

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE GRADUAÇÃO  
CURSO DE DIREITO**

**FLAVIA BARBARA RUSCHEL PETRY**

**IMPLANTAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DAS PARCERIAS ENTRE A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO  
MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO**

**São Leopoldo  
2021**

FLAVIA BARBARA RUSCHEL PETRY

IMPLANTAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DAS PARCERIAS ENTRE A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO  
MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em  
Ciências Jurídicas e Sociais, pelo Curso  
de Direito da Universidade do Vale do Rio  
dos Sinos – UNISINOS

Orientador: Professor Mestre Ronaldo Gatti de Albuquerque

São Leopoldo

2021

Ao meu companheiro de jornada, com todo meu amor e agradecimento pelo apoio incondicional...

Aos meus filhos, meus bens mais preciosos, pela companhia, pelas caronas e pelo incentivo diário...

Aos meus pais, por todo esforço despendido para que seus filhos se tornassem cidadãos de valor...

Aos professores que, desde sempre, me desafiaram a sempre querer aprender mais...

Aos amigos e colegas, que torceram por mim, me apoiaram e me incentivaram, meu eterno agradecimento...

E... àqueles que pensam que não conseguiriam: inspirem-se no meu exemplo e retomem aos “bancos escolares”, pois SEMPRE É TEMPO DE APRENDER!

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Mestre Ronaldo Gatti de Albuquerque, pela segurança, apoio e conhecimentos compartilhados na caminhada do TCC;

Aos servidores que, com sua participação na pesquisa *on-line*, me presentearam com ricos e valiosos achados;

Aos gestores das Organizações da Sociedade Civil e suas prestimosas equipes técnicas e de apoio, por aceitarem o convite para partilhar sua percepção sobre a implantação do MROSC em Novo Hamburgo, antes mesmo da publicação da *Lei das Parcerias*;

Aos colegas da Secretaria Municipal de Cultura de Novo Hamburgo, pela compreensão com minhas ausências e silêncios em tempos de TCC, em especial, à equipe dos “*diferentões*”: este trabalho comprova que estamos no caminho correto;

Ao Diretor Alex Jonatan Lassakoski, grande parceiro de inquietações e realizações na Política Cultural, pela presença amiga e amparo “tecnológico”;

Enfim, meus mais sinceros agradecimentos àqueles que estiveram comigo na construção do conhecimento, iniciado em calorosos e instigadores debates sobre o novo regime jurídico de parcerias, muito antes da publicação da Lei Federal 13.019/2014;

A todos e todas: MUITO OBRIGADA! Esse trabalho é resultado dos achados da nossa caminhada para implantar o MROSC em Novo Hamburgo!

Parceria não é folia...

Não é dança com qualquer parceiro, vínculo de qualquer espécie, signo sem qualquer rigor...

Não pode ser conceito em fronteiras precisas, empregado para evasão de situações típicas ou para controle arbitrário de vínculos disciplinados pelo direito.

(MODESTO, 2018, p. 18)

## RESUMO

O presente trabalho aborda os principais aspectos da implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC no Município de Novo Hamburgo. O objetivo, sobretudo, é verificar a introdução do novo regime jurídico de parcerias (Lei Federal 13.019/2014) em um caso concreto. A partir de um estudo exploratório, transversal, de abordagem qualitativa, realiza-se análise documental e entrevista estruturada com 10 (dez) agentes públicos e 21 (vinte e um) gestores das organizações da sociedade civil local que, voluntariamente, responderam a um formulário de pesquisa, disponibilizado eletronicamente. Para a análise documental, foram selecionados, no Portal da Transparência da Prefeitura de Novo Hamburgo, 10 (dez) processos administrativos referentes a contratos firmados com organizações da sociedade civil, no período compreendido entre o ano de publicação da Lei das Parcerias (2014) e o ano de 2019. Os dados colhidos nos procedimentos técnicos foram agrupados em três grandes categorias: “críticas à burocracia”, “divergências de entendimentos” e “deficiências estruturais”. Nas manifestações dos agentes públicos, destacam-se críticas ao “capital humano insuficiente” e à “falta de preparação” de todos os envolvidos na instituição do novo regime jurídico das parcerias. As entrevistas com os gestores das Organizações da Sociedade Civil-OSC, por sua vez, apontam a “falta de conhecimento/entendimento sobre o MROSC” e o “excesso de burocracia” na celebração de parcerias a partir de 2017. Os resultados analisados apontam para a necessidade de melhorias nos procedimentos e processos administrativos de parceria do Município de Novo Hamburgo que podem ser sintetizados em duas grandes categorias: “Formação de Capital Humano” e “Melhorias tecnológicas”.

**Palavras-chave:** Licitação. Lei das Parcerias. Marco Regulatório. Lei 13.019. Novo Hamburgo

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Número de OSCs por natureza jurídica.....	67
Quadro 2 – Distribuição de OSCs por área de atuação .....	67
Quadro 3 – Evolução de recursos transferidos para OSCs.....	68
Quadro 4 – Repasses para ONGs de 2014 a 2016.....	69
Quadro 5 – Síntese da linha do tempo MROSC.....	73

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CC	Código Civil
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
ENCCLA	Eixo Prevenção da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FUNCRIANÇA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NBR	Normas Brasileiras de Regulação
ONGs	Organizações não-Governamentais
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PPS	Parcerias Público-Sociais
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

## SUMÁRIO

<b>1 NOTAS INTRODUTÓRIAS</b> .....	<b>11</b>
<b>2 (RE)VISITANDO PRÉ-COMPREENSÕES</b> .....	<b>16</b>
2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
<b>2.1.1 PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1.2 PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b> .....	<b>21</b>
2.2 PESSOAS JURÍDICAS .....	29
<b>2.2.1 NOÇÕES PRELIMINARES</b> .....	<b>29</b>
<b>2.2.2 PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO</b> .....	<b>31</b>
<b>2.2.3 ESPÉCIES DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2.4 TERCEIRO SETOR</b> .....	<b>34</b>
<b>2.2.4.1 DAS ENTIDADES DE INTERESSE SOCIAL</b> .....	<b>37</b>
<b>2.2.4.2 DAS CERTIFICAÇÕES E QUALIFICAÇÕES</b> .....	<b>45</b>
2.3 SUBSIDIARIEDADE DO TERCEIRO SETOR.....	53
<b>3 SOCIEDADE CIVIL E ESTADO</b> .....	<b>57</b>
3.1 PARCERIAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL .....	57
<b>3.1.1 HISTÓRICO</b> .....	<b>58</b>
<b>3.1.2 REGIMES DE PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1.3 TERCEIRO SETOR EM NOVO HAMBURGO</b> .....	<b>67</b>
3.2 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL- MROSC.....	70
<b>3.2.1 CAUSAS E EFEITOS DA LEI FEDERAL 13.019/2014</b> .....	<b>75</b>
<b>3.2.2 PRINCÍPIOS BASILARES DA NORMA</b> .....	<b>83</b>
<b>3.2.3 SEMELHANÇAS COM A LEI GERAL DE LICITAÇÕES</b> .....	<b>87</b>
<b>4 PARCERIAS REALIZADAS NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO</b> .....	<b>90</b>
4.1 PARCERIAS REALIZADAS ATÉ DEZEMBRO DE 2016 .....	92
<b>4.1.1 REGIME JURÍDICO E OBJETO DAS PARCERIAS</b> .....	<b>92</b>
<b>4.1.2 PROCEDIMENTOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	<b>96</b>
4.2 IMPLANTAÇÃO DA LEI FEDERAL 13.019/2014 NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO .....	104
<b>4.2.1 PERCEPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS</b> .....	<b>111</b>
<b>4.2.2 PERCEPÇÃO DOS GESTORES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL</b> .....	<b>117</b>

<b>4.2.3 NORMAS REGULAMENTADORAS.....</b>	<b>124</b>
<b>4.3 PARCERIAS REALIZADAS APÓS 2017.....</b>	<b>128</b>
<b>4.3.1 ALTERAÇÕES E INOVAÇÕES NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ..</b>	<b>130</b>
<b>4.3.2 NOVA POSTURA DOS AGENTES PÚBLICOS E DOS GESTORES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....</b>	<b>136</b>
<b>4.3.3 MROSC EM NOVO HAMBURGO: É PRECISO AVANÇAR .....</b>	<b>141</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>148</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>154</b>
<b>APÊNDICE A – FORMULÁRIOS DE ENTREVISTA ESTRUTURADA .....</b>	<b>166</b>
<b>APÊNDICE B – FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA COM AGENTES PÚBLICOS .....</b>	<b>169</b>
<b>ANEXO A – FICHA PARA ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>172</b>

## 1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Quando, em 2017, os efeitos da Lei Federal 13.019/2014 – apelidada como Marco Regulatório – atingiram todos os municípios do Brasil, literalmente, o desespero tomou conta dos atores envolvidos, a começar pelos Gestores públicos, técnicos das Prefeituras, gestores das associações e fundações privadas, inclusive aquelas não afetadas pela nova normativa.

Tudo porque, até então, as parcerias com as chamadas Organizações Não Governamentais-ONGs aconteciam de forma desregulada, fundadas na discricionariedade do Administrador Público e/ou nos anseios das próprias organizações do chamado “Terceiro Setor”. Não é preciso destacar que, muitas vezes, as parcerias não observavam os princípios da Administração Pública e, não poucas vezes, estavam estribadas em interesses que, na verdade, em nada atendiam ao interesse público.

As sujeições, decorrentes dos princípios que fundamentam a Lei de Licitações (Lei Federal 8666/1993), pareciam não ter efeito sobre as parcerias com as ONGs em que pese sua incidência em todos os contratos administrativos firmados pela Administração com Particulares, como expresso já nos artigos iniciais da referida norma, com determinação expressa, *in verbis*, no Parágrafo Único do Artigo 2º: *“Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”*.

Como servidora pública de Novo Hamburgo, foi possível acompanhar a implantação das principais normas fundadas nos princípios e garantias de um Estado Democrático de Direito. Na década de 90, atuando na Gestão das Secretarias de Saúde e de Assistência Social, acompanharam-se os primeiros movimentos realizados para a instalação do Sistema Único, gerado pelas referidas políticas públicas. Também se vivenciaram os desafios à implantação da “Lei de Licitações” (Lei Federal 8.666/1993) e da Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), os quais imprimiam uma nova sistemática aos atos administrativos; porquanto impunham limites ao poder discricionário da Administração Pública.

