



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
INSTITUTO UFC VIRTUAL
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

FRANCISCA DANIELA DA SILVA ALVES

**LEI Nº 13.019/14: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO
DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

**FORTALEZA
2016**

FRANCISCA DANIELA DA SILVA ALVES

LEI Nº 13.019/14: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO
DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso Semipresencial de Graduação em Administração Pública, da Universidade Federal do Ceará, para obtenção do grau de bacharel em Administração Pública

Orientador: Prof. Ms. Paulo Henrique Barbosa Sousa

Avaliador: Prof. Ms. Alan Diógenes Góis

Coordenador do Curso de Graduação Semipresencial em Administração em Gestão Pública:
Prof. Me. Eduardo Santos Ellery - UFC

FORTALEZA

2016

A justiça é o vínculo das sociedades humanas; as leis emanadas da justiça são a alma de um povo.

Juan Vives

AGRADECIMENTOS

A Deus, que por meio do seu Filho Jesus concedeu ao mundo o Evangelho da paz, do amor e do perdão. Nobre refúgio, fonte incomparável de alegria, de paz e de conhecimento. Soberano guia, Senhor ministrador da verdadeira sabedoria, a razão de toda existência.

Aos meus pais, Antônio Alves e Maria Eugênia, que na simplicidade de uma vida humilde muito ensinaram sobre honestidade, respeito ao próximo, determinação e dignidade, valores que carrego comigo e procuro materializar nas ações diárias; e aos meus irmãos e a toda minha família, por constituírem refúgio para todos os momentos.

Ao orientador Paulo Henrique Barbosa Sousa, pela paciência, disponibilidade e valioso auxílio.

Ao Diretor Administrativo e colega de trabalho Haulison Rener, pelo incentivo à conclusão deste curso e pelos ensinamentos sobre Administração Pública compartilhados nas rotinas do Departamento de Administração do IFCE.

Aos professores e técnicos que integram o Instituto UFC Virtual, a Coordenadoria do Curso Semipresencial de Administração em Gestão Pública da FEAAC e a todos os profissionais que compõem a rede UAB e contribuem, direta ou indiretamente, para a realização do Curso de Bacharelado em Administração Pública.

RESUMO

Diante do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que instituiu novo regime jurídico para as Organizações da Sociedade Civil (OSC) por meio da Lei nº 13.019/14, se faz preciso entender como o referido dispositivo de lei contribui para a regulamentação do Terceiro Setor brasileiro. Para isso, o presente estudo apresentou a lei das Organizações Sociais, Lei nº 9.637/98; a lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Lei nº 9.790/99; o Decreto nº 6.170/07, que trata do repasse de recursos da União; a lei que define a competência para a certificação de ONGs, Decreto nº 12.101/09; e Lei nº 13.204/15, que alterou a Lei nº 13.019/14. Buscou-se também apresentar os desafios do Terceiro Setor e os apontamentos para a efetivação do MROSC

Palavras-chave: Marco Regulatório. Terceiro Setor. ONG. Organização Social. OSCIP. Lei nº 13.019/14 e Lei nº 13.204/15.

ABSTRACT

Before the Regulatory Framework of Civil Society (RFCS), which established new legal regime for Civil Society Organizations (CSOs) by Law No. 13,019 / 14, it is necessary to understand how the said law device contributes to the regulation Third Brazilian Sector. For this, the present study showed the Law of Social Organizations, Law No. 9,637 / 98; the Law of Civil Society of Public Interest Law No. 9.790 / 99; Decree No. 6,170 / 07, which deals with the transfer of federal funds; the law defines the competence for the NGO certification, Decree No. 12,101 / 09; and Law No. 13,204 / 15 , which amended Law No. 13,019 / 14. He sought to present the Third Sector challenges and notes for the realization of RFCS.

Keywords: Regulatory Framework . Third sector. NGOs. Social organization. OSCIP . Law No. 13,019 / 14 and Law No. 13,204 /15.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

2 AS ONGS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

2.1 Classificação das ONGS

2.2 A questão da publicização dos serviços públicos

2.3 O processo de regulamentação do Terceiro Setor

2.3.1 *O Marco Legal das Organizações Sociais – Lei nº 9.637/98*

2.3.2 *Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Lei nº 9.790/99*

2.3.3 *Repasso de recursos da União – Decreto nº 6.170/07*

2.3.4 *Competência para certificação das entidades beneficentes de assistência social – Decreto nº 12.101/09*

2.3.5 *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019/14 – Alterado pela Lei nº 13.204/15*

3 A REALIDADE DAS ONGS NO BRASIL

3.1 ONGS: uma ponte para a corrupção?

3.2 O controle público sobre o Terceiro Setor

4 PERSPECTIVAS PARA O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

4.1 Desafios para a efetivação do MROSC

4.2 Apontamentos para a efetivação do MROSC

5 CONCLUSÕES FINAIS

INTRODUÇÃO

No estudo do desenvolvimento social brasileiro é histórico o debate sobre os fatores que devem ser considerados como determinantes para a mensuração dos resultados. Isso por que, apesar das evidências empíricas da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento social (IPEA, 2009), há forte pressão para que, além dos indicadores de desempenho da economia, outros fatores sejam considerados preponderantes na dinâmica dos índices de desenvolvimento social.

Visando colaborar com os indicadores sociais já existentes e incentivar a mudança conceitual sobre desenvolvimento local dos países, passou a ser elaborado, a partir de 2013, o Índice de Progresso Social, criado pelo *Social Progress Imperative*, organização norte-americana sem fins lucrativos, que propõe mensurar holisticamente os resultados de desenvolvimento dos países em um ranking global.

“O progresso social é a capacidade de uma sociedade atender às Necessidades Humanas Básicas de seus cidadãos, estabelecer os componentes básicos que permitam aos cidadãos e às comunidades melhorar e manter a qualidade de vida e criar as condições para que todos atinjam seu pleno potencial.” (Índice de Progresso social 2015)

No Índice de Progresso Social 2013, o Brasil obteve a 18ª posição de um ranking com 50 países. Já em 2014, a posição alcançada foi 46ª de uma lista de 132 países. Em 2015 o ranking apontou para uma sensível melhora, tendo o país alcançado a 42ª posição entre os 133 países analisados pelo estudo.

Um dos fatores que pode exercer influência sobre os indicadores sociais no Brasil é a existência de um Terceiro Setor extenso e diversificado, uma rede de milhares de ONGs que ofertam diversos serviços, dentre os quais, atendimentos nas áreas de saúde, educação e lazer. Um conjunto de entidades sem fins lucrativos que pode exercer papel relevante na busca por melhores índices de qualidade de vida da população.

Corroborando com esse pensamento, o último Censo, realizado em 2010, aponta para a existência de 556,8 mil entidades sem fins lucrativos no Brasil e, chamando a atenção para a importância da apropriação sobre o funcionamento das ONGs brasileiras, publicação do IBGE trouxe em 2012 o seguinte entendimento:

O momento atual é de aprofundamento do processo de democratização, no qual a democracia representativa e indireta encontra-se alargada e a democracia participativa e direta conquista cada vez mais adeptos, crescendo o número de espaços de articulação com o Estado por meio da institucionalidade de organizações da sociedade civil. Conselhos, conferências, ouvidorias, audiências públicas, reuniões de interesse e

consultas públicas são algumas das interfaces socioestatais importantes para a formulação ou avaliação de políticas públicas. **Conhecer as organizações que atuam no Brasil nesse contexto é medida que se impõe.** (IBGE. As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2010. Estudos & Pesquisas, n. 20, p.08. Rio de Janeiro, 2012). (grifo nosso).

É nesse sentido que se faz necessário abordar algumas das problemáticas vivenciadas pelo Terceiro Setor, partindo da insegurança jurídica em face de um controle público ineficaz e de uma crescente desconfiança por parte da sociedade sobre a idoneidade das ONGs para, então, adentrar no estudo das modificações trazidas pelo famigerado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/14 e alterado pela Lei nº 13.204/15.

O Marco Regulatório estabelece, entre outras importantes mudanças, novas regras de seleção para a transferência de recursos públicos, impondo a realização do Chamamento Público para a celebração dos termos de colaboração e de fomento, processo similar aos descritos na Lei de Licitações, Lei nº 8.666/93. Além disso, o Novo Marco Regulatório estabelece também maior enrijecimento da lei de prestação de contas das ONGs, arcabouço jurídico que figura como tentativa de inibir as práticas ilícitas no Terceiro Setor, dentre as quais a corrupção, inclusive com agentes e órgãos públicos, se destaca como a principal e mais danosa ao interesse público.

No entanto parece existirem desafios para a efetivação da Lei nº 13.019/14. Compreender esses possíveis óbices e as eventuais soluções é o objetivo deste trabalho. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, pelo método sintético, com o intuito de integrar os componentes dispersos do assunto, a fim de estudá-lo no todo (LAKATOS, 2011).

Para isso, buscou-se apresentar na segunda seção, subsequente a esta introdução, a classificação das ONGs no Direito Administrativo Brasileiro, as polêmicas sobre a legalidade de se delegar a prestação de serviços públicos a entidades não governamentais e, ainda, breve relato sobre o processo de regulamentação do Terceiro Setor no país e as recentes alterações à legislação.

Na terceira seção foram relatadas algumas das problemáticas que mitigam o poder de intervenção social do Terceiro Setor: as disparidades na escolha das organizações a serem beneficiadas com transferências públicas, a arraigada corrupção pública e empresarial que encontra nas ONGs campo fértil para atuação e, por fim, a insegurança jurídica decorrente da falta de controle e regulamentação eficientes.

Na quarta seção, buscou-se trazer algumas percepções sobre os desafios administrativos a serem vencidos para a realização do Chamamento Público e as perspectivas sobre a eficácia do Marco Regulatório.

Por fim, na última seção, realizou-se breve exposição dos resultados alcançados pela pesquisa e concluiu-se que as novas regras administrativas e contábeis, a que as entidades do Terceiro Setor veem-se obrigadas a cumprirem, pode ser vista como oportunidade para o melhoramento da imagem das ONGs diante da sociedade. Observou-se também que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil representa considerável avanço para a plena regulamentação do Terceiro Setor e que deve receber total atenção governamental e social, visando o engendramento de soluções aos entraves à efetivação da Lei nº 13.019/14.

2 AS ONGS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

2.1 Classificação das ONGs

É comum referir-se às entidades sem fins lucrativos que prestam algum tipo de serviço à sociedade como Organizações Não Governamentais (ONGs), fazendo distinção entre elas e àquelas pertencentes ao Estado. No entanto essa nomenclatura é termo genérico, pois, juridicamente, toda ONG é instituída como fundação privada ou associação sem fins lucrativos.

Essas pessoas jurídicas, de fato, não fazem parte da estrutura da Administração Pública, nem direta nem indireta, e não integram, portanto, o chamado Primeiro Setor. Por outro lado, embora sejam instituídas sob o direito privado, também não pertencem ao mercado, denominado Segundo Setor. Logo, resta concluir que as ONG'S, independentemente de serem fundações privadas ou associações, fazem parte do Terceiro Setor, que “caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos” (DI PIETRO, 2014, p. 562).

Aqui é preciso ponderar que o Terceiro Setor, no entanto, não se limita ao conjunto de ONGs existentes, mas abrange as demais entidades do setor privado sem fins lucrativos que desenvolvem atividades de interesse público. Assim, dele também fazem parte os Serviços Sociais Autônomos, as Entidade de Apoio, as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (BORTOLETO, 2015, p. 100).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 566) é possível agregar todas essas entidades no conceito de serviços sociais autônomos, mas considera a análise pelas denominações específicas necessária, tanto por que têm sido tratadas dessa forma, quanto por que apresentam peculiaridades que merecem ser estudadas separadamente.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 225) aponta que:

Terceiro Setor é outra inventiva da criatividade dos administradores ou economistas do período de apogeu do neoliberalismo entre nós. Designa entidades que não são estatais e também não são prepostas a objetivos mercantis, predispondo-se, ao menos formalmente, à realização de objetivos socialmente valiosos e economicamente desinteressados [...].

Neste ponto é preciso indicar que são muitos os escândalos e críticas que permeiam o Terceiro Setor, o funcionamento das ONGs e o apoio governamental a estas entidades. Como resultado, não apenas doutrinadores, mas a própria sociedade encontra-se dividida entre críticos e apoiadores do Terceiro Setor, divergências que não se pretende esquecer ao longo deste trabalho.

