alterações.
- SANTOS, R. C. Reflexões sobre as organizações da sociedade civil. EASP/FGV e FEA/USP. Integração. **Revista Eletrônica do Terceiro Setor**, 2010. Disponível em: <www.integração.fgvsp.br>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- SILVA, C. E. G. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 6, p. 1301-1325, 2010.
- SOARES, C. S.; FLORES, S. A. M.; CORONEL, D. A. O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no Município de Santa Maria (RS). **Desenvolvimento em Questão**, n. 12. V, 25, 2014.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- ZITTEI, M. V. M.; POLITELO, L.; SCARPIN, J. E. Nível de Evidenciação Contábil de Organizações do Terceiro Setor. **Administração Pública e Gestão Social**, v.1, n.2, p.85-94, 2016.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. São Paulo: Bookman, 2015.