A atuação profissional junto à Gestão de três Secretarias Municipais (Saúde, Assistência Social e Cultura), bem como a assessoria aos Conselhos Municipais de Direitos e de Políticas de Assistência Social, Saúde, Criança e Adolescente, Idoso, Segurança Alimentar e Nutricional, Mulher, Juventude, Desporto e Cultura, proporcionou rica experiência, intensificada quando, por força contratual, se estive cedidos à Associação do Bem Estar do Adolescente-ASBEM, criada em 1976, para atender os interesses da Administração Pública<sup>1</sup>.

Das visões que a prática profissional proporcionou, nasceu o interesse pelo tema deste trabalho, porquanto, desde 2000, acompanharam-se as parcerias que a Administração Municipal de Novo Hamburgo, tanto vivenciando o lugar do Gestor Público, quanto do Gestor Privado, bem como na coalisão de forças evidenciada nos Conselhos Municipais.

Antes mesmo da publicação da Lei Federal 13.019/2014, as inovações da norma que estava sendo gestada causaram muita apreensão nas entidades sem fins lucrativos, sendo assunto recorrente de estudos e de debates em reuniões nos conselhos municipais. Por sua vez, a julgar pela experiência de Novo Hamburgo, a Administração Pública começou a se preocupar com as implicações da nova norma, às vésperas da vigência na sua esfera de Governo.

Com a publicação da Lei Federal 13019/2014, ressurgiram as dificuldades sentidas quando da implantação da Lei Federal 8.666/93 e, não obstante, a equivalência principiológica das referidas normas, observando as dúvidas, questionamentos e incertezas externadas pelos diferentes atores envolvidos – gestores e técnicos da área pública e privada – infere-se que decorrem da frágil associação aos princípios que regem o Direito Público, bem como da falta de percepção de que a Lei Federal 13.019/2014 também está fundada no art. 37 da nossa Carta Magna, que obriga a todos os entes da Administração Pública Direta e Indireta, notadamente em relação à observância dos princípios da legalidade,

---

<sup>1</sup> Em julho de 1976, o então Prefeito de Novo Hamburgo emitiu a Portaria Municipal 264/76, instituindo um grupo de trabalho, constituído de agentes públicos municipais, para estudar a viabilidade da criação de uma Associação para executar ações de Prevenção à marginalização dos menores. Em 7/10/1976, a associação foi criada e, até 2007, prestava, quase com exclusividade, serviços de assistência social e educacional ao Município. Desde sua criação, os programas a serem implantados por força legal ou relacionados ao Programa de Governo eram executados pela associação, mediante repasse de recursos financeiros de forma direta, sem observação das sujeições legais.

impressoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ao firmar contratos, inclusive, quando estes tenham como parte as organizações da sociedade civil.

Em Novo Hamburgo, foram os Conselhos Municipais que, em meados de 2014, demandaram a Administração Municipal em busca de informações sobre a implantação da nova sistemática de parcerias com organizações do chamado “Terceiro Setor”. Contudo, somente nos últimos três meses de 2016 é que a Administração Municipal constituiu um grupo de trabalho para regulamentar a Lei Federal no âmbito do Município.

O Decreto Municipal, feito às pressas, foi publicado em 12/12/2016 sob o nº 7.598 e, por conter lacunas importantes, foi revogado em abril de 2017, por norma decretada pela nova Gestão Municipal, face às omissões e às incompletudes do texto, considerando a sistemática de implantação traçada pelos técnicos envolvidos.

Por sua vez, o Decreto Municipal 7.799/2017, publicado em 11/04/2017, também se mostrou omisso e de frágil aplicação no caso concreto, de sorte que, em 2/05/2019, é publicado o Decreto Municipal 8.783/2019, vigente até o presente momento. Em que pese ter sofrido duas alterações para corrigir inconsistências, o Decreto Municipal 8.783/2019 ainda não oferece a segurança jurídica necessária; porquanto suscita dúvidas e incertezas sobre os procedimentos para celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil no município.

Delimitado ao Regime Jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, afetas pela Lei Federal 13.019/2014, o tema deste trabalho de conclusão de curso encontra-se ancorado nas obrigações impostas aos Administradores Públicos, por força do referido diploma legal, além do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e dos princípios administrativos que entabulam os processos licitatórios.

Nesse sentido, a presente pesquisa procurou identificar os efeitos da Lei Federal 13.019/2014 no processo administrativo que fundamenta as parcerias firmadas pela Administração Municipal de Novo Hamburgo, a partir de janeiro de 2017, quando a norma passou a vigor nos municípios. Para tanto, foi necessário analisar a sistemática e a base principiológica de parcerias firmadas antes da vigência da Lei Federal 13.019/2014, traçando um comparativo com as parcerias firmadas após 2017, bem como verificar os procedimentos administrativos preparatórios à celebração dos instrumentos de contrato com organizações da sociedade civil entre 2014 e 2019.

Tratando-se de pesquisa básica aplicada<sup>2</sup>, foi realizado um estudo exploratório<sup>3</sup>, transversal<sup>4</sup>, baseado na abordagem qualitativa<sup>5</sup>. Utilizando pressupostos da Análise de Conteúdo, os dados foram discutidos a partir das categorias formuladas, pois, como bem destaca Bardin (2016, p. 37), a Análise de Conteúdo não é um instrumento, “mas um leque de apetrechos”, onde o analista é como um arqueólogo que busca, nos documentos e informações colhidas, os vestígios que precisa para obter as respostas. Por isso, além da análise dos processos administrativos de 10 (dez) parcerias, firmadas entre 2014 e 2019, o estudo também identificou as principais dificuldades enfrentadas na implantação do novo regime, a partir da percepção dos principais atores envolvidos: os agentes públicos e os gestores das organizações da sociedade civil.

Assim, para explorar os aspectos relevantes da implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC em Novo Hamburgo, extraindo-lhe os Significantes<sup>6</sup> e os Significados, foram utilizados os seguintes procedimentos<sup>7</sup>:

---

<sup>2</sup> Considera-se Pesquisa Aplicada a pesquisa pela qual se pretende “produzir conhecimentos científicos para aplicação prática voltada para a solução de problemas concretos, específicos da vida moderna”. (FONTELLES, SIMÕES, FARIAS, FONTELLES, 2009, p. 6. Disponível em: <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C8\\_NONAME.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf)>. Acesso em: 09 jun. 2021). Ou seja, pela produção do conhecimento, pretende-se contribuir com a melhoria dos procedimentos, bem como gerar novos processos tecnológicos e/ou novos produtos. No caso da presente pesquisa, o conhecimento adquirido nos procedimentos apontará à apresentação de propostas factíveis de melhorias em procedimentos e processos administrativos.

<sup>3</sup> Como lecionam Fontelles *et al.* (2009, p. 6), a pesquisa exploratória é aquela que tem o objetivo de aproximar o pesquisador com o tema da pesquisa, para que se familiarize com os fatos e fenômenos relacionados ao problema a ser estudado. A definição da pesquisa como “exploratória” decorre do fato de que, pela aplicação dos procedimentos para coleta de dados, busca-se “buscar subsídios, não apenas para determinar a relação existente, mas, sobretudo, para conhecer o tipo de relação”, como ensinam os autores.

<sup>4</sup> Conforme Fontelles *et al.* (2009, p. 7), a Pesquisa Transversal, também chamada de “seccional”, é a pesquisa em que o tempo é pré-definido pelo pesquisador com vistas a delimitar a análise, em regra, em um curto período e em determinado momento no qual reside o objeto da pesquisa. Dado o objeto do presente trabalho, o marco inicial (de tempo) foi o ano de publicação da Lei Federal 13.019/2014 e os primeiros anos de implantação do novo regime jurídico de parcerias em Novo Hamburgo/RS.

<sup>5</sup> Pesquisa Qualitativa “é o tipo de pesquisa apropriada para quem busca o entendimento de fenômenos complexos específicos, em profundidade, de natureza social e cultural, mediante descrições, interpretações e comparações, sem considerar os seus aspectos numéricos”, como lecionam Fontelles *et al.* (2009, p. 6). Considerou-se a abordagem qualitativa como a mais apropriada para esta pesquisa, pois se busca, com a participação de terceiro que esteve diretamente envolvidos com a implantação do MROSC em Novo Hamburgo, identificar as dificuldades e os fatos ocorridos desde 2014.

<sup>6</sup> A descrição analítica, para Bardin (2016, p. 42), é uma espécie de “tratamento da informação” contida nos “documentos” analisados do qual se extraem os “significados” (por exemplo, a análise temática) e os “significantes” (pela análise dos procedimentos).

<sup>7</sup> Para Bardin (2016, p. 45), dois tipos de documentos podem ser submetidos à análise: Documentos suscitados pelas necessidades do estudo e documentos naturais, produzidos espontaneamente. Assim, pelos procedimentos (análise dos Processos administrativos naturalmente produzidos na

- a) análise documental, traçando um comparativo entre os procedimentos administrativos preparatórios à celebração dos instrumentos de contrato com organizações da sociedade civil entre 2014 e 2019, bem como o regime jurídico no qual estão ancorados. Foram analisados 10 (dez) processos administrativos firmados no período, escolhidos aleatoriamente no Portal da Transparência da Prefeitura de Novo Hamburgo<sup>8</sup>.
- b) entrevista estruturada com 10(dez) agentes públicos e 21 (vinte e um) gestores das organizações da sociedade civil que, voluntariamente, responderam a um formulário, disponibilizado eletronicamente até 12/04/2021.

Considerando os dados colhidos nos procedimentos, foram categorizados em “críticas à burocracia”, “divergências de entendimentos” e “deficiências estruturais”, como restará demonstrado no Quarto Capítulo.

---

Administração e os formulários para as entrevistas) entende-se que a coleta de dados foi útil à inferência de conhecimentos relativos ao tema da pesquisa.

<sup>8</sup> RIO GRANDE DO SUL. Novo Hamburgo. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://novohamburgo.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

## 2 (RE)VISITANDO PRÉ-COMPREENSÕES

### 2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Maria Sílvia Zanella Di Pietro<sup>9</sup> (2020, p. 92), citando Cretella Júnior, refere que os “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subsequentes. Princípios, nesse sentido, são os alicerces da ciência”. De fato, entende-se os princípios como os pressupostos de uma ciência, fundamentando a lógica interna de qualquer regime jurídico e, dentro das normas que o alicerçam, ajudam a resolver os impasses e procedimentos.

Está-se sob a égide de um Estado Democrático de Direito e, como tal, os atos da Administração devem estar pautados em normas jurídicas basilares de uma República Democrática. Ao comentarem o mandamento da Constituição brasileira, Streck e Morais<sup>10</sup> (2014, p. 113) lecionam que, ao conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, obtém-se um conteúdo próprio, “onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social”. Para os doutrinadores, esse conteúdo busca transformar a realidade, não se restringindo, contudo, a uma “adaptação melhorada da existência”, como asseveram, referindo ao Estado Social de Direito que via, na intervenção estatal, a forma de mudar a realidade social, por exemplo, pela prestação de serviços públicos.