Seguindo na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 566), temos que as entidades do Terceiro Setor, quando apresentam vínculos com o Poder Público, podem ser incluídas no grupo das paraestatais e define que

as entidades paraestatais são definidas como pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa, para o desempenho de atividades privadas de interesse público, mediante fomento e controle pelo Estado. (DI PIETRO, 2014.p 565).

Pode se considerar, portanto, que as ONG'S, juridicamente fundações e associações que recebem ou não apoio governamental, fazem parte do Terceiro Setor e que este comporta também outras espécies de entidades privadas sem fins lucrativos; sendo que quando uma entidade possui fomento do Estado pode ser considerada também, segundo a supracitada doutrinadora, uma pessoa jurídica paraestatal.

Por outro lado, é importante ressaltar que pensamento diverso adota Hely Lopes Meirelles (2003, p. 362 *apud* DI PIETRO, 2014, p. 563), ao definir que as paraestatais compreendem as empresas públicas, as sociedades de economia mista, fundações públicas e os serviços sociais autônomos, quando delimita que “entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei específica, **com patrimônio público ou misto**, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado.” (grifo nosso).

Por conseguinte, há complicação no emprego do termo paraestatal e “essa fundação divergência acaba levando o estudioso, sem dúvida, a não empregar a expressão por ser destituída de qualquer precisão jurídica.” (CARVALHO FILHO, p. 483 *apud* DI PIETRO, *ob. cit.*, p. 264).

Dessa forma, categorizar cada uma das entidades do Terceiro Setor como paraestatal, ou não paraestatal, é tarefa que passa por processo interpretativo e pela decisão sobre qual entendimento doutrinário se pretende seguir, o que não encontra espaço nesse precioso trabalho.

Dito isso, e seguindo no estudo de tais organizações, verifica-se que as denominações Organização Social (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) tratam de classificação que as ONG'S podem receber dos órgãos certificadores, quando cumpridos certos requisitos. Trata-se, pois, de concessão de títulos que permitem que essas pessoas possam entrar no regime jurídico da Lei nº 9.637/98, quando classificadas como OS, ou da Lei nº 9.790/99, quando classificadas como OSCIP.

A análise do regime jurídico ao qual está subordinada é condição *sine qua non* para a compreensão sobre o funcionamento de uma ONG, bem como para vislumbrar os vínculos que podem ser pleiteados junto ao governo e as normas que devem ser observadas, entre outras peculiaridades.

Ainda sobre os títulos de OS e OSCIP, é importante aludir que existem outras titulações e que cada uma possui repercussão jurídica para o funcionamento da organização titulada. Há títulos de nível de utilidade pública: se municipal, Utilidade Pública Municipal (UPM); se estadual, Utilidade Pública Estadual (UPE); se federal, Utilidade Pública Federal (UPF). Outra qualificação importante é a destinada às entidades atuantes na assistência social, o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Além disso, muitas dessas qualificações são cumuláveis (BORTOLETO, 2015 p. 100).

No entanto, à parte da relevância que a certificação possui para a regulamentação sobre o Terceiro Setor, aponta-se baixo nível de eficácia sobre o controle na emissão dos títulos certificadores. Para Rita Tourinho (2011, p. 3):

[...] em regra, as normas legais que abordam a certificação de entidades do Terceiro Setor não atentam para a necessidade de se verificar a eficiência na efetiva atuação da entidade, através de laudos apresentados por pessoas designadas, dotadas de fé pública. Limitam-se apenas a exigir uma série de documentos, facilmente fraudáveis, sem chegar a sua veracidade.

Após esses apontamentos gerais sobre a contextualização das ONGs dentro do Direito Administrativo brasileiro, seguimos o estudo, passando a breve descrição dessas pessoas jurídicas, iniciando pelos Serviços Sociais Autônomos.

Para Carvalho Filho (2015, p. 554), denominação mais própria seria Pessoas de Cooperação Governamental, definindo que Serviços Sociais Autônomos “são aquelas entidades que colaboram com o Poder Público, a que são vinculadas, através da execução de alguma atividade caracterizada como serviço e utilidade pública”. E acrescenta que elas atuam “no exercício de atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 555).

Já Marçal Justen Filho (2009, p. 223 *apud* DI PIETRO, 2014, p. 565) descreve:

Entidade paraestatal ou serviço social autônomo é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para, atuando sem submissão à Administração Pública, promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.

Hely Lopes Meirelles (2003, p.362 *apud* DI PIETRO, 2014, p. 573) discorre que Serviços Sociais Autônomos:

São todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias.

Importante apontar que os Serviços Sociais Autônomos atuam na realização de atividade não exclusiva do Estado (BORTOLETO, 2015, p.100). E nesse mesmo sentido Maria Sylvia (2014, p. 574) afirma:

Essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado);

exatamente por isso, são incentivadas pelo Poder Público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público.

Em termos pragmáticos, essas pessoas jurídicas são as integrantes do “chamado Sistema S: Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), Sesi (Serviço Social da Indústria), Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), Sesc (Serviço Social do Comércio), Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes), SEST (Serviço Social de Transportes), Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas), Sescop (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo). (BORTOLETO, 2015, p. 102).

Já as Organizações Sociais (OS), como se depreende do material já exposto, podem ser fundações ou associações sem fins lucrativos que receberam essa qualificação e, por decorrência, são regidas pela Lei nº 9.637/98 e podem firmar contratos de gestão, verdadeiros convênios com o Poder Público.

Corroborando com esse entendimento Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 580) conceitua:

Organização social é a qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social. Nenhuma entidade nasce com o nome de organização social; a entidade é criada como associação ou fundação e, habilitando-se perante o Poder Público, recebe a qualificação; trata-se de título jurídico outorgado e cancelado pelo Poder Público.

Leandro Bortoleto (2015, p. 102) chama atenção para a seguinte peculiaridade:

A escolha da entidade a ser qualificada como organização social é discricionária, nos termos do art. 1º. Não há licitação para a escolha da entidade e, no mesmo sentido, uma vez qualificada, a organização social pode ser contratada, com dispensa de licitação, para prestação de serviços, desde que esteja qualificada na respectiva esfera de governo e o serviço esteja previsto no contrato de gestão, nos termos do art.24, XXIV, da Lei nº 8.666/93.

Aqui é importante salientar que no caso das Organizações Sociais, diferentemente do que ocorre com nos Serviços Sociais Autônomos, em que existe fomento por parte do Estado, verifica-se nesse caso prestação de serviço público e a ação do Estado é de delegação.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 581) aponta que “Aparentemente, a organização social vai exercer atividade de natureza privada, com incentivo do Poder Público, dentro da atividade de fomento. Mas, na realidade, o real objetivo parece ser o de privatizar a forma de gestão de serviço público delegado pelo Estado [...]”.

Quanto às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), assim como as Organizações Sociais (OS), também são fundações privadas ou associações sem fins lucrativos, porém contempladas com a qualificação de OSCIP e, conseqüentemente, regidas pela Lei nº 9.790/99, a chamada Lei do Terceiro Setor.

Basicamente o que difere estes dois títulos, OSCIP e OS, é o conjunto de critérios a serem cumpridos para sua concessão e o objeto das atividades prestadas, já que no caso da OSCIP, assim como nos Serviços Sociais Autônomos, se trata de atividade não exclusiva do Estado, ou seja, atividade privada; diferentemente das atividades prestadas por OS, que constituem serviços públicos delegados. Além disso, no caso das Organizações Sociais a certificação é ato discricionário, enquanto a emissão de título de OSCIP é ato vinculado e, portanto, uma vez atendidos os requisitos expressos em lei, não se pode negar a certificação, “já que a lei impõe requisitos mais rígidos para a obtenção da qualificação” (DI PIETRO, 2014, p. 584).

Conceituando OSCIP e a Lei nº 9.790/99, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 584) discorre:

Trata-se de qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para **desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado** com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria. Embora conhecida como a lei do terceiro setor, é evidente que a Lei nº 9.790/99 não trata de todas as entidades do terceiro setor [...]. (grifo nosso).

Por fim, iniciando observação sobre as Entidades de Apoio, encontramos, também pela lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 574), a seguinte definição:

Por entidades de apoio podem-se entender as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por servidores públicos, porém em nome próprio, sob a forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, em regra por meio de convênio.

Já Leandro Bortoleto (2015, p. 107) conceitua que as Entidades de Apoio “são pessoas jurídicas do setor privado, sem finalidade lucrativa, que desenvolvem serviços sociais e, normalmente, se relacionam com a Administração Pública, por convênio, para atuarem junto a universidades públicas e hospitais públicos”.

É necessário acentuar que para a atuação estas pessoas jurídicas possuem maior liberdade técnica e administrativa que as pessoas da Administração Pública a qual auxiliam:

Em suma, o serviço é prestado por servidores públicos, na própria sede da entidade pública, com equipamentos pertencentes ao patrimônio desta última; só que quem arrecada toda a receita e a administra é a entidade de apoio. E o faz sob as regras das entidades privadas, sem a observância das exigências de licitação (nem mesmo os princípios da licitação) e sem a realização de qualquer tipo de processo seletivo para a contratação de empregados. **Essa é a grande vantagem dessas entidades: elas são a roupagem com que se reveste a entidade pública para escapar às normas do regime jurídico de direito público**”. (DI PIETRO, p. 576).
(Grifo nosso).

Sobre essa maior flexibilidade administrativa das Entidades de Apoio, Leandro Bortoleto (2015, p. 106) detalha:

As instituições federais de ensino e pesquisa poderão contratar as fundações de apoio com dispensa de licitação, nos termos do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93 (art. 1º, caput, da Lei nº 8.958/94). Isso, também, é possível pela Finep (Financiadora de estudos e Projetos), pelo CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e pelas Agências Financeiras Oficiais de Fomento, desde que haja anuência da instituição apoiada (art. 1º-A).

Observa-se, desse modo, que as instituições pertencentes ao Terceiro Setor apresentam diferenças importantes quanto ao objeto a que se propõem, sendo que os Serviços Sociais Autônomos, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e as Entidades de Apoio tratam de serviços sociais não exclusivos do Estado, enquanto que as Organizações Sociais (OS) prestam serviços públicos.

Além disso, foi possível vislumbrar certas críticas, já que as Organizações Sociais, apesar de não pertencerem à Administração Pública, atuam em área constitucionalmente de exclusividade do Estado, a prestação de serviços públicos, e, além disso, possuem processo de qualificação discricionário.

Já sobre a titulação das ONGs, falou-se sobre a fragilidade do processo de qualificação, uma vez que não há imposição de conferência presencial das organizações a serem certificadas, ficando o processo limitado à comprovação documental.

Apontou-se ainda que as Entidades de Apoio, por não estarem submetidas ao mesmo rigor a que os órgãos públicos ao qual estão ligadas se submetem, podem figurar como meio de fuga a Administração Pública evitar cumprir as próprias normas que impõe.

Por fim, outra cogitação relevante foi de que o Terceiro Setor tenha surgido em meio à implantação do neoliberalismo, que restringe a atuação Estatal e, por isso mesmo, necessita prover serviços de interesse social por outros meios.

2.2 A questão da publicização

Como se percebe pelo exposto até aqui, verifica-se que existem controvérsias, em nível de doutrina, sobre a legitimidade das Organizações Sociais (OS), regulamentadas pela Lei nº 9.637/98, para o exercício, por meio de contratos de gestão, da prestação de serviços públicos.

O instrumento contratual em questão, contrato de gestão, foi criado pela reforma do Estado brasileiro e institucionalizado pela Emenda Constitucional nº 19/98, que incluiu na Constituição Federal de 1988 o § 8º:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade [...].

Como se observa a Emenda não cita o termo contrato de gestão, porém esta é a denominação consagrada para se referir aos contratos firmados entre o Poder Público e as entidades da Administração Indireta, entre os órgãos da Administração Direta e entre o Poder Público e as Organizações Sociais. (BITTENCOURT, n. 21, maio 2005).

“Com relação às entidades da Administração Indireta, o objetivo seria o de sujeitá-las ao cumprimento de metas definidas no contrato e, em troca, liberá-las de certas formas de controle, dando-lhes, portanto, maior autonomia.” (DI PIETRO, 2014, p. 350). Por outro lado, “quando celebrado com organizações sociais, restringe a sua autonomia, pois, embora entidades privadas, terão que sujeitar-se a exigências contidas no contrato de gestão” (BITTENCOURT, n. 21, maio 2005).