De fato, o mandamento de um Estado Democrático de Direito

[...] ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência. (STRECK & MORAIS, 2014, p. 113).

Assim, as normas que fundamentam o Direito Administrativo devem estar alinhadas ao regime jurídico imposto ao Poder Público pelo mandamento constitucional, expresso no artigo que inaugura nossa Magna Carta. Os princípios

---

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

<sup>10</sup> STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, Jose Luis Bolzan. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; \_\_\_\_\_ (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 113-116.

estão contidos nas normas jurídicas, assim como as regras e, enquanto essas são mandados de determinação, precisos e a aplicação objetiva, os princípios são mandados de otimização, flexíveis, aplicados na maior medida possível e preenchidos no caso concreto. Ou seja, por sua natureza, os princípios “são propositalmente dotados de alto grau de generalidades e abstração para evitar hipóteses prontas de aplicação predeterminadas”<sup>11</sup> (MOTTA, 2019, p. 47)

Conforme leciona Di Pietro (2020, p. 85-87), o regime jurídico administrativo abrange um conjunto de traços e conotações que acabam por colocar a Administração Pública numa posição privilegiada e hierarquicamente acima na relação jurídico-administrativo, em que pese à existência do binômio “prerrogativas e sujeições”, marca indelével em um Estado Democrático de Direito.

De fato, “o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado [...] de outro lado, a necessidade de satisfação dos interesses coletivos” (DI PIETRO, p. 87). Como síntese das virtudes do Estado Liberal e do Estado Social, um Estado Democrático de Direito tem, como grande tarefa, compatibilizar a liberdade de um com a necessidade de intervenção de outro, encontrando um equilíbrio que ainda parece utópico.

Britto<sup>12</sup> (2014, p. 822), citando Rui Cirne Lima, apresenta a Administração Pública como a gerência de tudo que é de todos: atividade de quem não é senhor de coisa própria, mas gestor de coisa alheia. No mesmo sentido, assevera Oliveira<sup>13</sup> (2011, p.35-37), ao dizer que a Administração Pública, constituída por pessoas, públicas e privadas, assume a “gestão de interesses públicos”, devendo, portanto, atuar na defesa e promoção dos interesses públicos. Como assevera o doutrinador, a Administração Pública apresenta dois sentidos: Subjetivo, formal orgânico, relacionados aos órgãos, agentes e pessoas jurídicas que exercem atividades administrativas, e o sentido objetivo, material ou funcional, referente à função administrativa, propriamente dita.

---

<sup>11</sup> MOTTA, Fabricio. Os sujeitos. In: **Tratado de Direito Administrativo: Administração Pública e Servidores Públicos**. 2 ed.rev.atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

<sup>12</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Comentário ao Artigo 37, caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 818-823.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

Contudo, é fato inconteste que a Administração Pública, não obstante as prerrogativas que lhe são conferidas constitucionalmente, está sujeita aos ditames da lei e do direito, incluindo-se “os princípios e valores previstos explícita ou implicitamente na Constituição”, como assevera Di Pietro (2020, p. 87), de sorte que merecem enfrentamento, mesmo que rapidamente, os princípios que devem orientar a Administração Pública, e que “submetem todo e qualquer Poder estatal quando do exercício da atividade em si de administração pública”. (BRITTO, 2014, p. 822).

### **2.1.1 Princípios Informativos da Administração Pública**

Entendidos como os princípios que alicerçam a existência do Direito Administrativo, os princípios informativos estão implícitos na Constituição Federal. Como leciona Di Pietro (2020, p. 93), “os princípios sempre representaram papel relevante [...], permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração”. Ou seja: os chamados “princípios informativos” decorrem da bipolaridade entre Liberdade do Indivíduo e autoridade da Administração e são basilares às prerrogativas e restrições da Administração Pública.

No que se refere às prerrogativas, tem-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, o qual, como assevera Di Pietro (2020, p. 95) “serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões”. Ancorado no art. 2º, da Lei Federal 9.784/1999, o referido princípio deve fundamentar todos os processos administrativos ao lado dos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

De fato, em que pese a ausência de disposição constitucional expressa, esse princípio está na essência da Administração Pública que, por sua vez, existe para atender aos interesses da coletividade, ou como sustenta Brito (2014, p. 823), cuida para que o povo tenha o melhor governo possível, mormente, no que se refere aos objetivos fundamentais, expressos no art. 3º da Constituição Federal.

Ao comentarem o referido mandamento constitucional, Streck e Morais<sup>14</sup> (2014, p. 149) destacam que a Magna Carta aponta para a construção de um Estado Social de índole intervencionista e deve-se pautar por políticas públicas distributivas, sendo que as “funções públicas estão, todas elas, condicionadas pelo cumprimento desses objetivos, ficando sua discricionariedade desenhada por tais conteúdos”.

Nasce aí outro princípio: o princípio da indisponibilidade do interesse público, que cumpre o papel de limitar o Poder do Administrador, consolidando o pressuposto de que o interesse público não se encontra à disposição do administrador ou de quem quer que seja.

Tem-se, então, os dois pilares da Administração Pública: as prerrogativas e as sujeições. Enquanto o primeiro envolve condição de superioridade pelo agir em nome do interesse público, o segundo se refere às limitações e restrições impostas à Administração, também em nome do interesse público. Ou seja, são polos que convergem, na medida em que ambos pretendem a satisfação do interesse público: um, por permitir o uso da autoridade em “nome dos interesses públicos que incumbe ao Estado tutelar” (DI PIETRO, 2014, p. 95); outro, com o intuito de evitar abusos do Administrador, evitando que atue de forma lesiva aos interesses públicos ou de modo ofensivo aos direitos fundamentais dos administrados.

Como assevera Di Pietro (2020, p. 96), pela premissa de tutelar os interesses públicos, a Administração assume, por força de lei, um poder-dever o qual não pode deixar de exercer, sob pena de responder por omissão, porquanto não pode renunciar às competências que lhe foram outorgadas.

Por fim, cabe ressaltar que, para Di Pietro, frente à já citada bipolaridade do Direito Administrativo, ao lado do princípio da supremacia do interesse público, figura o princípio da Legalidade, como princípio fundamental para limitar a ação da Administração. Ora, considerando que o mandamento constitucional do referido princípio (art. 5º, II) também vincula a Administração Pública, parece correta a lição da doutrinadora, ao afirmar que “é aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei” (DI PIETRO, 2014, p. 94).

---

<sup>14</sup> STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, Jose Luis Bolzan. Comentário ao artigo 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; \_\_\_\_\_ (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 146-150.

Ao comentarem o dispositivo constitucional que insere o princípio da legalidade como norma essencial às relações jurídicas, Mendes e Vale<sup>15</sup> (2014, p. 243) ensinam que ele traduz a concepção moderna de lei, assumindo um lugar de proteção das liberdades individuais, refletindo as disposições da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em especial nos seus primeiros artigos.

Nos termos do princípio da legalidade, “a administração pública só pode fazer o que a lei permite” (DI PIETRO, 2020, p. 94). Citando Pontes de Miranda, Motta (2019, p. 50) observa que só a lei pode criar a obrigação de fazer ou de não fazer, isto é, de prestar, de não prestar, de dar, de não dar, de fazer ou de não fazer.

Em outra passagem, Motta (2019, p. 50 a 53) ensina que o princípio da legalidade contém dois componentes ou subprincípios: preferência da lei e reserva legal. O primeiro versa sobre a exigência de observância ou aplicação da lei e, conseqüentemente, na vedação às condutas que possam implicar em desrespeito ou violação das normas nelas contidas. Trata-se, portanto, de um subprincípio intimamente imbricado ao Estado de Direito e, por conseguinte, à legitimidade Popular atribuída ao legislativo. Quanto ao subprincípio da reserva legal, estabelece a lei como a única via normativa competente para regular dado assunto.

No mesmo sentido asseveram Mendes e Vale (2014, p. 246), ao informarem que o referido princípio contempla duas ideias: a primeira concerne à supremacia da lei, acarretando a submissão aos parâmetros da ordem jurídico-constitucional e a segunda se refere à reserva legal pela qual, “em sua dimensão negativa, afirma a inadmissibilidade de utilização de qualquer outra fonte de direito diferente da lei”. Já em sua dimensão positiva, a reserva legal aponta que apenas a lei pode designar limitações ou restrições.

Ao mesmo tempo em que obriga a ação para garantir o interesse público, a lei também estabelece os limites da atuação administrativa, sujeitando a Administração Pública. Assim, parece que o princípio da Legalidade está no cerne dos chamados “princípios informativos da Administração Pública”, porquanto contempla, tanto a supremacia do interesse público, quanto o princípio da indisponibilidade do interesse público, na medida em que a lei tem, como objeto, a restrição ao exercício discricionário da administração pública, quando violar os

---

<sup>15</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, Andre Rufino do. Comentário ao artigo 5º, II. In: CANOTILHO, J. J. Gomes.; \_\_\_\_\_; SARLET, Ingo W.; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 243-251.

direitos e resultar em prejuízo à coletividade. Considerando que não está implícito, como os demais princípios informativos, o princípio indisponibilidade do interesse público será abordado na sequência.

Por fim, como assevera Di Pietro (2020, p. 93), outros princípios implícitos no modelo de Estado de Direito também informam o Direito Administrativo, como é o caso dos princípios do interesse público, da segurança jurídica, da boa-fé, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade. Tudo porque a “Constituição da República reservou, à lei, o tratamento normativo exclusivo das questões mais importantes relativas à organização estrutural da Administração” (MOTTA, 2019, p. 53).

### **2.1.2 Princípios Explícitos na Constituição Federal**

Não obstante a presença de princípios implícitos na Carta Magna, seu art. 37 “perpassa nada menos que cinco princípios, assim literalmente referidos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRITTO, 2014, p. 822). Portanto, constituem princípios explícitos aqueles explicitados no *caput* do referido dispositivo.

Como assevera Di Pietro (2020, p. 93), os princípios expressos no art. 37 são aqueles aos quais a Administração Pública, direta e indireta, deve se submeter. De fato, para que não restem dúvidas sobre o que se espera de uma administração em um Estado Democrático de Direito, o artigo que inaugura o Capítulo destinado à Administração Pública já vincula os três poderes aos princípios que consagra. Para Motta (2019, p. 47), os princípios alicerçam os procedimentos e influenciam as atividades da Administração Pública e terão efeitos nas diversas etapas e atividades da organização estrutural.

No mesmo sentido leciona Britto (2014, p. 822) que o dispositivo constitucional, que introduz os princípios constitucionais explícitos, deverá reger toda a Administração Pública, tanto no que se refere à atividade, quanto ao aparato de poder. De acordo com suas palavras, esses princípios “submetem todo e qualquer poder estatal quando do exercício da atividade em si de administração pública”.

Considerando, portanto, a importância dos princípios explícitos no *caput* do artigo 37, inclusive para o tema deste trabalho, tratar-se-á, embora brevemente,

suas noções basilares, em face das quais toda a atividade estatal-administrativa deve orbitar (BRITTO, 2014, p. 822).

Ao comentar o princípio da legalidade no ordenamento brasileiro, Motta (2019, p. 50) salienta que, ancorado no artigo 5º, II da Constituição Federal, trata-se de regra expressa desde a Constituição de 1891.

Como já citado anteriormente, em sua visão clássica, o princípio da *Legalidade* obriga o administrador a agir dentro da Lei. Porém, numa aproximação mais contemporânea, afirma-se que sua conduta deve estar autorizada pelo Direito, de acordo com o entendimento de que “administrar é aplicar o Direito”. O Ministro Ayres Brito, em seu voto no RE 508875/RJ, traz uma importante lição neste sentido, como demonstra o fragmento abaixo<sup>16</sup>

Prossigo para anotar que, segundo consignei no julgamento do RMS 24.699, da relatoria do ministro Eros Grau, o lapidar o conceito de Miguel Seabra de Fagundes, segundo o qual administrar é aplicar a lei de ofício, é de ser visto sob nova perspectiva. Isso porque o art. 37 da Constituição Federal tornou o Direito maior do que a lei ao fazer da legalidade apenas um elo, o primeiro elo de uma corrente de juridicidade que ainda incorpora a publicidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência. Ou seja, a lei é um dos conteúdos desse continente de que trata o art. 37. É dizer: o administrador deve aplicar a lei e, ainda, observar todos os princípios de que o Direito se constitui. Então, se tivéssemos que atualizar o conceito de Seabra Fagundes, adaptando-o à nova sistemática constitucional, diríamos o seguinte: administrar é aplicar o Direito de ofício, não só a lei.

O princípio da legalidade, portanto, “opõe-se a qualquer tipo de poder autoritário e a toda tendência de exacerbação individualista e Personalista dos governantes. No Estado de Direito impera o governo das leis não os dos homens”, como asseveram Mendes e Vale (2014, p. 244). Di Pietro (2020, p. 94) leciona que a conduta da Administração está vinculada à lei, sendo que a Constituição Federal prevê remédios contra a ilegalidade administrativa e qualquer ameaça de direitos, para garantia dos direitos ancorados em um Estado Democrático de Direito. De fato,

---

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 508875/ RJ. L CF-1988 Lei. 5.869/1973**. Concurso Público – Exame de Saúde – Exigência Legal de Hígiez – O edital é a lei do concurso. Deve ser respeitado, a menos que contenha disposições que afrontem à lei ou à Constituição. Recorrente: Douglas Leonard Oliveira. Recorridos: Guarda Municipal De Macaé e Fundação Escola Do Serviço Público - FESP; Ministro AYRES BRITTO, 17 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho242152/false>>. Acesso em: 9 mai. 2021.

ao comentar o art. 5º, XXXV da Constituição Federal, Marinoni<sup>17</sup> (2014, p. 358) sustenta que nenhuma lei infraconstitucional poderá excluir as palavras “lesão” e “ameaça a direito” para afastar a apreciação do Poder Judiciário. Além disso, por não conter o vocábulo “individual”, aponta que a tutela jurisdicional efetiva também alcança os direitos difusos e coletivos, como assevera o doutrinador.

Assim, o princípio da legalidade está intimamente ligado ao princípio da juridicidade, permitindo, assim, a ponderação do caso concreto. Tudo porque, conforme Mendes e Vale (2014, p. 245), o princípio da legalidade “converte-se em princípio da constitucionalidade, subordinando toda atividade estatal e privada à *força-normativa* da Constituição”. Conforme os doutrinadores, além do comando normativo sobre os atos estatais, o princípio da legalidade possui uma estrutura normativa aberta que “deixa certas margens de livre deliberação”, em que pese a estrita vinculação dos poderes públicos. Mais ainda: conforme os referidos doutrinadores, o artigo 37 da Constitucional “determina a obediência, pela Administração Pública, à moralidade e à impessoalidade”.

No que diz respeito ao princípio da *Impessoalidade*, obriga a Administração Pública de forma imparcial, igualitária, jamais fundamentando as ações em questões de natureza pessoal. O princípio da impessoalidade está imbricado com o princípio da igualdade, o qual facilita o agir impessoal, afinal o tratamento igualitário é imparcial e alicerça a noção de que, perante terceiros, aplica-se, obrigatoriamente, o princípio da impessoalidade, não admitindo, via de regra, qualquer favorecimento ou tratamento privilegiado. Como regra, a Administração Pública deve agir com impessoalidade. Contudo, toda regra comporta exceção, admitida desde que fundada no princípio da supremacia do interesse público. Por esse motivo, tem-se o sistema de cotas em universidades e em concursos públicos, por exemplo. Tem-se, também, a livre nomeação dos cargos em comissão, que permite conduta discricionária do administrador, obviamente, cerceada por ditames legais<sup>18</sup> e pelo interesse público.

---

<sup>17</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Comentário ao artigo 5º, XXXV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 357-367.

<sup>18</sup> Expressos no art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

A exceção à regra constitucional da impessoalidade/igualdade é trazida por Martins<sup>19</sup> (2014, p. 222-229). Para o doutrinador, o *caput* do artigo 5º traz estampada a dimensão de “duas igualdades”: a primeira se refere à igualdade perante a lei ou igualdade da aplicação da lei; a segunda é a igualdade em sentido amplo, “que abrange, além da primeira, também igualdade *da* lei (na lei) ou igualdade *pela* lei”. Assim, como dois lados da mesma moeda, em contraponto à dimensão formal do direito condicional à igualdade, existe a dimensão material que, segundo Martins, pode ser entendida como um “mandado de otimização”, vinculado aos demais dispositivos da Carta Magna, como o disposto no artigo 3º, IV, o qual ordena, ao Poder Público, agir para promover o bem de todos sem preconceitos de origem raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, enquanto objetivo fundamental de nossa República Federativa.

Portanto, ao comentar o direito fundamental que está na base do princípio da impessoalidade, Martins (2014, p. 223) assevera que o direito à igualdade está vinculado ao princípio da legalidade, já comentado neste trabalho. Contudo, como leciona, o efeito básico da garantia é o mesmo: assegurar uma posição jurídica, pela qual o indivíduo possa resistir, tanto à proteção do seu direito, quanto “ao tratamento desigual perante a lei (aplicação do direito – pelos poderes Executivo e Judiciário) ou pela lei (lei discriminatória injustificada)”.

Di Pietro (2020, p. 97) informa que o princípio da Impessoalidade aparece com essa denominação pela primeira vez na nossa Constituição e tem gerado diferentes interpretações, pois não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Assevera que o princípio pode significar tanto um atributo a ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. Em relação aos administrados, o princípio está intrinsecamente relacionado à finalidade pública que deve nortear a atividade administrativa, indicando que “ a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”. Como leciona Di Pietro, diversas normas infraconstitucionais inserem a aplicação tanto do princípio da impessoalidade quanto da moralidade, citando, por exemplo, a lei que regula o processo administrativo federal (Lei Federal 9.784/99).

---

<sup>19</sup> MARTINS, Leonardo. Comentário ao Direito Fundamental à Igualdade. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 222-229.

Para Motta<sup>20</sup> (2014, p. 890), o princípio da Impessoalidade objetiva proibir que o administrador busque consagrar privilégios, uma vez que esta conduta gera prejuízos a toda sociedade. Além disso, sustenta que o princípio em comento, “traduz a orientação finalística de toda e qualquer atividade da Administração, impedindo a mera intenção de privilegiar ou prejudicar qualquer cidadão ou grupo”.

Em suma, o princípio da impessoalidade veda o uso de critérios subjetivos. As ações administrativas e a conduta do administrador devem estar pautadas na imparcialidade e fundamentadas em critérios objetivos, ancorados, por sua vez, nas dimensões formal e material do direito fundamental à igualdade.

Quanto ao princípio da *Moralidade*, pode-se afirmar que está intimamente vinculado ao dever de honestidade, de boa-fé e de lealdade, tanto dos administrados em relação à administração pública, quanto à conduta do administrador para com os administrados. O agir moral é o agir ético, o agir probo, aquele que proíbe condutas consideradas imorais e que alicerça (e está alicerçado) normas infraconstitucionais, como é o caso da Lei Federal 8.429/1992, bem como fundamenta a súmula vinculante 13, do Supremo Tribunal Federal.

Conforme Di Pietro (2020, p. 117), o princípio da moralidade e exigência de probidade administrativa decorre de vários dispositivos constitucionais, como os arts. 15, V; 37, § 4º e 85, V. Salienta, ainda, que a Lei Federal 8.429/1992 considera como ato de improbidade aquele que atenta contra os princípios da administração pública, e se refere a “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”, como expresso no art. 11 do referido diploma legal.

No mesmo sentido assevera Figueiredo<sup>21</sup> (2014, p. 894-902), ao recordar que o princípio da moralidade administrativa sempre esteve ameaçado e violado pela corrupção administrativa e, não obstante, o desvio ético da conduta humana ter sido combatido em várias frentes, foi a Constituição de 1988 que marcou a preocupação de forma mais explícita, trazendo o tema da ética e da moralidade administrativa em vários dispositivos constitucionais. Segundo ele, a moralidade/probidade administrativa está voltada não somente ao exercício da atividade política pelos

---

<sup>20</sup> MOTTA, Fabricio Macedo. Comentário ao artigo 37, §§ 1º e 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 886-890.

<sup>21</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Comentário ao artigo 37, § 4º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 894-902.

ocupantes de cargos, mas também vincula todos os que exercem atividade pública ou de natureza pública, como os particulares que mantêm vínculos jurídicos com poder público, direta ou indiretamente. Assim sendo, “o princípio da moralidade administrativa e seu correlato dever de probidade administrativa são exigíveis de todos os agentes públicos e também dos particulares com especial vínculo e sujeição com o poder público” (FIGUEIREDO, 2014, p. 897). Ou, como resume Di Pietro (2020, p. 107), o princípio da moralidade deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública, ficando fortemente vedados, por exemplo, os conluíus que frequentemente acontecem nas licitações, por ofenderem o referido princípio.