Cabe lembrar que o termo contrato de gestão encontra âncora no próprio processo de reforma do Estado, como se verifica no famoso trabalho de Luiz Carlos Bresser Pereira, Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, publicado na Revista do Serviço Público em 1996:

Através do **contrato de gestão** o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências autônomas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” no setor dos serviços não-exclusivos de Estado.” (BRESSER, 1996, p. 19). (Grifo nosso).

De fato, como foi preconcebido por Carlos Bresser, já antes da emenda nº 19/98, os contratos de gestão permitiram uma reorganização na prestação dos serviços públicos e na estrutura do Estado:

[...] como consequência, há um crescimento considerável do chamado terceiro setor, que abrange entidades que ficam a meio caminho entre o público e o privado, por desempenharem atividades de interesse público, muitas delas com incentivos do Estado; **nova concepção do interesse público, já que a sua tutela deixa de ser vista como de titularidade do Estado, para ser assumida também pelo particular** [...] (DI PIETRO, 2014, p. 36). (Grifo nosso).

Por outro lado, se a publicização contribui para a expansão do Terceiro Setor, visa também reduzir a área de atuação da Administração Pública, como explica Carvalho Filho (2015, p. 367):

“A necessidade de ser ampliada a descentralização na prestação de serviços públicos levou o Governo a prever a instituição do Programa Nacional de Publicização – PNP, através da Lei nº 9.637, de 15.5.1998, pela qual algumas atividades de caráter social, hoje exercidas por pessoas e órgãos administrativos de direito público, poderão ser posteriormente absorvidas por pessoas de direito privado, segundo consta expressamente do art. 20. **A absorção implicará, naturalmente, a extinção daqueles órgãos e pessoas e a descentralização dos serviços para a execução sob regime de parceria**”. (grifo nosso).

Sobre essa extinção de órgãos públicos em decorrência do processo de publicização, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 582) categoriza:

“O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, **não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público.**” (Grifo nosso).

Na mesma esteira de críticas à publicização e aos contratos de gestão celebrados, sob forma de convênios, entre a Administração Pública e as Organizações Sociais, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 239) aponta que “na lei disciplinar das organizações sociais chamam atenção alguns pontos nos quais se patenteiam inconstitucionalidades verdadeiramente aberrantes [...]”.

Ainda no que concerne à constitucionalidade da Lei nº 9.637/98, chamada de Marco Legal das Organizações Sociais, foi instaurada a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI

1923/DF, de 15 de maio de 1998, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), questionando pontos de reconhecida polêmica:

(i) ofensa aos deveres de prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência (CF, arts. 23, 196, 197, 199, § 1º, 205, 206, 208, 209, 215, 216, § 1º, 218 e 225): a

transferência de responsabilidade pela atuação nos setores apontados, do Poder Público para os particulares, representaria burla aos deveres constitucionais de atuação da Administração Pública [...]

(ii) violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações (CF, arts. 5º, XVII e XVIII, e 37, caput): a Lei impugnada não prevê a exigência de que o processo de qualificação das OS's seja conduzido de modo impessoal pela Administração Pública, dando margem à prática de arbitrariedades em descompasso com o princípio constitucional da impessoalidade. Além disso, o art. 3º da Lei define que a estrutura do conselho de administração das OS's deverá ser integrada por um percentual de representantes do Poder Público, como condição para o deferimento da qualificação, configurando interferência inconstitucional no domínio das associações privadas;

(iii) descumprimento do dever de licitação (CF, arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175): por receberem recursos públicos, as OS's não poderiam se furtar à observância da regra da licitação. Os arts. 4º, VIII, e 17 da Lei nº 9.637/98, porém, prevêem que tais entidades editarão regulamentos próprios para contratação de obras e serviços com dinheiro público. De outro lado, o art. 12, § 3º, da mesma Lei prevê que a permissão de uso de bem público poderá ser outorgada à Organização Social, pelo Poder Público, com dispensa de licitação. Além disso, a Lei nº 9.648/98, em seu art. 1º, alterou a Lei nº 8.666/93 para instituir dispensa de licitação (Art. 24, XXIV) para que o Poder Público contrate a OS para a prestação de serviços relacionados às "atividades contempladas no contrato de gestão", o que quebra a lógica isonômica que preside o certame licitatório. Por fim, a própria execução das atividades da OS, através da celebração do contrato de gestão, violaria, segundo os autores, a regra constitucional de licitação para a delegação de serviços públicos (CF, art. 175, caput);

(iv) ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal (CF, art. 37, II e X, e 169): a Lei das OS's prevê que a própria entidade, como condição para a celebração de contrato de gestão, fixará, por seu Conselho de Administração, a remuneração dos membros de sua diretoria, a estrutura de seus cargos e, através de regulamento, o plano de cargos, salários e benefícios de seus empregados (art. 4º, V, VII e VIII).

(v) descumprimento de direitos previdenciários dos servidores (CF, art. 40, caput e § 4º): na cessão de servidores públicos à OS, não caberá, segundo a Lei, a incorporação à remuneração de qualquer vantagem que àqueles venha a ser paga pela entidade privada (art. 14, § 1º). Por consequência, essas verbas não seriam levadas em conta "para fins de cálculo dos proventos de inatividade", ferindo o direito à integralidade e à paridade dos inativos;

(vi) insubmissão a controles externos (CF, art. 70, 71 e 74): o caput do art. 4º da Lei, ao listar as "atribuições privativas do conselho de administração", conduz à interpretação de excluir o controle do Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos públicos;

(vii) restrição da atuação do Ministério Público (CF, art. 129): o art. 10 da Lei, ao condicionar a determinados requisitos a atuação fiscalizadora do MP sobre as

OS's – gravidade dos fatos e interesse público –, teria incorrido em inconstitucionalidade à luz do art. 129 da CF, que não toleraria restrições.

Apresentados os argumentos apontados pela ADI 1923, e considerando a falta de espaço neste trabalho para aprofundamento dos questionamentos, resta apresentar o resultado do julgamento, de 16 de abril de 2015, tendo como relatores os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) Ayres Britto e Luiz Fux, sob Acórdão DJe – 254.

Pelo julgamento restou mantida a constitucionalidade da Lei nº 9.637/98, pela compreensão, acerca da legalidade da prestação de serviços públicos pelas Organizações Sociais, de que:

Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, **permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público**, de forma que não incide, in casu, o art. 175, caput, da Constituição. (grifo nosso).

Outro ponto relevante é sobre a aplicabilidade da obrigação de realizar licitações, pelo que ficou assentado o seguinte entendimento:

As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos. (grifo nosso).

Sobre a falta de consenso entre doutrina e jurisprudência, talvez a explicação esteja na tentativa do intérprete do Direito em acompanhar os acontecimentos sociais e em se fazer contemporâneo ao tempo e ao meio em que se insere, como se depreende do seguinte pensamento:

As ideias jurídicas vigentes em um dado período sofrem inevitável influência do ambiente cultural em que estejam imersas. Com efeito, o mundo do Direito não vive em suspensão, alheio ao contexto socioeconômico que lhe serve de engaste. Pelo contrário, as concepções dominantes em uma sociedade são as que ofertam a matéria-prima trabalhada pelos legisladores e depois pelos intérpretes das regras por eles produzidas. (MELLO, p. 1067).

Destarte, conclui-se que, embora a questão não esteja superada no âmbito da doutrina e da opinião pública, resta jurisprudência, por meio do Acórdão publicado em 17 de dezembro de 2015, no sentido da constitucionalidade da Lei nº 9.637/98 e, por conseguinte, da legitimidade dos contratos de gestão entre a Administração Pública e as Organizações Sociais.

2.3 O processo de regulamentação do Terceiro Setor

Para seguimento no estudo sobre o Terceiro Setor, com atenção especial para as ONGs, se faz preciso conhecer o conjunto de leis que regulamentam as atividades das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Nesse íterim foi possível delinear algumas questões relevantes sobre o funcionamento do Terceiro Setor, mas falta acompanhar o processo de regulamentação, por meio do estudo de alguns dos decretos e leis responsáveis pelo estabelecimento dos ordenamentos jurídicos a que as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) estão subordinadas:

- a) *Marco Legal das Organizações Sociais – Lei nº 9.637/98;*
- b) *Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – Lei nº 9.790/99;*
- c) *Repasse de recursos da União – Decreto nº 6.170/07;*
- d) *Competência para certificação das entidades beneficentes de assistência social – Lei nº 12.101/09;*
- e) *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019/14 – Alterado pela Lei nº 13.204/15.*

2.3.1 Marco Legal das Organizações Sociais – Lei nº 9.637/98

Como já demonstrado neste trabalho, o Marco Legal das Organizações Sociais, Lei nº 9.637/98, é alvo de inúmeras críticas doutrinárias, tendo sido, inclusive, objeto de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1923/DF), a qual resultou no reconhecimento da legitimidade das Organizações Sociais (OS), por estarem regidas por lei votada como constitucional.

Cabe agora trazer descrição sobre a operacionalização da referida lei. Para isso, segue exposição de Rita Tourinho (2011, p. 4):

Implementa-se, então, o Programa Nacional de Publicização, veiculado por meio da Medida Provisória n. 1.591/97, convertida na Lei Federal n. 9.637/98, que instituiu no nosso ordenamento as Organizações Sociais. Referido programa teve por

finalidade transferir serviços públicos não-exclusivos ao setor público não-estatal, financiados pelo Estado. Como vantagens, apresenta-se a atuação com maior autonomia e flexibilidade, garantindo uma maior eficiência na prestação de tais serviços, com ênfase nos resultados.

De fato, a Lei nº 9.637/98 expressa o seguinte objetivo:

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a **criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais**, e dá outras providências. (Grifo nosso).

Por outro lado, para ser contemplada com a titulação de OS, as fundações privadas e associações sem fins lucrativos “cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (art. 1º, da Lei nº 9.637/98) devem cumprir os seguintes requisitos:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado. (art. 2º, I e II, da Lei nº 9.637/98). (Grifo nosso).

Como se observa, não há exigência de tempo mínimo de funcionamento para habilitação da entidade como Organização Social, o que pode permitir que pessoa jurídica seja criada especificamente para assinatura de contrato de gestão, que “elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social” (art. 6º, da Lei nº 9.637/98), e ainda pelo qual “poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão” (art.12, da Lei nº 9.637/98); o que pode configurar um risco à moralidade, como leciona Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2014, p. 582):

Trata-se de entidades constituídas ad hoc, ou seja, com o objetivo único de se habilitarem como organizações sociais e continuarem a fazer o que faziam antes, porém com nova roupagem. **São entidades fantasmas, porque não possuem patrimônio próprio, sede própria, vida própria. Elas viverão exclusivamente por conta do contrato de gestão com o Poder Público.** (Grifo nosso).

Doutro modo, por se tratar da prestação de serviços públicos, as pessoas jurídicas qualificadas como Organização Social devem manter um Conselho de Administração integrado por 20 a 40% de membros natos representantes do Poder Público, a serem definidos pelo estatuto da entidade (art. 3º, I-a, da Lei nº 9.637/98).

A supracitada condição à titulação de OS parece configurar intervenção estatal sobre regimento interno de pessoa da iniciativa privada, o que, inclusive, foi apontado como inconstitucionalidade; restando, no entanto, como já apresentado neste estudo, decisão do Supremo Tribunal Federal no sentido de exercício legal do Poder Público sobre as Organizações Sociais.

Ainda sobre a supervisão pública sobre as atividades desempenhadas por OS, em face de contrato de gestão com o Poder Público, a Lei nº 9.637/98 impõe os seguintes procedimentos de fiscalização:

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, **darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.** (Grifo nosso).

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira

ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Por fim, concatena-se que a Lei nº 9.637/98 surgiu com o processo de reforma do Estado brasileiro e formalizou o Programa Nacional de Publicização, estabelecendo critérios para a prestação de serviços públicos por Organizações Sociais e, também, meios de fiscalização sobre os contratos de gestão firmados, constituindo-se, desse modo, como novo regimento jurídico.

2.3.2 Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – Lei nº 9.790/99

Como estudado anteriormente, a denominação OSCIP se trata de qualificação jurídica concedida à fundação privada ou associação sem fins lucrativos para que estas possam “desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria.” (DI PIETRO, 2014, p. 584).