Já o princípio da Publicidade, de outra parte, “ganhou relevo na luta pela submissão do Estado ao Direito por caracterizar a busca por um poder visível e previsível” (MOTTA, 2019, p. 48), onde a chamada “política do segredo” se mostra incompatível com a consagração de um Estado Democrático de Direito. O art. 5º, XXXIII, de nossa Magna Carta já o contempla ao consagrar os seguintes termos: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Como Di Pietro (2020, p. 100 a 105) leciona, ressalvadas as hipóteses legais expressas na Constituição Federal, o princípio da publicidade exige, portanto, a ampla divulgação dos atos praticados pela administração pública e, em caso de violação e/ou ameaça, há remédios constitucionais, como o *Habeas Data* e o *Mandado de Segurança*.

Conforme mandamento expresso no art. 37, § 1º, da Constituição Brasileira, “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve pautar-se pelo caráter educativo informativo ou de orientação social”. Ao comentar o dispositivo fundante do princípio da Publicidade, Tavares (2014, p. 349) ressalta que tanto pessoas físicas, quanto pessoas jurídicas são titulares do direito à informação, devendo o Estado prestar informações verdadeiras: “Seria tornar letra morta a Constituição [...] se as informações assim prestadas não fossem plenamente confiáveis. De pouco ou nada valeria impor ao Estado o dever de informar se lhe fosse permitido ‘trabalhar’ a informação a ser prestada, deturpando e

manipulando dados”, assevera Tavares (2014, p. 350). Ademais, para o doutrinador o “sigilo” não constitui uma faculdade ou livre opção do administrador ou do agente público, porquanto está estritamente vinculado à imprescindibilidade para atender interesse público.

A comentar o art. 37, §1º, Motta (2014, p. 887-890) leciona que princípio da Publicidade exprime um direito fundamental dos cidadãos, indissociável do princípio democrático, imbricado ao dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da Administração, bem como na sua dimensão negativa, pela qual, salvo as hipóteses legais, as ações administrativas não podem se desenvolver em segredo. Portanto, admitir-se a mitigação do princípio, somente será possível em situações excepcionais e suficientemente fundamentadas.

Mais: conforme o doutrinador, o dever constitucional de Publicidade está conectado diretamente ao direito constitucional à informação e o próprio princípio Republicano de conhecimento sobre gastos públicos e outros destinados à coletividade e ao proveito geral, com vistas à efetivação dos direitos fundamentais e ao alcance dos objetivos da República. Como assevera, “por trás do princípio da publicidade, estão a exigência de segurança do direito e a proibição da política de segredo” (MOTTA, 2014, p. 888). Portanto, graças à garantia esculpida no art. 5º, XXXIII, depreende-se que a publicidade é a regra e sigilo é a exceção.

Por fim, o princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional 19/1998, podendo ser definido como “fazer mais com menos”: menos tempo, menos dinheiro, menos recursos humanos, menos material, etc. Contudo, o princípio da Eficiência deve ser analisado pela perspectiva econômica e pela perspectiva social, sendo que, sozinha, a eficiência econômica é estéril, na medida em que deve ser ponderada com a perspectiva social, flexibilizando a mera relação custo x benefício na definição dos atos referentes às necessidades sociais.

No mesmo sentido leciona Motta (2019, p. 49), ao dizer que o princípio contempla uma “conduta idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas”. Citando Paulo Modesto, alerta que a eficiência precisa ser eficaz e eficiente, produzindo resultados úteis e evitando o desperdício.

Em que pese a flexibilização esperada na perspectiva social, Di Pietro (2020, p.113) assevera que “a eficiência é o princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo se sobrepor a nenhum deles,

especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. Para a doutrinadora, o princípio da eficiência apresenta dois aspectos que vale referir neste estudo: o primeiro se relaciona ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições. O segundo aspecto se refere ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública. Ambos, contudo, almejam obter os melhores resultados na prestação do serviço público.

Como bem ressalta Di Pietro, esse princípio está intimamente ligado à Reforma do Estado e, com o intuito de operar eficientemente, o Estado tem idealizado diversos institutos, entre eles, instrumentos de parceria com a sociedade civil como, por exemplo, os contratos de gestão. Assim, depreende-se que o princípio da eficiência está no cerne da transferência, aos particulares, de atividades de interesse público, como corrobora Oliveira (2011, p. 9) quando diz que, “com o intuito de agilizar a atuação estatal e torná-la eficiente, [...] o Estado devolve aos particulares diversas tarefas, especialmente, as de caráter econômico [...] e entrega, inclusive, tarefas que, até então, eram exclusivamente desempenhadas pelo Poder Público”.

De fato, ao comentar os fundamentos, princípios e diretrizes do regime de parceria instituído pela Lei Federal 13.019/2014, Di Pietro<sup>22</sup> (2019, p. 340) aponta que os incisos do artigo 5º do referido diploma legal “contemplam objetivos que devem orientar o regime de parcerias todos eles constituindo aplicação de preceitos contidos de forma implícita ou explícita na Constituição”.

Lahoz<sup>23</sup> corrobora o entendimento de que a redução do aparato estatal, pela transferência de atividades de interesse público para terceiros, está vinculada ao princípio da eficiência, sob o lume de que a iniciativa privada poderia executar essas atividades com maior eficiência que o poder público: “a legislação sobre terceiro setor que surgiu após a Reforma Administrativa refletia uma busca pelo controle da eficiência, da efetiva concretização dos resultados propostos nos ajustes firmados entre entes públicos e entidades”, assevera Lahoz (2019, p. 387).

---

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Tratado de Direito Administrativo**: Administração Pública e Servidores Públicos. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

<sup>23</sup> LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Prestação de Contas das Organizações da Sociedade Civil: Controle de Meios ou de Resultados. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 385-402.

Assim, em homenagem ao princípio da eficiência, no âmbito das parcerias com as entidades da sociedade civil, o administrador público passou a definir as prioridades da atuação administrativa, estabelecendo metas e os resultados esperados.

Por fim, cabe ressaltar que a gestão pública está presa aos mandamentos da lei e, mesmo na flexibilização que os princípios e garantias constitucionais exigem dela, não pode se afastar, sob pena de invalidar os atos e responsabilização de seus autores. Em suma, como assevera Brito (2014, p. 822)

[...] não basta aplicar a lei pura e simplesmente, mas aplicá-la por um modo impessoal, um modo moral, um modo público e um modo eficiente. Modos que são, de parilha com a lei, as primeiras condições ou meios constitucionais primários de alcance dos fins para os quais todo poder administrativo é legalmente conferido.

## 2.2 PESSOAS JURÍDICAS

### 2.2.1 Noções Preliminares

O Título II do Código Civil Brasileiro, instituído em 2002, pela Lei Federal 10.406/2002, é dedicado, exclusivamente, às Pessoas Jurídicas e, ao inaugurar o Capítulo, já as classifica em dois grandes grupos: pessoas de direito público e de direito privado, como também lecionam Dias e Torchia<sup>24</sup> (2018, p. 419), ao referir que o Código Civilista prevê as pessoas jurídicas divididas em dois regimes jurídicos distintos, sendo o conceito (“pessoa jurídica”) “ficção jurídica, criada pela legislação infraconstitucional como compromissos coletivos e solenes, estabelecidos e registrados, dotada de direitos e sujeita a obrigações pelos quais o estado reconhece”.

Para Bobbio<sup>25</sup> (2018, p.13-16), a definição foi inaugurada pelas passagens do Corpus Iuris<sup>26</sup> que, em livre tradução, trata do que “diz respeito à coisa pública

---

<sup>24</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca. TORCHIA, Bruno Martins. Lei Anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o compliance aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 415-441.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade. Fragmentos de um Dicionário Político**. 21. ed. rev. atual. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

<sup>26</sup> Institutiones, I, I,4; Digesto, I,I,I,2. In MADEIRA, Herald Maciel França; JUSTINIANO I, Imperador Romano do Oriente (\*); CATALANO, Pierangelo (\*). **Digesto de Justiniano, liber primus:**

romana” e ao “que atende ao interesse dos indivíduos”. Abre-se, assim, o espaço para a grande dicotomia entre público e privado, na qual todos os entes tenham seu lugar que, por óbvio, serão excludentes, na medida em que, “um ente compreendido na primeira, não pode ser, simultaneamente, compreendida na segunda”, como assevera o doutrinador.

Conforme leciona Bobbio, os dois termos podem ser definidos independentemente, ou então, em separado, quando um termo ganha a definição negativa sempre comparada ao outro. E é o acontece quando definimos o “privado”, como sendo o “não público”. Ainda, como salienta o doutrinador, os termos reclamam um ao outro, ocupando o espaço que delimitam reciprocamente. Por isso, a “esfera do público chega até onde começa a esfera do privado, e vice-versa” (BOBBIO, 2018, p.15)

Motta (2019, p. 71-90) faz uma rápida retomada da evolução do pensamento jurídico, exemplificando com a forma pela qual os “juristas régios” conseguiram superar a confusão entre o público e o privado que existia no mundo medieval: conceberam o conceito de “Coroa” quando o Rei era uma espécie de curador, com poderes normativos e políticos, mas com personalidade distinta da Coroa. Contudo, como o doutrinador destaca, não significa que a divisão entre o Direito Privado e o Direito Público indique contradição, já que o primeiro estaria aportado nos “egoísmos individuais”, enquanto o Direito Público estaria ancorado no direito das relações de dominação.

Por sua vez, Bobbio (2018, p. 25/29) alerta que, durante séculos, o direito privado foi o direito por excelência, sendo que o Direito Público, como corpo sistemático de regras, nasce com o chamado Estado Moderno e está fundando, justamente, na contraposição do interesse coletivo ao individual e na subordinação e até na eventual supressão dos interesses individuais em prol do coletivo.

Assim, considerando o tema do presente estudo, parece conveniente analisar, mesmo que brevemente, as pessoas jurídicas que, tradicionalmente, figuram como “partes” nos instrumentos de parceria.

## 2.2.2 Pessoas Jurídicas de Direito Público

Consoante à primeira parte do art. 40 do Código Civil/CC, as pessoas jurídicas de direito público subdividem-se em de direito interno e de direito externo, conforme rol expresso nos Artigos 41 e 42 do referido diploma legal.