Cumprir ponderar que, embora existam semelhanças entre termo de parceria e contrato de gestão, tais vínculos são distintos e firmados mediante diferentes títulos de qualificação e sob diferentes regimentos.

Assim, as Organizações Sociais (OS) são contempladas com *contratos de gestão*, à semelhança dos demais contratos de gestão celebrados dentro da Administração Pública; enquanto que os *termos de parceria* são firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para prestação de serviços de interesse público, mediante critérios mais rígidos de certificação e sem gerar extinção de entidades e órgãos públicos.

Quanto ao processo de qualificação como OSCIP é necessário que as entidades “tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei” (art. 1º, da Lei nº 9.790/99).

Sobre a relevância dessa exigência de tempo mínimo de constituição, Maria Sylvia Zanella Di Pietro discorre:

[...] a entidade privada, para ser qualificada, tem que ter existência legal, já que, dentre os documentos exigidos para a obtenção da qualificação, estão o

"balanço patrimonial e demonstrativo de resultados do exercício" e a "declaração de isenção do imposto de renda" (art. 5º, III e IV, da Lei nº 9.790/99). Isto evita que entidades fantasmas, sem qualquer patrimônio e sem existência real, venham a pleitear o benefício. (DI PIETRO, 2014, p. 586).

Houve acuidade ainda em se definir o conceito de entidade sem fins lucrativos:

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social. (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.790/99).

Outro ponto relevante é a descrição de um rol de entidades que não podem pleitear o título de OSCIP:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX - as organizações sociais;
- X - as cooperativas;
- XI - as fundações públicas;
- XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal. (art. 2º, I – XIII, da Lei nº 9.790/99).

É importante salientar ainda que a outorga da qualificação de OSCIP é ato vinculado, não sendo objeto de juízo discricionário da autoridade certificadora, o que aponta para melhores níveis de impessoalidade, equidade e transparência que no caso da certificação de OS.

Já em relação à previsão de instrumentos de controle sobre as atividades e recursos da entidade, a lei impõe, como condição para a qualificação, existência de previsão expressa no estatuto da instituição sobre “a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência” (art. 4º, I, da Lei nº 9.790/99), bem como “a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a

obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório” (art. 4º, II, da Lei nº 9.790/99).

Cabe chamar atenção ainda para a exigência de previsão em estatuto sobre normas de controle para os recursos geridos pela entidade:

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:
[...]

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

- a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
- b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;
- c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;
- d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. (art. 4º, VI-VII, Lei nº 9.790/99). (Grifo nosso).

Sobre o termo de parceria, e estabelecendo cumprimento ao princípio da publicidade, é apontada como cláusula essencial:

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria. (art. 10, § 2º, inciso VI, da Lei nº 9.790/99).

Já o art. 11, da Lei nº 9.790/99, elenca que a execução do objeto firmado no Termo de Parceria “será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação

correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.”

Ainda sobre fiscalização, assim como na lei regimentar das Organizações Sociais existe previsão para o acompanhamento do contrato de gestão, também na lei da OSCIP existe imposição quanto à responsabilidade de se fiscalizar o termo de parceria:

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Verifica-se, portanto, que as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público apresentam melhores condições jurídicas para gerenciamento de recursos públicos, aos menos em nível de segurança formal quanto ao seu funcionamento, como se observa na conceituação da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Trata-se, no caso, de real atividade de fomento, ou seja, de incentivo à iniciativa privada de interesse público. O Estado não está abrindo mão de serviço público (tal como ocorre na organização social) para transferi-lo à iniciativa privada, mas fazendo parceria, ajudando, cooperando com entidades privadas que, observados os requisitos legais, se disponham a exercer as atividades indicadas no artigo 3º, por se tratar de atividades que, mesmo sem natureza de serviços públicos, atendem a necessidades coletivas. (DI PIETRO, 2014, p. 586-587). (Grifo nosso).

2.3.3 Repasse de recursos da União – Decreto nº 6.170/07

Entre os vários dispositivos de lei que disciplinam a relação entre Administração Pública e entidades do Terceiro Setor no que concerne ao repasse de recursos públicos, optou-se por apresentar aqueles que possuem maior relevância, ficando o estudo restrito à legislação federal e em especial ao supracitado decreto.

Nesse sentido, o Decreto nº 6.170/07, apresentado aqui com todas as alterações subsequentes, estabelece as normas para as transferências de recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse e termos de execução “celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos” (art. 1º, do Decreto nº 6.170/07).

A este estudo compete abordar apenas a matéria relativa aos convênios celebrados com entidades sem fins lucrativos. Sobre isso, há imposição de que tais pessoas jurídicas para “celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública

federal deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV” (art. 13, do Decreto nº 6.170/07), e traz também a conceituação de convênios:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, **visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.** (art. 1º, § 1º, I, do Decreto nº 6.170/07). (Grifo nosso).

Sobre a vedação à celebração de convênios, o decreto proíbe que a Administração Pública Federal estabeleça termo com pessoas jurídicas sem fins lucrativos que possuam como dirigente agente político pertencente a um dos três poderes ou do Ministério Público, ou, ainda, que seja “dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;” (art. 2º, II, do Decreto nº 6.170/07).

Outra vedação importante é com relação aquelas “entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse;” (art. 2º, IV, do Decreto nº 6.170/07).

Além disso, é necessário que a entidade não tenha cometido omissão no dever de prestar contas, nem haja descumprido injustificadamente objeto de convênio; não tenha incorrido em desvio de finalidade na aplicação dos recursos recebidos em transferência, nem tenha causado dano ao Erário ou praticados outros tipos de atos ilícitos na execução do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria. (art. 2º, V, do Decreto nº 6.170/07).

No mesmo sentido, é preciso citar o Decreto nº 7.568/11, que incluiu ao Decreto nº 6.170/07 a obrigatoriedade da realização de chamamento público, procedimento similar aos processos licitatórios descritos na Lei nº 8.666/93, como condicionante ao estabelecimento de vínculos para a transferência de recursos da União:

A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. **Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado,** especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios. (art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto nº 6.170/07). (Grifo nosso).

Como se percebe, o chamamento público constitui instrumento valioso não apenas para a moralização dos vínculos entre Estado e Terceiro Setor, mas também para a escolha de parceiros mais qualificados, uma vez que promove concorrência entre os participantes diante de “critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio” (art. 5º, do Decreto nº 6.170/07).

É válido fazer menção ainda ao Decreto nº 8.244/14, que também incluiu relevante alteração ao Decreto ora estudado, por meio da imposição de determinadas regras aos repasses feitos pela União:

As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, federal ou estadual, que poderá atuar como mandatária da União para execução e fiscalização. **A prestação de contas no âmbito dos convênios e contratos de repasse observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos**, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos no ato conjunto de que trata o caput do art. 18. (art. 10, *caput*, § 6º, do Decreto nº 6.170/07). (Grifo nosso).

Pelo mesmo dispositivo, Decreto nº 8.244/14, houve ainda alteração de postura da União quanto às relações laborais existentes dentro das entidades sem fins lucrativos, ao reconhecer que:

Nos convênios e contratos de repasse firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, **é permitida a remuneração da equipe dimensionada no programa de trabalho, inclusive de pessoal próprio da entidade**, podendo contemplar despesas com pagamentos de tributos, FGTS, férias e décimo terceiro salário proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais [...] (art. 11-b, do Decreto nº 6.170/07). (Grifo nosso).

Por fim, verifica-se que, em nível federal, tem havido por parte do legislador produção de aparato jurídico para a correção das possíveis distorções existentes nas transferências de recursos públicos para as entidades pertencentes ao Terceiro Setor, o que pode promover melhoria na percepção social sobre tais vínculos e, principalmente, obtenção de melhores resultados na prestação dos serviços de interesse público.

2.3.4 Competência para certificação das entidades beneficentes de assistência social – Lei nº 12.101/09

Neste estudo sobre o funcionamento do Terceiro Setor, com foco nas Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), em que se pretende chegar às alterações e desafios trazidos pelo famigerado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), não se pode deixar de fazer alusão a importante alteração, por meio da qual houve deslocamento de competência para certificação das entidades beneficentes de assistência social.

Isso por que, pela Lei nº 8.742/93, que “Dispõe sobre a organização da Assistência Social”, a competência para certificação de entidades beneficentes de assistência social era do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que estava incumbido de, por meio de seus órgãos, fixar as normas para concessão dos títulos, bem como fiscalizar os processos e conceder os certificados, ou seja, era competente para disciplinar e gerir todo o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social.

No entanto, encontra-se em vigência também a Lei nº 12.101/09, que promoveu alteração à Lei nº 8.742/93 e estabeleceu a divisão de competências para a certificação das entidades:

Art. 21. A análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social serão apreciadas no âmbito dos seguintes Ministérios:
I - da Saúde, quanto às entidades da área de saúde; II
- da Educação, quanto às entidades educacionais; e
III - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social.

Desse modo, atualmente as entidades do Terceiro Setor podem contar com o apoio e a supervisão dos ministérios específicos da área na qual atuam, o que colabora para o melhoramento da especialização das entidades beneficentes de assistência Social.

Outro dispositivo que também está em vigência é o Decreto nº 8.242/14, que regulamenta a Lei nº 12.101/09 e dispõe “sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social”. Trata-se de meio para promoção de clareza jurídica sobre a titulação das entidades, fazendo parte também do arcabouço jurídico que regulamenta o Terceiro Setor.

Sobre os requisitos para a certificação, cabe dizer que tanto a Lei nº 12.101/09, alterada em 2013 pela Lei nº 12.868/13, quanto o Decreto nº 8.242/14 agrupam as exigências separadamente, ou seja, há um conjunto de requisitos específicos para cada uma das áreas: saúde, educação e assistência social.

Quanto ao gerenciamento da concessão dos certificados e à comunicação com a sociedade sobre as informações, cada ministério oferece o acesso em canais virtuais. Assim, o Ministério da Educação (MEC) disponibiliza em seu *site* na internet acesso ao CEBAS – Educação, enquanto o Ministério da Saúde mantém no Portal da Saúde espaço à certificação de entidades beneficentes de assistência social na área de saúde, o SAS – CEBAS; semelhantemente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) disponibiliza acesso virtual para o CEBAS – Assistência Social.

Por fim, conclui-se que a certificação de entidades sem fins lucrativos que atuam nas áreas de saúde, educação e assistência social encontra-se em processo de aperfeiçoamento, o que tem levado os respectivos ministérios a promoverem adequação em seus órgãos e canais de comunicação para a efetivação da nova responsabilidade.

2.3.5 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019/14 – Alterado pela Lei nº 13.204/15

Pelo estudado até aqui, se constatou a existência de um regimento específico para as ONGs qualificadas como Organizações Sociais, às quais se aplica a Lei nº 9.637/98 e a previsão de celebração dos contratos de gestão com o Poder Público.

Foi possível verificar também que as ONGs qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) também possuem regimento próprio, dado pela Lei nº 9.790/99, por meio da qual é possível a celebração de termos de parceria com a Administração Pública.

Por outro lado, restou perceber que as demais fundações privadas e associações sem fins lucrativos, que não possuem as supracitadas qualificações, pertencem a um grupo maior de entidades e, em regra, não podem celebrar contrato de gestão ou termo de parceria. Por conseguinte, o vínculo a ser pleiteado com a Administração Pública é a celebração de parcerias voluntárias. Para tanto, a legislação aplicada é o conjunto de regras gerais para repasse de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos; no caso da União, o já aludido Decreto nº 6.170/07, entre outras normas.

As entidades pertencentes a esse grupo maior são denominadas de Organizações da Sociedade Civil (OSC), expressão que também comporta as demais ONGs, sejam qualificadas como OS, OSCIP ou outros títulos, ou seja, OSC é termo amplo que engloba as entidades certificadas e não certificadas. No entanto as pessoas jurídicas qualificadas como OS ou OSCIP geralmente são denominadas por estes termos, já que, juridicamente, se sobressaem às demais OSCs, uma vez que possuem regimes jurídicos próprios.

Por conseguinte, observa-se a premente necessidade da efetivação de um regime jurídico capaz de promover transparência e uniformização às parcerias firmadas com as, genericamente denominadas, Organizações da Sociedade Civil (OSC).

É nesse meio de lacuna jurídica, entendida desse modo não pela inexistência de normas, mas pela obscuridade das existentes, que foi instituída a Lei nº 13.019/14, logo consagrada como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e, em seguida, alterada pela Lei nº 13.204/15.

No entanto, antes de adentrarmos nas inovações trazidas pelo MROSC, se faz preciso entender o processo de criação desse novo regime jurídico, que contempla as OSCs não tituladas.

Nesse sentido, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil não surge como peça isolada, mas como parte de um longo processo de regulamentação:

A construção de um ambiente regulatório mais favorável à atuação das OSCs não é um tema inédito no Brasil, tendo ganhado relevo a partir da década de 1980, com a redemocratização do país e o advento da Constituição de 1988. É possível identificar, nos últimos 25 anos, diversos movimentos de readequação da legislação aplicável às OSCs, e possivelmente o mais abrangente e significativo deles foi a edição, em 1999, da Lei das Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. (DORA; PANNUNZIO, 2013, p. 12).

Como fato relevante para a elaboração do MROSC, se pode citar a formação de uma “Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, que surgiu em 2010 com a articulação de diversas organizações, redes e movimentos sociais” (BROCHARDT, 2014).

Diante dessa demanda da sociedade civil organizada foi que, em 2011, o governo federal criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), a ser coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República em participação com a Casa Civil, Controladoria Geral da União, Advocacia Geral da União, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e, ainda, com 14 organizações da sociedade civil de representatividade nacional, que previamente haviam sido indicadas pela plataforma. (BROCHARDT, 2014).

Sobre esse movimento participativo, que resultou na elaboração do anteprojeto de lei do Novo Marco Regulatório, Dora e Pannunzio (2013, n.1, p. 8) chamam a atenção para a disposição do governo federal em dialogar com a sociedade:

Isso ficou evidenciado já a partir da opção por definir as diretrizes de atuação do GT no âmbito de um seminário internacional que contou com a participação de 150 profissionais, entre agentes governamentais, representantes de OSCs e especialistas⁵. Além disso, após um amplo processo de escuta intragovernamental que envolveu 32 reuniões com a presença de cerca de 200 gestores federais, a Secretaria-Geral manteve interlocução com juristas, acadêmicos⁶ e membros de OSCs, tendo ainda debatido a visão do Governo Federal em eventos relevantes do setor, como o Fórum Social Mundial, o 7º Congresso GIFE e o 8º Encontro Nacional do Terceiro Setor⁷.

Um outro aspecto que sinaliza a preocupação da Secretaria-Geral com a legitimidade das propostas voltadas a aperfeiçoar o marco regulatório foi a previsão de representantes de OSCs no GT, em número igual ao de representantes governamentais (sete titulares e sete suplentes).

Como resultado desse esforço conjunto, em agosto de 2012, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) apresentou o relatório final sobre os trabalhos realizados e “A partir desse momento, a agenda do Marco Regulatório passou a orientar-se pelos eixos: **contratualização, sustentabilidade econômica e certificação**” (BROCHARDT, 2014); sendo que a contratualização se refere aos instrumentos de formalização dos vínculos do Poder Público com as OSCs; sustentabilidade compreende as fontes de recursos, os tributos e a legislação para os tipos societários entre outros assuntos similares; e a certificação, no mesmo sentido abordado por este trabalho, trata da política de concessão dos títulos jurídicos.

Desse modo, os trabalhos culminaram na Lei nº 13.019/14, que recebeu importantes alterações por meio da Lei nº 13.204/15, e teve o prazo de vigência escalonado da seguinte forma: para a União, estados e Distrito Federal em 23 de janeiro de 2016 e para os municípios em 1º de janeiro de 2017.

No entanto, apesar de a Lei nº 13.019/14 ser de abrangência nacional, é preciso que cada ente da federação elabore decreto regulamentar, o que no âmbito federal foi feito pelo Decreto nº 8.726/16 e no estado do Paraná, como exemplo de regulamentação estadual, pelo Decreto nº 3.513/16.

Ainda em relação ao aludido decreto federal, faz jus mencionar que pelo termo foi criado “o Mapa das Organizações da Sociedade Civil que tem por finalidade reunir e publicizar informações sobre as organizações da sociedade civil e as parcerias celebradas com a administração pública federal a partir de bases de dados públicos” (BROCHARDT, 2014), o que deu origem a uma plataforma na internet por meio da qual é possível pesquisar a localização e os títulos das OSCs de todo o país.

Quanto ao novo regime jurídico estabelecido, a Lei nº 13.019/15 expõe:

O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, [...] (art. 5º, da Lei nº 13.019/15).

Importante ressaltar que o MROSC não revoga a lei das Organizações Sociais, nem tampouco a lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, mas tão somente amplia o ordenamento jurídico brasileiro ao criar o regime jurídico das parcerias.

Feitas estas considerações, cumpre ainda ressaltar que não se pretende aqui traçar comparativo entre a redação original da Lei nº 13.019/14 e a redação ora vigente, alterada pela Lei nº 13.204/15, mas apenas estudar aquela em sua forma atual.

Deste modo, consta que a Lei nº 13.019/14 tem por objeto a definição de normas para a celebração de parcerias, por meio de termos de colaboração e termos de fomento, entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil para, em regime de mútua cooperação, alcançar finalidade pública, mediante planos de trabalho previamente definidos. (art. 1º, da Lei nº 13.019/14).

Para isso o dispositivo de lei esclarece importantes conceitos para a devida compreensão sobre as questões que passa a normalizar:

III - **parceria:** conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

[...]

VII - **termo de colaboração:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - **termo de fomento:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - **acordo de cooperação:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de

interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (art. 2º, III, VII-VIII-a, da Lei nº 13.019/14). (Grifo nosso).

Já ao conceituar Organização da Sociedade Civil (OSC), a lei menciona as entidades sem fins lucrativos que não partilham lucros entre os sócios ou associados, ou demais integrantes da organização; cita também as cooperativas sociais, as cooperativas “integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social”, as cooperativas que fazem parte de programas de “combate à pobreza e de geração de trabalho e renda”, e também as de fomento à “educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural, e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social”; e inova ao citar também as “as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos. (art. 2º, I, da Lei nº 13.019/14).

Desse modo, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) constitui instrumento abrangente que apresenta substancial capacidade de regulamentação das parcerias entre o Primeiro e Terceiro Setores. Para isso, a lei impõe a obrigatoriedade de procedimento prévio à celebração de termos de fomento e colaboração, o chamamento público, e define:

Chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (art. 2º, XII, da Lei nº 13.019/14).

Por certo não se trata de criar novo processo de seleção, uma vez que, como já verificado por este trabalho, o chamamento público consta desde 2011 no Decreto nº 6.170/07, como condicionante à realização de convênios na esfera federal; mas se percebe que o Novo Marco Regulatório promove expansão na aplicabilidade do chamamento público e, além disso, define um conjunto de ações de sustentação ao instrumento.

Nesse sentido, é possível arrazoar que o chamamento público ganha visibilidade de nova modalidade de licitação pública, pois, semelhantemente à lei de licitação, a Lei nº 13.019/14 também exige elaboração e disponibilização de edital de seleção pública.

De fato, ao se observar o conteúdo a ser disciplinado pelo edital do chamamento público, é possível encontrar enormes semelhanças à Lei nº 8.666/93 (art. 40, I-XII), já que também prevê uso de edital especificando o objeto da parceria, o valor do objeto, a

programação orçamentária, a minuta do termo a ser firmado com o participante vencedor, os critérios de seleção das propostas, a especificação das datas e meios pelos quais as propostas devem ser apresentadas, os critérios para interposição de recursos administrativos e meios de acessibilidade para pessoas com alguma necessidade especial, entre outras normas que impõem clareza ao certame (art. 24, § 1º, I-X da Lei nº 13.019/14).

Além disso, “O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias.” (art. 26, da Lei nº 13.019/14) e, quanto à fase de competição, “As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos” (art. 27, § 1º, da Lei nº 13.019/14).

No mesmo sentido de promover igualdade de competição entre os participantes e garantir a moralidade do procedimento, “Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público” (art. 27, § 2º, da Lei nº 13.019/14).

Outra semelhança com as licitações públicas é a escolha do método de inversão de fases, pois, assim como previsto na modalidade de licitação denominada pregão (Lei nº 10.520, XVI), em que primeiramente se promove competição entre as propostas para, então, analisar a proposta vencedora, quanto ao cumprimento dos requisitos previstos no edital para execução do objeto, também no chamamento público “Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos” (art. 28, caput, da Lei nº 13.019/14).

Além disso, há previsão de controle de legalidade, por meio da necessidade de ato de homologação: “A administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio previsto no art. 26” (art. 27, § 4º, da Lei nº 13.019/14). Por outro lado, “A homologação não gera direito para a organização da sociedade civil à celebração da parceria.” (art. 27, § 6º, da Lei nº 13.019/14); dependendo-se que, assim como nas licitações, ocorre apenas ganho de expectativa de direito à celebração do vínculo.

Ainda em paralelo à Lei nº 8.666/93, existe previsão para dispensa e inexigibilidade para a realização de chamamento público:

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

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

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

IV - (VETADO).

V - (VETADO);

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

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

especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (art. 30, *caput*, I-VI; 31, *caput*, I e II, da Lei nº 13.019/14). (Grifo nosso).

Cabe apresentar, ainda, que a lei em comento prevê a vedação para a celebração dos termos de fomento e colaboração nos casos em que a entidade “não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional”, “esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada”, “tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos [...]”, “tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos”. Veda-se também que a entidade tenha como dirigente “membro de Poder ou pertencente ao Ministério Público, bem como dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo”, ficando a vedação estendida aos “respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau” (art. 39, I-VI, da Lei nº 13.019/14). Além disso, é vedada também a celebração de termo de fomento ou colaboração com entidade que:

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
- c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (art. 39, VII, da Lei nº 13.019/14).

Já em relação à gestão dos recursos recebidos, a polêmica quanto à possibilidade de remuneração para os dirigentes e empregados das Organizações da Sociedade Civil foi dirimida, pois a presente lei recepcionou as alterações feitas pelo Decreto nº 8.244/14 ao Decreto nº 6.170/07, ao prevê a permissão para:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas (art. 46, I, da Lei 13.019/14). (Grifo nosso).

Sobre o acompanhamento das atividades desenvolvidas por meio de parcerias “A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.” (art. 58, caput, da Lei nº 13.019/14) e:

[..] emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil. (art. 59, caput, da Lei nº 13.019/14).

Neste acompanhamento a ser exercida pela Administração Pública, mais uma vez se observa similaridade com a Lei nº 8.666/93 ao prevê que pela execução em desacordo com os programas de trabalho, admitida a prévia defesa, podem ser aplicadas às OSCs as seguintes sanções:

- I - advertência;**
- II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;**
- III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as**

esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso. (art. 73, I-III, da Lei nº 13.019/14). (Grifo nosso).

Quanto às obrigações do gestor da parceria, se encontra o dever de “emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59” (art. 61, IV, da Lei nº 13.019/14).

É preciso ressaltar, ainda, que a Lei nº 13.019/14 alterou a Lei nº 8.429/92, e incluiu entre os crimes de improbidade administrativa:

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92). (Grifo nosso).

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (art. 11, VIII, da Lei nº 8.429/92). (Grifo nosso).

Por fim, compete ressaltar que, apesar das afinidades com a lei de licitações, o MROSC expressa que “Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993” (art. 84, caput, da Lei nº 13.019/14), restando, portanto, aplicabilidade dos procedimentos e princípios licitatórios ao chamamento público e aos termos de colaboração e fomento apenas no que previamente o legislador incorporou à Lei nº 13.019/14.

Destarte, verifica-se que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil se trata de novo regime jurídico, que estabelece critérios e procedimentos para a seleção pública de entidades a serem contempladas pelo Poder Público com termos de colaboração, fomento ou cooperação, bem como normas para o acompanhamento das atividades desenvolvidas; constituindo-se, portanto, como instrumento estratégico no processo de regulamentação do Terceiro Setor.

3 A REALIDADE DAS ONGS NO BRASIL

Pelo estudo sobre alguns dos vínculos estabelecidos pela Administração Pública com o Terceiro Setor foi possível observar que existem diversos dispositivos de lei para regulação da matéria.

Por outro lado, a pesquisa apontou também a existência de divergências em relação ao controle estatal sobre o repasse de recursos públicos às ONGs, o que aparenta fragilidade de regulamentação e indica possíveis distorções quanto à aplicação de verbas públicas destinadas à finalidade pública.