Como leciona Paes<sup>27</sup> (2020, p. 5), as pessoas jurídicas de direito público são entidades estatais ou incorporadas ao Estado, exercendo finalidades de interesse imediato dos administrados, por ter como objeto a busca pelo bem da coletividade e pelo interesse público, como assevera Marinela<sup>28</sup> (2010, p. 2).

O primado do público pressupõe a irredutibilidade do bem comum à soma dos bens individuais, como assevera Bobbio (2018, p. 29), destacando que a ideia está fundada no princípio de que o todo vem antes das partes.

Citando Cretella Junior, Motta (2019, p. 81) refere que pessoas jurídicas de direito público podem ser caracterizadas por critérios referentes à finalidade, à origem, à participação e ao regime jurídico. Dentro do critério finalístico, figuram como pessoas públicas aquelas que têm, como propósito essencial, a satisfação de interesses públicos. Pela origem (critério orgânico), são públicas as pessoas criadas por ato do Estado. O critério da participação no grupo indica a compulsoriedade da participação de seus integrantes. Quanto ao regime jurídico, imprime situação especial à pessoa pública pela aplicação dos princípios do Direito Administrativo.

De fato, por serem reguladas pelo Direito Público, as pessoas jurídicas de direito público estão vinculadas ao Direito Administrativo, porquanto seus fins estão imbricados ao Direito Constitucional que “define sua parte estrutural, a sua anatomia, cuidando das formas, estruturas e políticas estatais, estabelecendo seus fins, os direitos e as garantias dos administrados” (MARINELA, 2010, p. 7).

Todavia, como afirma Di Pietro<sup>29</sup> (2000, p.64-66), o regime administrativo, a qual o direito público se submete, pode ser resumido, basicamente, em duas palavras: prerrogativas e sujeições, e contempla duas ideias opostas: de um lado a proteção aos direitos individuais frente ao Estado e, de outro, a necessidade de satisfação dos interesses coletivos.

---

<sup>27</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

<sup>28</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

Por fim, cabe destacar que são consideradas pessoas jurídicas de direito público interno aquelas nominadas no art. 41, sobre as quais, em regra, incidem as exigências inauguradas pela Lei Federal 13.019/2014 que trata do regime jurídico das parcerias com as organizações da sociedade civil. Portanto, por força do art. 41, III/CC e do disposto no §1º, do art. 88, da Lei Federal 13.019/2014, desde 01/01/2017, deve o município observar o disposto na norma que inaugurou o regime jurídico às parcerias firmadas com as organizações da sociedade civil, observando os requisitos legais e a sistemática que deve pautar os processos administrativos decorrentes.

### **2.2.3 Espécies de Pessoas Jurídicas de Direito Privado**

Enumeradas taxativamente no art. 44 do nosso Código Civil, pessoas jurídicas privadas podem, de acordo com suas finalidades, assumir diferentes formas, constituindo-se em associações, sociedades, fundações, organizações religiosas e partidos políticos, ou ainda em empresas individuais de responsabilidade limitada, conhecidas como EIRELI.

Para Paes, (2020, p. 7) o rol não é exaustivo, face à existência de outras pessoas jurídicas de direito privado, como os sindicatos, as confederações, as federações e os serviços sociais autônomos. Todavia, dos estudos realizados, depreende-se que essas entidades, junto com as Associações e Fundações de fins não lucrativos, constituem o que Di Pietro chama de “entidades paraestatais”, pois, como assevera, embora não previsto expressamente na Constituição, o conceito vem sendo empregado na doutrina, na jurisprudência e nas normas infraconstitucionais. (DI PIETRO, 2000, p. 397).

De qualquer forma, as pessoas jurídicas de direito privado, nominadas no art. 44, incisos I a V, estão fundadas no princípio constitucional da livre associação. (Art. 5º, XVII/CF). Em seu comentário aos dispositivos constitucionais que tratam da liberdade de reunião e associação de pessoas, Branco<sup>30</sup> (2014, p. 308) refere que a liberdade de associação está a serviço da satisfação das mais variadas necessidades, estando, diretamente, vinculado à dignidade da pessoa, aos

---

<sup>30</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Goent. Comentário ao Artigo 5º, XVI ao XXI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 304-312.

princípios de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da garantia da liberdade de expressão. Segundo o autor, as pessoas podem se associar com fins econômicos, religiosos, políticos, de apoio mútuo, para promover interesses gerais ou da coletividade, ou, ainda, se fizerem ouvir, conferindo maior ímpeto à democracia participativa. E mais, assevera que, no texto constitucional, o termo associação tem sentido amplo, nele se incluindo as modalidades diversas de pessoas jurídicas, conhecidas do Direito Civil, assim como grupamentos desvestidos de personalidade jurídica. Resumindo,

[...] os fins para os quais a associação se volta são de toda a espécie, que não seja ilícita. A associação não precisa ostentar um objetivo de natureza política nem necessita de se dedicar a um objeto de interesse público. Na realidade as associações podem ter por meta desígnios de feição puramente espiritual, ou ideológico, ou então se dedicar a propósito de cunho profissional (BRANCO, 2014, p. 309).

Ao comentarem o dispositivo constitucional que trata do direito à livre associação, (art. 5º, XVII/CF), Mota e Santos<sup>31</sup> (2004, p. 96) definem como “Associação”, a organização estável e permanente com fins lícitos e nítida divisão de tarefas estabelecida entre seus membros ou associados, dotada de personalidade jurídica de direito privado e responsabilidade civil objetiva.

De fato, entre as personalidades jurídicas nascidas do direito constitucional de livre associação, tem-se as Sociedades (art. 44, II/CC), as quais se diferem das demais previstas no art. 44/CC, em virtude de sua finalidade econômica/lucrativa. Nesse sentido, Paes (2020, p. 7-8) alerta que, nos termos do art. 981, *caput*, sociedades são pessoas jurídicas com fins econômicos: “trata-se de um ente coletivo que reúne pessoas que celebram um contrato no qual reciprocamente se obrigam a contribuir com bens e serviços para o exercício de finalidade econômica e a partilhar entre si os resultados”.

Considerando o tema deste trabalho, importa que se debruça sobre as entidades sem fins econômicos, porquanto são “elas as únicas formas jurídicas que poderão revestir-se das atividades realizadas por pessoas destinadas a organizarem-se coletivamente para a consecução de fins não econômicas ou não

---

<sup>31</sup> MOTA FILHO, Sylvio Clemente da.; SANTOS, Willian Douglas. Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e 1000 questões. 14 ed. rev. ampl e atual até a emenda constitucional nº 42/2003. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

lucrativos e de interesse social” (PAES, 2020, p. 7). Importam as entidades que, como leciona Di Pietro (2019, p. 299), atuam paralelamente ao Estado, executando atividades de interesse público e, por isso, recebem incentivos do Poder Público.

Assim, nesta revisão teórica, o foco estará voltado às associações e às fundações independentemente de suas finalidades estatutárias ou certificações que possam ter granjeado, desde que voltadas a fins de interesse social. Aqui refere-se ao chamado Terceiro Setor que, como destaca Di Pietro (2000, p. 398), é constituído por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos, coexistindo com o primeiro setor (Estado) e o segundo setor (Mercado).

#### **2.2.4 Terceiro Setor**

Como asseveram Di Pietro (2000, p. 398) e Paes (2020, p. 79), o termo Terceiro Setor não tem uma uniformidade terminológica; contudo, está vinculado, diretamente, à Reforma do Estado, operada, com ênfase a partir da década de 90, também pela implantação das garantias do Estado Democrático de Direito, pautada nos princípios da Liberdade e intervenção Mínima.

Nesse sentido leciona Di Pietro (2020, p. 636): o terceiro setor é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos que, por prestarem atividades de interesse público, recebem proteção do Estado e, muitas vezes, investimento público em forma de fomento, sempre que atendidos os requisitos legais.

Em regra, os autores pesquisados usam a terminologia tradicional do direito administrativo brasileiro, chamando essas organizações de “entidades paraestatais”, no sentido empregado por Celso Antônio Bandeira de Mello: entidades privadas que colaboram com o Estado, desempenhando atividade não lucrativa e às quais o Poder Público dispensa especial proteção, em especial por exercerem funções típicas, mas não exclusiva, como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social, de forma profissional, entre outras (DI PIETRO, 2000, p. 399).

Assim, as pessoas jurídicas de direito privado que interessam a este trabalho, são as chamadas entidades paraestatais, ou, como bem ressalta Di Pietro, aquelas entidades que, em que pese tenham regime jurídico privado, recebem incentivos do Poder público para desempenhar serviços em cooperação com o Estado, sujeitando-se ao controle da Administração Pública e ao Tribunal de Contas. E mais, “integram

o terceiro setor, porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, e nem integram a Administração Pública, direta ou indireta” (DI PIETRO, 2000, p. 399). Por oportuno, cabe alertar que, como bem destaca a referida autora, não se trata da definição do doutrinador Hely Lopes Meirelles, que abrange somente as entidades de direito privado que integram a Administração Indireta e os Serviços Sociais Autônomos. A “tais entidades tem-se que acrescentar, agora, as entidades de apoio (fundações, associações e cooperativas), as organizações sociais e as organizações sociais de interesse público”, afirma Di Pietro (2000, p. 400).

Oliveira (2011, p. 357) assevera que a nomenclatura sempre gerou perplexidade, sendo que inexistente consenso sobre as entidades contidas nas chamadas “entidades paraestatais”. Leciona que o termo significa “ao lado do Estado” sendo que alguns doutrinadores entendem que contemplaria tão somente as autarquias; outros também incluem todas as entidades privadas, integrantes ou não da Administração Pública, como empresas públicas, sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos. Por fim, assevera que alguns estudiosos utilizam a expressão para pessoas de direito privado que desempenham atividades não lucrativas de caráter social, contemplando, portanto, todas as organizações da sociedade civil.

No mesmo sentido posiciona-se Paes (2020, p. 78), ao afirmar que o Terceiro Setor nasce do dualismo maniqueísta do público/privado, contemplando, em seu seio, organizações privadas com adjetivos públicos e, em tese, ocupando uma posição intermediária entre Estado e Mercado, com vistas a prestar serviços de interesse social.

Na tentativa de apresentar um conceito do chamado Terceiro Setor, Paes (2020, p. 82) resume: “é aquele que não é nem público, nem privado, no sentido convencional desses termos, porém guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que ele deriva sua própria identidade da conjugação entre a metodologia deste com as finalidades daquele”.