Diante disso, se faz preciso conceder espaço para a abordagem dos seguintes assuntos:

- a) *ONGS: uma ponte para a corrupção?*
- b) *O controle público sobre o Terceiro Setor.*

3.1 ONGs: uma ponte para a corrupção?

É crítica corrente da população, diante dos escândalos envolvendo ONGs, que as instituições filantrópicas e não governais, em boa parte, servem como roupagem para a corrupção com partidos, instituições e agentes políticos.

No entanto, antes de se apresentar qualquer dado de corrupção praticada no Terceiro Setor, cumpre mencionar que, pelo que indica a pesquisa, muitas das entidades sociais não mantêm vínculos ou não recebem recursos públicos para a execução das atividades, como explica Felix Lopes e Leonardo Barone (2013, *apud* ABONG, 2014, p. 6):

Existem cerca de 300 mil entidades sem fins lucrativos segundo a pesquisa Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil), realizada pelo IBGE. Destas, 10 mil receberam recursos por meio de convênios com o governo federal, uma fatia bem pequena. **Por aí se pode saber que não é do poder público que vem a maior parte dos recursos das ONGs.** (Grifo nosso).

Em termos monetários, segundo pesquisa publicada em 2014 pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), entre os anos 2003 e 2011 o governo federal aplicou R\$ 190 bilhões em convênios com outros níveis de governo e entidades sem fins lucrativos, sendo que “Estas receberam perto de 15% do total de transferências, num valor de R\$ 29 bilhões em mais de 36 mil convênios.” (ABONG, 2014, p. 6), sinalizando que a maior parte das verbas públicas destinadas aos convênios não são remetidas diretamente ao Terceiro setor.

Por outro lado, há certo nível de dificuldade para conseguir acessar dados conclusivos sobre os repasses estaduais e municipais, em razão da política de privacidade da Receita Federal, como observa a pesquisa:

Essa barreira impede saber com certeza a importância das demais fontes de recursos das ONGs, como financiamentos internacionais, apoio de empresas e fundações privadas, doações individuais e mesmo recursos das esferas estadual e municipal de governo. Dessa forma, fica claro que qualquer declaração definitiva a respeito do tema é precipitada. (ABONG, 2014, p. 7).

Já em relação à aplicação do chamamento público, como já apontado neste trabalho, o Decreto nº 7.568/11 promoveu alteração ao Decreto nº 6.170/07 e tornou obrigatória a realização do chamamento público para as parcerias com a União. Nesse sentido, resumo executivo realizado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, intitulado Pesquisa Sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal, aponta que:

A participação de parcerias com chamamento entre 2008 e 2012 passa de 21% para 32%. Portanto, em 2012, quando a exigência passou a ser efetiva, quase 2/3 das parcerias (cerca de 64%) passaram a ser provenientes de chamamento público. [...] Essa evolução, apesar de lenta, pode estar refletindo uma readequação dos programas à nova regulamentação. (FGV, 2014, p. 43).

Feitas estas as observações, passaremos a breves considerações sobre o uso das ONGs como ponte de corrupção para acesso a verbas públicas.

Neste fito, é preciso citar a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs que, “tendo por objetivo a análise do repasse de recursos federais para ONGs e OCIPs no período de 1999 até 30 de abril de 2009” (GOMES, 2015, p.163), culminou em 2010 na publicação do relatório final:

“A investigação conduzida pela CPI revelou que o controle sobre a liberação de recursos para entidades sem fins lucrativos que não prestaram contas de convênios anteriores ou que tiveram prestações de contas rejeitadas é bastante frágil. **Mesmo inadimplentes junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), muitas entidades receberam recursos públicos oriundos de convênios e contratos de repasse.**” (Congresso Nacional, 2010, p. 8). (Grifo nosso).

Importante apontar que o relatório concluiu pela necessidade de alteração do processo de repasse de recursos públicos vigente naquela data:

É notória e preocupante a incapacidade da administração de gerir os convênios na forma determinada pela legislação e o descompasso que há entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade de fiscalizá-las e

avaliar efetivamente a aplicação dos recursos. **Esse, certamente, é um dos problemas mais graves cuja solução demanda profundas mudanças em todo o processo.** (Congresso Nacional, 2010, p.7). (Grifo nosso).

Além disso, em paralelo com a fragilidade do sistema regulatório sobre as verbas públicas, são históricos no país os desvios de finalidade na aplicação de poderes emanados de funções públicas. Exemplo disso é a velha prática de utilizar recursos públicos para barganhar apoio político, por meio da concessão de favorecimentos junto ao povo e, até mesmo, pela compra de votos.

Porquanto é de se esperar que da união entre condutas públicas desvirtuadas e normas flexíveis para a prestação de contas tenha surgido a ânsia pela apropriação indevida das finanças públicas e o engrossamento das práticas de corrupção, tão danosas ao bem comum.

Outro ponto a ressaltar é que com a publicização, e a entrega de áreas de interesse público à iniciativa privada sem fins lucrativos, ocorreu o crescimento desordenado do Terceiro Setor e a intensificação das condutas imorais de desvio de recursos públicos. Isso por que, num primeiro momento, o setor ficou à parte das regras de controle aplicadas à Administração Pública e também desconexo ao rigor do controle privado, construiu-se, portanto, campo fértil para a proliferação da corrupção, como descreve o seguinte pensamento sobre o Terceiro Setor:

[...] constituindo zonas de entrelaçamento entre organizações formais públicas e privadas, espaço privilegiado para todo um jogo de poder e influências entre a burocracia pública e o sistema de interesses das grandes empresas (LANDIM, 1993 *apud* ALVES 2002, p. 228).

Na mesma esteira, o relatório da CPI das ONGs destacou: “Não se pode admitir que, por detrás do biombo da racionalidade gerencial que aponta para a terceirização das ações de Estado, dê-se guarida a expedientes de patrimonialismo e clientelismo.” (Congresso Nacional, 2010, p. 101).

Verifica-se, por conseguinte, que na regulamentação do Terceiro Setor existe uma competição entre duas forças antagônicas: de um lado as instituições públicas de controle, a sociedade civil e os movimentos por moralização existentes dentro do próprio setor, que almejam garantir a aplicação devida dos recursos públicos; de outro, agentes do Poder Público, do mercado e das ONGs que insistem no desvio dos recursos.

Ao observar a realidade das ONGs, traçado comparativo com os princípios que regem a Administração Pública, Rita Tourinho descreve:

A atividade de fomento vem sendo realizada pela Administração Pública, de todas as esferas, à margem dos princípios administrativos.

Aliás, muitas vezes parece que o fomento é utilizado exatamente como fuga aos princípios que norteiam a atividade administrativa. Em consequência, o que se verifica atualmente é um elevado índice de atos de corrupção tendo como protagonistas entidades do terceiro setor. (TOURINHO, 2011, p. 6). (Grifo nosso).

Já sobre o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e corroborando com a supracitada interpretação, o relatório da CPI das ONGs expôs os seguintes dados:

O Tribunal de Contas da União chegou à conclusão de que, de um recurso passado num determinado período, 54% dessas instituições eram ineptas, não eram capazes de exercer a função para a qual elas receberam dinheiro. Então, essa é uma questão que realmente deve ser aprofundada, discutida; deve ser encontrado um mecanismo urgente. (Congresso Nacional, 2010, p. 104). (Grifo nosso).

Desse modo, constata-se que o Marco Regulatório do Terceiro Setor (MROSC), enquanto tentativa política e social de regulamentar o controle sobre parte dos vínculos instituídos pela Administração Pública e os entes sem fins lucrativos, se insere em um contexto de desafios e complexidades, diante das arraigadas práticas que insistem em fazer das ONGs pontes de corrupção.

3.2 O controle público sobre o Terceiro Setor

Como verificado até aqui, o controle público sobre o Terceiro Setor apresenta fragilidade e ineficácia. Nesse sentido se faz preciso compreender quais as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público no processo de regulamentação das ações ligadas ao setor.

Sobre isso, Valdir Agapito Teixeira, secretário federal de controle interno da Controladoria Geral da União quando da CPI das ONGs, expôs:

Mesmo que contássemos com um exército de auditores, não poderíamos estar em todos os locais, em 5.000 (cinco mil) municípios. Num país de dimensões como as nossas, não há controle, nem externo nem interno, que possa cobrir todo esse universo. (Congresso Nacional, 2010, p. 124).

Assim, um dos fatores de desafio ao controle público seria a extensão territorial do país e número de entidades, o que indica necessidade de maior envolvimento das instituições públicas e da sociedade para expandir a rede de informações e poder de intervenção sobre as práticas das entidades sem fins lucrativos.

Por outro lado, as informações disponibilizadas sobre os repasses públicos e a prestação de contas das ONGs não apresentam o nível de transparência ideal, como indica o relatório da CPI das ONGs:

No Reino Unido e nos Estados Unidos, não há sigilo fiscal de entidades sem fins lucrativos. Todas as declarações de Imposto de Renda são tornadas públicas pela Receita Federal deles. São declarações que definem com muito mais detalhes as informações. Será que não poderíamos criar uma declaração de Imposto de Renda específica para o Terceiro Setor que esclarecesse melhor as informações?

[...]Enquanto não tivermos informação qualificada da Receita Federal, que tem um papel ativo juntamente com o Tribunal de Contas, com monitoramento do uso desses recursos públicos, não vamos ter informação suficiente para fazer com que este debate avance com qualidade. (Congresso Nacional, 2010, pp. 113 e 118).

Ainda pelo Inquérito, foi aludido que um fator de complicação para o controle sobre o Terceiro Setor seria a falta de definição quanto às fontes de financiamento, já que, como foi evidenciado no tópico passado sobre corrupção, a maior parte dos recursos das ONGs não é proveniente diretamente da União, ficando a lacuna sobre as demais fontes e sobre qual a base de sustentação das ONGs brasileiras:

O modelo americano é um modelo fortemente baseado na contribuição dos indivíduos. Já na Alemanha, que também tem uma sociedade civil diversa, complexa, há um Terceiro Setor muito amplo, e mais de 60% de todo o funding, de todo o financiamento das entidades sociais na Alemanha, vêm do poder público. Isso

acontece na Europa em geral. A transferência de recursos públicos para atores da sociedade civil é um marco que caracteriza a Europa.

[...] **Qual é o modelo do Brasil? Nunca tivemos essa discussão.** (Congresso Nacional, 2010, p. 117).

Desse modo, outra perspectiva seria buscar construir um sistema de financiamento para o Terceiro Setor brasileiro baseado na contribuição social, indicando que “a legitimidade política do setor vem do seu enraizamento e do apoio que ela tem na sociedade [...] e não há instrumento de fiscalização maior”. (Congresso Nacional, 2010, p. 119).

Nesse ponto, se observa um paradoxo, pois como incentivar a sociedade à contribuição voluntária ao Terceiro Setor se a sociedade apresenta desconfiança a esse mesmo setor?

Figura-se, portanto, como urgente a superação da corrupção na qual as Organizações da Sociedade Civil se veem envolvidas, pois disso depende o apoio social e a própria sobrevivência das entidades, já que o Estado não poderia continuar fomentando o Terceiro Setor caso a sociedade se mobilizasse contra esse apoio.

Assim, as ONGs dependem da sociedade na qual estão inseridas e para as quais prestam serviços. De um lado, porque esse apoio pode ser a principal fonte de recursos; de outro, porque o fomento estatal necessita da aprovação social para ser legitimado.

Outra questão relevante seria como exercer o controle público sobre o Terceiro Setor sem comprometer a eficiência necessária para a atuação nas áreas em que o Estado não consegue suprir as demandas? Como exercer um controle eficaz sem enrijecer as atividades das ONGs? (Congresso Nacional, 2010, p. 121).

Infelizmente, é sabido que a principal forma de controle público sobre a Administração Pública ocorre por meio da burocracia processual, em que as atividades são fiscalizadas por etapas e liberadas após aprovação de alguma autoridade superior, o que gera parte da morosidade que tanto onera e atrasa o andamento das atividades.

Porquanto, ao lado da Administração Pública Gerencial ainda caminha a passos lentos a Administração Pública Burocrática. Trata-se de um embargo à fluidez na prestação dos serviços públicos, já que a burocracia existe não apenas dentro de cada órgão e entidade pública, mas também nas relações entre ambos, o que acaba por engessar toda a rede pública; mas que, por outro lado, evita que as práticas contra o Erário sejam ainda mais agressivas.

Desse modo, se a própria Administração Pública ainda não encontrou um meio eficaz de evitar a corrupção sem usar de práticas burocráticas, como exercer controle sobre o Terceiro Setor sem engessá-lo também?

Sobre esse desafio de solucionar o paradoxo entre controle e produção de resultados, Dora e Pannunzio, em análise ao anteprojeto de lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, sinalizaram:

Enquanto o controle de meios subsistir lado a lado ao controle de resultados, sem um critério que permita dimensionar o peso que cada um deles deve exercer na avaliação da prestação de contas, dificilmente o segundo prevalecerá sobre o primeiro. (DORA, Denise; PANNUNZIO, Eduardo, 2013, p. 22).

Por este critério, a principal medida a ser adotada para o controle público não burocrático sobre o Terceiro Setor seria a de criar mecanismos de mensuração de resultados em vez de focar nos procedimentos. Tarefa difícil para a Administração Pública que ainda não

conseguiu promover esse tipo de controle sobre o próprio aparelho estatal, o que indicaria necessidade de buscar novas ideias:

Ocorre que o domínio das relações Estado-OSCs deve ser o da experimentação, e não o da padronização. As OSCs são veículos privilegiados de inovação social, mas, para que isso ocorra, **é fundamental que a Administração Pública esteja aberta a ideias e metodologias novas** — aliás, este deveria ser um dos objetivos centrais de uma política de contratualização com a sociedade civil organizada. Nada mais contrário a isso do que pretender enquadrar os projetos de OSCs a modelos rígidos pré-estabelecidos nos gabinetes governamentais. (DORA, Denise; PANNUNZIO, Eduardo, 2013, p. 22). (Grifo nosso).

Por outro lado, é possível indagar sobre a capacidade das ONGs brasileiras em interagir com a sociedade e, por este meio, criar espaço para a solução dos problemas relacionados ao controle sobre repasses públicos. E nesse sentido, a pesquisa aponta: “Basicamente, as ONGs ainda não chegaram a uma situação de maturação, que lhes permita ter absoluta consciência do que é gerir recursos públicos.” (Congresso Nacional, 2010, p. 123).

Sobre esse posicionamento, parece a este trabalho ser preciso inquirir sobre os vários graus de maturação existentes na diversidade de entidades do Terceiro Setor brasileiro para, então, apresentar a incapacidade das ONGs em atuarem no melhoramento do controle sobre os recursos das entidades ou, em caso contrário, apresentar o potencial para a construção das inovações necessárias a esse melhoramento.

Noutro fito, retomando o posicionamento sobre a relevância e necessidade de se expandir o controle sobre o Terceiro Setor por meio do fortalecimento da atuação social, foi citado que:

Precisamos abrir janelas para a participação do controle social. E uma das possibilidades seria conceder senhas de consulta da conta vinculada aos convênios aos membros do Ministério Público, ao promotor da comarca, às câmaras de vereadores, aos conselheiros do controle social daquela atividade — se for atividade de educação, aos conselheiros da área de educação —, podendo essa forma de acesso ser concedida amplamente, até para a população, porque essas contas de convênios são públicas, não têm sigilo algum. Esse seria um instrumento poderoso para as entidades do controle social. (Congresso Nacional, 2010, p. 126).

Dessa forma, foi possível observar a problemática do controle estatal e social sobre o Terceiro Setor por diferentes prismas, o que certamente não esgotou as possibilidades de questionamentos e sugestões a serem feitos sobre o tema, mas que, para este trabalho, permitiu precípua compreensão sobre a matéria e, assim, maior aprofundamento sobre o contexto no qual se insere o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

4 PERSPECTIVAS PARA O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Após a abordagem feita na seção 2.3.5 deste estudo, em que se falou sobre a Lei nº 13.019/14, já alterada pela Lei nº 13.204/15, cabe buscar entender quais são as perspectivas para a efetivação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, por meio do levantamento de alguns dos pontos da lei que estejam sendo vistos pela comunidade jurídica como emblemáticos e quais são as considerações para a efetivação do MROSC.

Para isso, serão discutidos nesta seção os seguintes aspectos da aplicação da Lei nº 13.019/14:

- a) *Desafios para a efetivação do MROSC;*
- b) *Apontamentos para a efetivação do MROSC.*

4.1 Desafios para a efetivação do MROSC

Tem sido amplamente apontado que a Lei nº 13.204/15 alterou consideravelmente a Lei nº 13.019/14, isso por que após a redação de 2014 “houve uma série de iniciativas que discutiram a Lei e apresentaram sugestões e propostas para o seu processo de regulamentação” (ABONG, 2015, p. 6), o que culminou na redação de 2015. Desse modo, as alterações instituídas foram ocasionadas por reivindicações de entidades do Terceiro Setor e parte da comunidade jurídica, que alegavam o risco de engessamento das atividades efetuadas mediante parcerias das OSCs com o Poder Público.

No entanto a nova redação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil não é tema pacificado, pois, se por um lado, existem afirmações de que se trata de melhoria fruto da participação social no processo regulamentar; por outro, também existem argumentos de que a nova redação enseja alguns retrocessos, como cita Rita Tourinho:

Alguns aspectos constantes da Lei nº 13.019/14 comprometem a implementação do princípio da impessoalidade e trazem questionamentos quanto à forma de controle adotada, pois parece que o novo diploma legal preferiu prestigiar o cumprimento das metas estabelecidas, desprezando, em alguns casos, a prestação de contas nos moldes tradicionais (TOURINHO, 2016). (Grifo nosso).

Doutro modo, apontando os avanços na nova redação, o Boletim de Orientação Jurídica da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais salienta:

A atuação em rede foi sensivelmente desburocratizada pela nova redação, que revogou o engessado artigo 25 da Lei original e criou o artigo 35-A, com a previsão mais ampla da atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, nos termos de fomento ou de colaboração. (ABONG, 2015, p. 6). (Grifo nosso).

Outra melhoria apontada pela Associação é com relação à nova redação do art. 63, que substituiu a previsão de procedimentos diferenciados para prestação de contas para transferências cujos valores fossem inferiores a R\$ 600 mil pela previsão de que “o regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas” (art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019/14), deixando, portanto, em aberto a definição de valores:

A nova redação demonstra, também, o espírito da lei no sentido de focar no controle de resultados das parcerias, ao retirar exigências anteriormente previstas no plano de trabalho, nas despesas permitidas e nas regras das prestações de contas (ABONG, 2015, p. 7). (Grifo nosso).

Já em sentido contrário, a promotora de justiça Rita Tourinho, indica que “[...] critica-se a precoce alteração da Lei nº 13.019/14 pela Lei nº 13.204/15, que acabou por dificultar o controle das parcerias e facilitar a violação dos princípios acolhidos pela própria legislação no seu art. 5º” e argumenta:

Ocorre que, a Lei nº 13.204/15 acabou por ampliar demasiadamente as possibilidades de dispensa do processo de chamamento público, ao acrescentar a hipótese do inciso VI, ao art. 30, qual seja, “*no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política*”.

[...]

Perece um verdadeiro paradoxo que uma lei supostamente fundamentada em princípios administrativos, dentre os quais o da impessoalidade e o da moralidade, exclua a incidência do instrumento (TOURINHO, 2016). (Grifo nosso).

Desse modo, se percebe que uma das dificuldades para a efetivação do MROSC é a existência de divergências sobre as normas instituídas pelo Marco, o que pode dividir as potencialidades para efetivação do novo regramento jurídico e atrapalhar o processo de evolução da regulamentação.

Nesse aspecto cabe ressaltar que as divergências sobre o Marco podem significar dupla fragilidade: por um lado, porque comprometem a aceitação da norma e enfraquecem os movimentos para sua implementação; por outro, porque a existência de pontos polêmicos

podem sinalizar falhas e vícios na redação da própria norma, o que apontaria para a necessidade de aperfeiçoamento na legislação da matéria.

Por outro lado, também é possível cogitar que a existência de opiniões contrárias sobre o tema seja consequência direta da própria área que se pretende regular, pois nela atuam grupos sociais com interesses distintos; já que o Terceiro Setor é o campo de atuação das ONGs, que por natureza defendem a inovação e a liberdade social, e também se constitui área de interesse das instituições e juristas do Estado que buscam o controle sobre a prestação dos serviços de interesse público. É área, portanto, que desperta os mais diversos sentimentos e argumentações.

Constatou-se, portanto, que algumas questões acerca da Lei nº 13.019/14 são de difícil pacificação, o que indica a necessidade de aprofundamento sobre cada um dos pontos divergentes, o que não encontra espaço neste raso estudo.

Noutro fito, não se poderia deixar de mencionar a insegurança jurídica que tem levado diversas ONGs a não firmarem parcerias com a Administração Pública, por não enxergarem clareza e coerência nas normas que esta impõe aos parceiros do Terceiro Setor. Isso é muito ruim para a sociedade, pois inibe a formação de vínculos com boa parte das entidades sérias e comprometidas com os resultados sociais e, em contrapartida, atrai para junto do Poder Público entidades fantasmas e corrompidas.

Sobre essa ausência de segurança jurídica, e fazendo crítica à Lei nº 13.019/14, o Boletim de Orientação Jurídica da ABONG adverte:

A redação original da Lei estabelecia que as OSCs parceiras deveriam utilizar um regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, e que este fosse previamente aprovado pela Administração Pública parceira.

Este tema foi amplamente discutido ao longo da tramitação da Lei 13.019, tendo causado grande controvérsia, diante da potencial ingerência na liberdade de auto-organização de entidades privadas no momento da aprovação destes regulamentos pela Administração Pública.

Já a atual redação vai no extremo oposto, excluindo a previsão de qualquer regulamento para o uso dos recursos públicos repassados, deixando um vazio legislativo num tema tão controverso. Este vazio não contribui para o desejado aumento da segurança jurídica nessas

relações, tampouco para a necessária uniformização de entendimentos

relativos ao uso dos recursos repassados no âmbito das parcerias. (ABONG, 2015, pp. 5 e 6). (Grifo nosso).

Por fim, pela abrangência de questões políticas, sociais e jurídicas que permeiam a efetivação do MROSC, além do desafio de se balizar as divergências apresentadas, também cumpre fazer alusão ao desafio da corrupção e da falta de continuidade das políticas públicas, o que tem embargado o contínuo aperfeiçoamento do processo de regulamentação do Terceiro Setor.

4.2 Apontamentos para a efetivação do MROSC

Pela pesquisa realizada, em que foi possível apresentar algumas das etapas da regulamentação do Terceiro Setor e os desafios e polêmicas que envolvem a implementação da Lei nº 13.019/14, torna-se necessário delinear algumas considerações acerca das ações que possam contribuir para a efetiva regulação das parcerias entre governo e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Nesse sentido, é a partir dos desafios existentes que se pretende descobrir quais as possíveis ações estratégicas que devem ser adotadas para a efetivação da política pública de regulação.

Dito isso, observa-se que um dos problemas mais graves no controle público sobre o Terceiro Setor é a falta de informações precisas sobre todos os repasses públicos destinados às entidades sem fins lucrativos, já que a compilação de dados parece ter ficado restrita ao governo federal, o que gera descontrole e obscuridade sobre o financiamento das ONGs.

Assim, é premente a necessidade de se criar mecanismos que unifiquem as informações sobre todas as verbas públicas investidas nas entidades, ou seja, o governo federal precisa expandir as políticas relacionadas a controle e incluir a temática como meta para os entes da federação, precisa ser um trabalho conjunto para a disponibilização das informações. Já existem diversas entidades, tanto públicas quanto do próprio Terceiro Setor, que têm buscado apresentar dados globais sobre o financiamento do setor e, no entanto, esbaram na precariedade dos controles estaduais e municipais.

Portanto, é crucial que todos os entes da federação apresentem para a sociedade dados de qualidade sobre os repasses realizados por suas esferas de governo às entidades sem fins lucrativos, o que depende do melhoramento das políticas de controle, por isso a importância do apoio federal.

Por outro lado, se deve ter em mente que o controle estatal não pode ter como pauta apenas o controle dos próprios gastos com o Terceiro Setor, pois é preciso acompanhar os investimentos privados também, o que atualmente não vem sendo feito com eficácia e transparência. Infelizmente, muitas ONGs são apenas roupagem para a atuação de agentes do mercado que encontram nestas entidades forma desleal de marketing e apropriação sobre ideologias e comportamentos sociais; quantas ONGs estão a serviço de grandes marcas no Brasil?