No mesmo sentido explica Oliveira (2011, p. 297) para quem “Terceiro Setor” compreende as entidades privadas não lucrativas que colaboram com o Estado no desempenho de atividades sociais. Leciona, ainda, que o surgimento do Terceiro Setor pode ser justificado por três fundamentos: a) a passagem da Administração Pública imperativa para uma Administração Pública consensual, b) a consagração do princípio da subsidiariedade e c) o fomento estatal às atividades privadas de

caráter social. Segundo o autor, “o denominado ‘Terceiro Setor’ vem inserido em uma nova forma de organizar a Administração Pública e de atender ao interesse público [...] surge justamente como uma ‘terceira via’ possível no atendimento do interesse público” (OLIVEIRA, 2011, p. 299), em que pese o fato de que essas entidades assumem formas organizacionais já conhecidas, sem almejar lucro com as atividades de interesse público que desempenham desde sua fundação.

Para que uma organização componha o chamado “terceiro setor”, assumindo o *status* de entidade paraestatal, no sentido trazido por Celso Antônio Bandeira de Mello (DI PIETRO, 2000, p. 398), é necessário o preenchimento de requisitos, explicitados por Paes (2020, p. 84) no ensinamento abaixo transcrito

[...] no direito brasileiro, configuram-se como organizações do Terceiro Setor ou ONGs – Organizações Não Governamentais, as entidades de interesse social sem fins lucrativos, como as associações e as fundações de direito privado, com autonomia e administração própria, cujo objetivo é o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos difusos ou emergentes.

No mesmo sentido assevera Oliveira (2011, p. 299-300), ao trazer as características comuns às entidades do Terceiro Setor: terem sido criadas pela iniciativa privada, não integrarem a Administração Pública Indireta e prestarem atividades de interesse social. Mas, encostando-se aos ensinamentos de Di Pietro, aponta outras características próprias de entidades paraestatais: possuir vínculo legal ou comercial com o Estado e receber benefícios públicos.

De fato, como destaca Di Pietro (2019, p. 309-313), as entidades do Terceiro Setor que possuem vínculos jurídicos com o Poder Público, colaborando com o Estado no desempenho das atividades de interesse público, sem fins lucrativos e que recebam proteção especial, inclusive, no que se refere às imunidades tributárias, granjeiam *status de* entidades paraestatais. Segundo a doutrinadora, por atuarem ao lado do Estado, estabelecendo, com ele, vínculo jurídico, as entidades do Terceiro Setor também recebem a denominação de “entidade paraestatal”. Mais: além do fato de não terem sido criadas pelo Estado e de desenvolverem atividades de interesse público, as entidades paraestatais e as do Terceiro Setor reservam outros pontos comuns entre si: não desempenham serviços públicos, recebem algum tipo de incentivo do Poder Público, mantêm vínculos jurídicos e permanecem sob a égide do Direito Privado, em que pese às derrogações que possa sofrer, em

virtude das normas de Direito Público. Ademais, como organizações não governamentais, tanto as chamadas entidades paraestatais quanto as organizações da sociedade civil, “integram o terceiro setor, porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta” (DI PIETRO, 2019, p. 312).

Contudo, “com toda a indefinição sobre o que sejam entidades paraestatais, o melhor é evitar a sua utilização”, sentencia Di Pietro (2019, p. 307), ao mesmo tempo em que assevera: “Não é fácil definir o Terceiro Setor” (2019, p. 308). Segundo a autora, o esforço de uniformizar o regime jurídico das entidades pela Lei Federal 13.019/2014 restou frustrado, em virtude das alterações, promovidas pela Lei Federal 13.204 que, em 2015, excluiu da abrangência muitas entidades, como os serviços sociais, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.

De qualquer forma, como leciona Oliveira<sup>32</sup> (2018, p. 447), a atuação das entidades do Terceiro Setor complementa a ação estatal, “em enlace e por meio de um comportamento sinérgico, na provisão de serviços e/ou atividades de relevante interesse público”, sendo que, na atualidade, “as virtualidades do regime das parcerias sociais [...] são vistas como importante alternativa de gestão na oferta de bens e serviços sociais de interesse público à população” (OLIVEIRA, 2018, p. 444)

#### 2.2.4.1 Das Entidades de Interesse Social

Conforme Paes (2020, p. 4), a complexidade da vida e das relações que ela comporta, cada vez mais, obriga o homem a conjugar esforços com outros semelhantes, com vistas a alcançar objetivos comuns, suprimindo suas necessidades e/ou as necessidades em que se insere. Da união de pessoas ou de patrimônio, surgem pessoas jurídicas, porquanto, no nosso ordenamento jurídico, encontram a forma para se tornarem aptas e se obrigarem mutuamente, dentro dos fins que as motivam.

Contudo, a finalidade que move o homem nem sempre tem intuito econômico, sendo que os indivíduos também se associam e se organizam com fins recreativos,

---

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Rafael Arruda. A edição de leis autorizativas com identificação nominal de entidades beneficiárias em ajustes de parceria: limites, possibilidades e sistematização administrativa. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 443-455.

assistenciais, filantrópicos, religiosos ou outros, em benefício próprio ou à coletividade. (RODRIGUES, 1990 *apud* PAES, 2020, p. 4). Assim, surgem as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e com “finalidades estatutárias, objetivos de natureza social e assistencial” (PAES, 2020, p. 14).

Modesto<sup>33</sup> (2018, p.19) assevera que “é dever do Estado reconhecer e apoiar as entidades privadas de solidariedade social ou de fins públicos”, conforme previsão expressa nos mandamentos constitucionais, especialmente aqueles voltados à Saúde, à Assistência Social, Educação, Cultura e ao atendimento de Crianças e Adolescentes.

Essas são, portanto, as “entidades de interesse social” ou “entidade privada de solidariedade social ou de fins Públicos, como denomina Modesto (2018, p.17), porquanto foram constituídas para atender os interesses e necessidades de pessoas indeterminadas, ou à sociedade em geral, como explica Paes. Assim, depreende-se que entidades voltadas à defesa ou à satisfação exclusiva de seus associados não podem ser consideradas de interesse social e, como alerta Paes (2020, p. 15), é indispensável que exerçam ações voltadas para a sociedade como um todo.

Essas lições convergem com o entendimento de Marinela (2010, p. 158) que também ressalta como essencial o requisito de que as entidades exerçam atividades de interesse social e coletivo, percebendo, para isso, incentivos do Estado. Para a autora, em que pese a não existência de uniformidade terminológica no enquadramento dessas entidades, é certo que se trata de entidades de direito privado que, sem fins lucrativos, “realizam projetos de interesse do Estado, prestando serviços não exclusivos e viabilizando seu desenvolvimento”. (2010, p. 159).

Importa neste ponto reiterar que, como leciona Di Pietro (2020, p. 637), por atuarem ao lado do Estado e terem com ele algum vínculo jurídico, as organizações da sociedade civil também fazem parte das denominadas “entidades paraestatais”, pois “nessa expressão podem ser incluídas todas as entidades integrantes do chamado terceiro setor que tenham vínculo com o poder público”, independente de certificação.

---

<sup>33</sup> MODESTO, Paulo. Parcerias Público-Sociais em Transformação. . In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 17 a 27.

Quanto às cooperativas e organizações religiosas, também são alcançadas pela Lei Federal 13.019/2014, eis que, pela redação, incluída pela Lei 13.204/2015 ao art. 2º, Inciso I, do chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, considera-se como OSC, *in verbis*

a) a **entidade privada sem fins lucrativos** que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique, integralmente, na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

b) as **sociedades cooperativas** previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, 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.

c) 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;(grifos nossos)

Neste mesmo sentido, afirma Matos<sup>34</sup> (2019, p. 27) que “nas parcerias definidas pela nova lei, os partícipes envolvidos possuem um interesse comum, recíproco: a execução de atividades ou de projetos para consecução de finalidades de interesse público”, excluindo-se, portanto, apenas as entidades que desenvolvem atividades empresariais, nos termos do art. 966 do Código Civil.

Entende o referido autor que o rol indicado no art. 2º, alínea b, da Lei Federal 13.019/2014 (sociedades cooperativas) é exemplificativo, uma vez que a norma buscou por uma definição teleológica das parcerias a serem reguladas por ela. Assim, mesmo que não estejam listadas expressamente no dispositivo, outras organizações sem fins lucrativos, “que sejam reciprocamente previstas entre as finalidades de órgãos e entidades da Administração Pública, poderão também se beneficiar das parcerias previstas na nova lei” (MATTOS, 2019, p.30).

---

<sup>34</sup> MATOS, Rodrigo Rommel de Melo. Fundamentos. Diretrizes e Âmbito de Aplicação da Norma. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord.). **Marco Regulatório da Sociedade Civil**. 2. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 27 a 42.

Importa, ainda, destacar que, por força da Lei Federal 13.204/2015, as organizações religiosas, que se dedicam a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social, também estão inseridas no rol das parcerias afetadas pelo chamado “marco regulatório”, pois, como ensina Fábio Uchoa Coelho (2011 *apud*, MATOS, 2019, p. 30), essas organizações costumam prestar serviços de interesse social, sem cunho religioso, ou voltados exclusivamente aos seus fiéis. E, quando administram universidades ou estabelecimentos educacionais, por exemplo, o “lucro é o meio e não fim da atividade econômica”. Assim, caso a organização religiosa preste atividades cuja finalidade social vá muito além do ofício religioso, poderá habilitar-se às parcerias com a Administração Pública, quer seja mediante manifestação de vontade e/ou participação em chamamento público previsto na norma.

Assim, mesmo que brevemente, cabe analisar o que se entende por associações, fundações e entidades religiosas, que são entidades de interesse social, ou paraestatais, como entende Di Pietro, ou, ainda, os chamados “entes de cooperação” que colaboram ou cooperam com o Estado no desenvolvimento de atividade de interesse coletivo, não pertencendo à Administração, mas residindo ao lado dela (MARINELA, 2010, p. 159) e que poderão, nos termos da lei Federal 13.019/2014, estar sujeitas aos requisitos do marco regulatório das organizações da sociedade civil, com vistas a firmar o que Modesto (2018, p. 20) chama de Parcerias Público-Sociais (PPS).

### **Associações**

Constituídas de personalidade jurídica de Direito Privado, por força do art. 44, I, do Código Civil Brasileiro, as associações estão ancoradas no princípio da liberdade fundamental de livre associação (Art. 5º, XVII/Constituição Federal), com seu regramento básico previsto no Código Civil Brasileiro, a partir do art. 53, do referido diploma.

Nos ensinamentos de Maria Helena Diniz (1996 *apud* PAES, 2020, p. 10), depreende-se que, para estabelecer uma Associação, basta que um determinado número de pessoas se congregue em torno de um mesmo ideal, para atingirem determinado fim, com ou sem capital, desde que lícitos, e sempre sem intuito

lucrativo. As finalidades podem ser categorizadas em naturezas diversas: altruísta, egoística ou econômica não lucrativa.