Desse modo, a pesquisa indica que para combater a corrupção no Terceiro Setor é preciso acompanhar as relações que tais pessoas jurídicas mantêm com os vários grupos de interesse da sociedade, para não permitir que elas sirvam de mecanismo de dominação de um grupo sobre o outro. Para tanto, observou-se que a Receita Federal possui relevância estratégica para o acompanhamento dessas interações.

Isso por que atualmente a Receita Federal tem mantido o sigilo das informações sobre os repasses privados às entidades sem fins lucrativos, o que impede que as entidades de pesquisa possam apresentar conclusões sobre qual a base de financiamento do Terceiro Setor brasileiro. Apontou-se que em outros países tais informações são de livre acesso, para que a sociedade conheça o perfil de cada ONG e saiba que tipo de fomento ela possui, o que não acontece no Brasil. Esse é um problema sério que indica outra ação governamental para a efetivação da regulamentação sobre o Terceiro Setor: alteração da política de privacidade da Receita Federal com relação às ONGs em funcionamento no país.

Outro ponto que merece destaque é que a participação da sociedade no controle e financiamento das entidades do Terceiro Setor figura como condição de legitimidade. No caso brasileiro, a pesquisa indicou que não é do governo federal que as ONGs têm recebido a maior parte dos recursos que utilizam, o que pode indicar alta participação social. Trata-se de conjectura, pois as informações não são suficientes para a constatação. De todo modo, ainda que o fomento esteja sendo realizado pela sociedade em nível elevado, observa-se pouca gerência social dos recursos das OSCs. Surge, portanto, também como apontamento para a efetivação da regulamentação, a necessidade de intensificação do controle social sobre os recursos das ONGs.

Importante frisar que os apontamentos para a efetivação do MROSC apresentam interdependência, pois uma ação positiva gera impacto para a superação dos demais problemas. Por exemplo, a eliminação da política de sigilo sobre as contas das ONGs certamente cria novas possibilidades para que os cidadãos possam acompanhar os recursos e,

consequentemente, as relações que tais entidades mantêm com os agentes de mercado, com os partidos e representantes políticos, por exemplo.

Outra problemática apresentada na pesquisa é a insegurança jurídica das parcerias firmadas entre OSCs e governo, pois a falta de clareza sobre as normas e, até mesmo, a inviabilidade na operacionalização de algumas compromete a moralidade e transparência dos vínculos. De modo que para algumas entidades parece ser mais vantajoso se manter longe de parcerias com o Estado, enquanto outras encontram justamente a oportunidade de materialização de práticas clientelistas com agentes públicos. Desse modo, é possível apontar que ação necessária é dar continuidade ao processo de regulamentação para que a segurança jurídica possa ser melhorada.

Nesse sentido, cumpre mencionar a relevância do princípio da continuidade para o ordenamento jurídico que disciplina a matéria, já que é por meio da constância política no trabalho de aperfeiçoamento da regulação das parcerias que se pode alcançar a efetivação das regras impostas pela Lei nº 13.019/14. Assim, é importante que não se perca, como tantas vezes ocorre com as políticas públicas, o comprometimento em dar continuidade aos trabalhos.

Portanto, novo apontamento para a efetivação do Marco é a necessidade de continuidade das pesquisas, debates e trabalhos que deram origem ao MROSC. Um trabalho tão importante para a prestação dos serviços de interesse público não pode ser visto como interesse de determinado governo, mas sim como interesse social que deve continuamente ser aperfeiçoado.

Por fim, vale salientar que, como medida estratégica de implementação, a própria Lei nº 13.019/14 estabelece a necessidade de criação de novo órgão federal para monitoramento do andamento das ações de implantação da lei, o que pode ser apontado como a medida central para a efetivação do MROSC.

5 CONCLUSÕES FINAIS

O presente estudo, que teve por objetivo compreender o contexto no qual se insere a Lei nº 13.019/14 e os desafios para a efetivação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, partiu da análise das entidades pertencentes ao Terceiro Setor enquanto pessoas jurídicas de direito privado, trazendo a classificação das ONGs no Direito Administrativo brasileiro.

Em seguida, buscou-se apresentar as divergências entre doutrina e jurisprudência no que concerne à publicização dos serviços públicos, instituídas pelo Programa Nacional de Publicização (PNE) criado pela Lei nº 9.637/98, a Lei das Organizações Sociais (OS), que previa a transferência da prestação de determinados tipos de serviços públicos às entidades do Terceiro Setor por meio dos contratos de gestão. Sobre isso, concluiu-se que existe decisão do STF no sentido de reconhecimento da constitucionalidade da lei, mas que a questão não foi superada em nível de doutrina e, possivelmente, também em nível de concepção social sobre o funcionamento das ONGs ligadas ao Estado.

Também foi possível compreender que a lei que instituiu regulamento jurídico para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Lei nº 9.637/98, ficou conhecida como a Lei do Terceiro Setor, diante da inovação inserida no regramento do controle estatal, já que estabeleceu novo tipo de vínculo entre governo e Terceiro Setor, os termos de parceria, a serem concedidos apenas àquelas entidades classificadas com a titulação de OSCIP.

Verificou-se também o Decreto nº 6.170/07, que trata dos repasses de recursos da União a entidades do Terceiro Setor, observando-se que a partir de 2011 foi criado novo processo de seleção, baseado na lei de licitações, para escolha de entidades a serem contempladas com fomento estatal: o chamamento público.

Já em relação ao processo de concessão de títulos às pessoas jurídicas sem fins lucrativos, apontou-se que não há transparência nem indícios de adequado rigor na verificação das atividades prestadas por tais entidades, ficando o processo limitado à apresentação de documentos comprobatórios. Na mesma oportunidade, apresentou-se a repartição da competência para a certificação das ONGs, já que o Decreto nº 12.101/09 estabeleceu que os ministérios responsáveis pela saúde, educação e desenvolvimento social são as autoridades competentes para monitorarem e concederem certificação para as entidades atuantes em cada uma das respectivas áreas.

Seguindo no estudo, chegou-se à Lei nº 13.019/14, o denominado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que trata de instituir novo regime jurídico para as ONGs independentemente de certificação, tratando-se, portanto, de regime mais amplo. Sobre isso, falou-se também sobre a imposição da realização do processo licitatório chamamento público como fase anterior à celebração de dois novos vínculos com o Poder Público: termos de colaboração e termos de fomento. Observou-se, ainda, que o novo regimento equipara as condutas libidinosas de corrupção de processo seletivo a crime de improbidade, por meio da alteração da Lei nº 8.429/92.

Ainda em relação à Lei nº 13.019/14, objeto maior deste estudo, verificou-se divergências entre argumentos de alguns juristas e as opiniões defendidas pelas entidades do Terceiro Setor quanto ao significado da Lei nº 13.204/15, lei que alterou o Marco Regulatório ora estudado. Constatou-se, portanto, existência de certo antagonismo entre a liberdade que as entidades do Terceiro Setor defendem ser necessária para a consecução dos objetivos sociais e alguns dos instrumentos de controle sobre suas práticas. Sobre isso, apontou-se que o setor não governamental é área complexa de interação entre diferentes grupos sociais.

Por outro lado, foi preciso tentar estabelecer paralelismo entre a nova lei e a realidade atual das ONGs. Nesse sentido, citou-se o caso da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs, em que diversas entidades e autoridades forneceram contribuição para a criação de um relatório final sobre a realidade das entidades no Brasil. No mesmo fito, falou-se também do controle público sobre o Terceiro Setor e das dificuldades que envolvem sua realização.

Por fim, foram apresentados alguns dos desafios para a efetivação do MROSC, em que se constatou a presença de corrupção, insegurança jurídica, falta de controle, obscuridade, baixo gerenciamento social e a dificuldade em se acessar informações sobre as fontes de recursos das ONGs como principais embargos ao sucesso do Marco. Foram apontadas também algumas ações estatais que podem definir os resultados da política desenhada, citando que os problemas existentes devem ser estudados e combatidos de forma contínua, por meio da manutenção dos trabalhos para o aperfeiçoamento do Marco Regulatório e da criação do órgão federal previsto na própria Lei nº 13.019/14.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mário Aquino. **Terceiro Setor: o dialogismo polêmico**. 2002. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas da Faculdade de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

ANA G. Corrupção e Política Pública: A PCI das ONGs. **Revista Jus Populis**, Barretos, n. 1, v. 1, p. 6, jan./jun. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **O dinheiro das ONGs: Como as Organizações da Sociedade Civil sustentam suas atividades**. Brasil, 2014. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/177>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

ASSOCIAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES BRASILEIRAS NÃO GOVERNAMENTAIS - ABONG. **Boletim Orientação Jurídica**. 8 ed., dez. 2015. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/final/download/Boletim8.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA.,2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA.,2010.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. Contratos de gestão. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=591>. Acesso em maio 2016.

BORTOLETO, Leandro. **Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: *JusPodivm*. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, out. 2011. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>. Acesso em: 17 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 14 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 set. 2011. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm#art1>. Acesso em: 14 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8242.htm>. Acesso em: 14 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mai. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8244.htm#art1>. Acesso em: 14 mai. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 14 mai. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da

sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n^{os} 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis n^{os} 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei n^o 91, de 28 de agosto de 1935. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Lei n^o 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 16 mai. 2016.

BRASIL. Lei n^o 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Lei n^o 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 14 mai. 2016.

BRASIL. Lei n^o 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 13 mai. 2016.

BRASIL. Lei n^o 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 13 mai. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n^o 1923/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Ayres Britto. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 16 abril 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adin+1923%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

BROCHARDT, Viviane. Construção Participativa. **Secretaria Geral da Presidência da República**. Brasília, DF, 12 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.participa.br/osc/paginas/historico>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. DI

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. DI

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DORA, Denise; PANNUNZIO, Eduardo. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Cenário atual e estratégias de avanço**. Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada: Direito FGV, São Paulo, n.1, p. 5-28, jun.2013.

ESTADO DO PARANÁ edita Decreto que regulamenta a Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. **Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, 25 fevereiro 2016. Disponível: <<http://www.fundacoes.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=106>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Pesquisa Sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal**. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/iniciativas/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2010**. Estudos & Pesquisas, n. 20, p.08. Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro**. Livro 1. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_DesafiosdoDesenvolvimento09.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Certificação de entidades beneficentes de assistência social na área de educação**. Disponível em: <<http://cebas.mec.gov.br/>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Certificação de entidades beneficentes de assistência social na área de saúde**. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sas/cebas>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Certificação de entidades beneficentes de assistência social**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-de-assistencia-social>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

PEREIRA B. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 47, p. 19, jan./abr. 1996.

SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE. **Índice de Progresso Social 2015**. Disponível em: <[http://www.socialprogressimperative.org/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDQvMDgvMTUvMDMvMzYvMy9JUFNfR2xvYmFsX0ZJTkFMXzFfLnBkZiJdXQ/IPSGlobal_FINALE%20\(1\).pdf](http://www.socialprogressimperative.org/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDQvMDgvMTUvMDMvMzYvMy9JUFNfR2xvYmFsX0ZJTkFMXzFfLnBkZiJdXQ/IPSGlobal_FINALE%20(1).pdf)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

TOURINHO R. O Chamamento Público e os Ajustes Diretos Firmados com Organizações de Sociedade Civil: A Interpretação Sistemática da Lei nº 13.019/14. **Direito do Estado**, Bahia, 16 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rita-tourinho/o-chamamento-publico-e-os-ajustes-diretos-firmados-com-organizacoes-de-sociedade-civil-a-interpretacao-sistemica-da-lei-n-1301914>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

TOURINHO R. Terceiro Setor no Ordenamento Jurídico Brasileiro: Constatações e Expectativas. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 24, p. 6, jan./fev. 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/rita-tourinho/terceiro-setor-no-ordenamento-juridico-brasileiro-constatacoes-e-expectativas>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

TOURINHO, R. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. **Revista Eletrônica Sobre Reforma do Estado**. Salvador, n. 24, p. 3, jan./fev.2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBRO-JANEIRO-FEVEREIROi-2011-RITA-TOURINHO.PDF>>. Acesso em: 2 mai.2016.

TOURINHO, R. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. **Revista Eletrônica Sobre Reforma do Estado**. Salvador, n. 24, p. 3, jan./fev.2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBRO-JANEIRO-FEVEREIROi-2011-RITA-TOURINHO.PDF>>. Acesso em: 13 mai. 2016.