Da garantia constitucional de que, “ninguém será compelido a associar-se ou a permanecer associado” (Art. 5º, XX/Constituição Federal) nasce um dos principais requisitos da Associação: adesão volitiva. Além disso, os dispositivos constitucionais vedam a associação de caráter paramilitar ou para fins ilícitos.

Em que pese o fato de que algumas associações, nos termos do art. 1123 do Código Civil, precisem de autorização para funcionar<sup>35</sup>, é livre o funcionamento das Associações, exigindo-se, contudo, que estejam regularmente organizadas, com estatuto, contemplando o regramento imposto pelo Art. 54 do Código Civil e com os atos registrados, consoante Lei Federal 6015/1973, que, no seu art. 114, I, ainda traz a diferenciação prevista no Código Civil de 1916, quando, como alerta Paes (2020, p. 7), ainda havia uma divisão entre sociedades civis e religiosas, morais, científicas e literárias.

## **Fundações**

Prevista no Art. 44, III, do Código Civil brasileiro, essa espécie de entidade de interesse social tem seu regramento expresso no referido diploma legal, vinculando o patrimônio que a origina para finalidades restritas a um rol taxativo, expresso no Parágrafo Único, do art. 62 do referido diploma legal.

Como ensina Paes (2020, p. 15), a Fundação consiste em um complexo de bens destinados à consecução de fins sociais e determinados, de papel valoroso dentro das sociedades em que se insere, porquanto é um “instrumento efetivo para que os homens prestem serviços sociais e de utilidade pública diretamente a todos aqueles que necessitam”.

As Fundações distinguem-se das Associações no quesito capital: enquanto para uma associação basta que um grupo de pessoas se una para perseguir objetivos e metas comuns, a criação de uma fundação pressupõe a transferência de

---

<sup>35</sup> O parágrafo Único do Art. 1.123 do Código Civil Brasileiro estabelece a competência do Poder Executivo Federal quando se tratar de sociedades que dependam de autorização do Poder Executivo para funcionar. Como explica Paes (2020, p. 13), não se trata de sociedades mercantis, mas sim de associações sindicais, de seguros, entre outras, que não têm a natureza de sociedade, sendo constituída por ato volitivo, por finalidade comum e não lucrativa.

determinado patrimônio, mediante escritura pública ou cédula testamentária, para consecução das finalidades estatutárias.

Diante dessa diferenciação, também importa considerar que, além do patrimônio, a forma de constituição difere da associação, na qual a materialização da criação se dá pelo simples registro dos atos referente ao estatuto e à indicação dos dirigentes. Para se revestir na forma jurídica prevista no Art. 44, III, do Código Civil, como bem aponta Paes (2020, p. 17), depende da manifestação de vontade do instituidor, que, após a doação patrimonial, via de regra, se afasta da Fundação. Tudo porque, “ao vincular-se um patrimônio a um fim, verificou-se a necessidade de diferenciarem-se os instituidores dos administradores e de organizar esses órgãos autônomos” (PAES, 2020, p.16).

Por fim, a exemplo das demais formas associativas previstas no art. 44 do código civilista, as fundações devem ter finalidades lícitas. Ainda, admite-se, unicamente, a instituição para fins de desenvolver as atividades previstas no Parágrafo Único do Art. 62, consideradas de interesse social e voltadas à coletividade e, assim, satisfazendo os requisitos legais para parcerias com a Administração Pública, consoante ementa da Lei Federal 13.019/2014, na redação introduzida pela Lei Federal nº 13.204, de 2015:

[...] 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.

## **Organizações Religiosas**

As organizações religiosas têm previsão expressa como pessoa jurídica de direito privado, por força do Art. 44, IV, sendo que §1º do mesmo dispositivo estabelece que, *verbis*, são livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado, ao poder público, negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

Em que pese a vedação expressa no Art. 19, I, da nossa Carta Magna<sup>36</sup>, observe-se a condição ressalvada, e que permite a colaboração de interesse público. Em seu comentário ao referido dispositivo, Weingartner Neto<sup>37</sup> ressalta que, a par do alcance negativo da referida norma, há dimensões positivas, porquanto estar fundamentado em princípios de cooperação e solidariedade e indicando caráter de natureza promocional e prestacional. E mais: segundo o autor, “os princípios da cooperação e da solidariedade que se incorporam na parte final do dispositivo do art. 19, I, submetem-se ao regime da reserva legal qualificada (pela finalidade), diante da previsão de ‘colaboração de interesse público, na forma da lei’”. (WEINGARTNER NETO, 2014, p. 708).

Para Paes (2020, p. 18), a proteção da liberdade religiosa é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, ocupando o lugar de direito fundamental e, embora a Constituição tenha determinado a laicidade do Estado e a liberdade religiosa, permite um inter-relacionamento e complementaridade entre ambos. Assevera, ainda, que o “legislador, de forma oportuna, acrescentou o inciso IV ao art. 44, que trata das pessoas jurídicas de direito privado, configurando as organizações religiosas ao lado das associações, sociedades e fundações, como pessoa jurídica” (PAES, 2020, p. 23).

Por óbvio, as parcerias possíveis de serem realizadas com as organizações religiosas não se referem a atividades de cunho confessional, mas, sim, de atividades previstas na segunda parte do art. 19, I, da Constituição Federal: a colaboração de interesse público. Como destaca Matos (2020, p. 34), a Lei Federal 13.019/2014 não determinou os objetos das parcerias a serem abrangidas, mas, em seu art. 84-C, com a redação da Lei Federal 13.204/2015, enumerou os objetivos sociais que devem ser priorizados, *in verbis*:

Art. 84-C. Os benefícios previstos no art. 84-B serão conferidos às organizações da sociedade civil que apresentem entre seus objetivos sociais pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

---

<sup>36</sup> Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

<sup>37</sup> WEINGARTNER NETO, Jayme. Comentário ao Artigo 19, inciso I. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 706-710.

- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção da educação;
- IV - promoção da saúde;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;
- XIII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Como afirma Paes (2020, p. 30), toda organização religiosa que se dedique a atividades ou a projetos de interesse público poderá, se quiser, firmar parcerias com a Administração Pública, sob a égide da Lei 13.019/2014. Isto porque, como salienta o autor, atividades de cunho social e educativo fazem parte da essência da atuação de uma organização religiosa, aportando, na sua fé, um fundamento e uma razão para que pratique e desenvolvam ações, como o amparo a pessoas em situação de rua, dependentes químicos, idosos, crianças, entre outros públicos que necessitam de suporte solidário.

Por fim, não obstante a diversidade de nomenclaturas e regimes jurídicos que fundamentam essas parcerias, ou seu objeto, depreende-se que podem ser consideradas entidades de interesse social, as organizações da sociedade civil reconhecidas e apoiadas pelo Estado, devendo, contudo, o resultado econômico do vínculo “ser integralmente reinvestido na própria atividade social desempenhada ou incorporado a fundo patrimonial de contingência diretamente relacionado à sustentabilidade da prossecução da atividade social fomentada e à realização dos valores comuns”. (MODESTO, 2018, p. 19).

#### 2.2.4.2 Das Certificações e Qualificações

Outro aspecto que cabe abordar, mesmo que brevemente, se refere às certificações que as personalidades jurídicas de direito privado costumam almejar, com vistas a contar com os benefícios ou tratamento diferenciado frente à Administração Pública, ou mesmo junto às outras organizações da sociedade civil.

Das certificações mais concorridas, entende-se necessário traçar rápidas considerações sobre os tipos de certificações e/ou qualificação que tiveram referência e/ou privilégios na Lei Federal 13.019/2014: o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS e a qualificação como Organização Social – OS, como Organização de Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e como Pontos e Pontões de Cultura (Lei Federal 13.018/2014).

Antes de analisar as certificações/ qualificações acima nominadas, cabe destacar o disposto no art. 84-B, da Lei Federal 13.019/2014, por redação impressa pela Lei Federal 13.204/2015:

Art. 84-B. As organizações da sociedade civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação

- I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta;
- II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- III - distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio.

#### **Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social-CEBAS**

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social-CEBAS pode ser concedido às organizações que prestam serviços de interesse público nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social. O principal benefício à entidade certificada é que ela goza de imunidades tributárias, como exemplifica o texto abaixo<sup>38</sup>, extraído

---

<sup>38</sup> Com base nas informações disponibilizadas no site do Ministério de Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-beneficentes-de-assistencia-social-cebas>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

do site do Ministério de Desenvolvimento Social, órgão responsável por conceder a certificação às entidades voltadas, exclusivamente, à área de Assistência Social:

A certificação, concedida às organizações e organizações da assistência social, é um instrumento que possibilita à organização usufruir da isenção das contribuições sociais, tais como a parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e Contribuição PIS/PASEP, permite ainda a priorização na celebração de contratualização/convênios com o poder público, entre outros benefícios.

Podem ser certificadas como Entidades Beneficentes de Assistência Social as entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atenderem os requisitos instituídos pela Lei Federal 12.101, de 27 de novembro de 2009, que estabelece, já no art. 1º que, *verbis*, a “certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação”, e que atendam ao disposto na referida Lei, regulamentada pelo Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014.

Antes da Lei Federal 12.101/2009, todas as entidades interessadas buscavam o Ministério responsável pela Política de Assistência Social para obter a certificação desejada, independente da área de atuação e, por esse motivo, permaneciam vinculadas aos Conselhos Municipais de Assistência Social que tinham a obrigação de fiscalizar e monitorar e, até mesmo, conceder o certificado municipal, exigido pelo órgão federal certificador. Com o advento da nova norma, corrigiu-se um erro sempre reclamado pelos conselhos municipais, face à complexidade das diferentes políticas (saúde/educação/assistência social) e preparo dos conselheiros municipais, todos voluntários e representantes das próprias entidades certificadas, além da gravidade do controle social exigido, pois as organizações certificadas gozam de privilégios e imunidades tributárias, em desfavor ao erário.

Assim, por força das normas vigentes na atualidade, o pedido é dirigido ao órgão responsável pela política da área de atuação principal da organização

demandante que assume o procedimento necessário à certificação, controle e fiscalização da contrapartida, exigida às organizações certificadas.

Importa destacar que, a par das imunidades tributárias, a Lei Federal 13.019/2014, por redação da Lei Federal 13.204/2015 ao art. 3º, IV, consagrou outro privilégio às Organizações certificadas na área da Saúde: que não se aplicam às exigências da referida lei, *verbis*, “aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que prestam serviços complementares ao Sistema Único de Saúde, consoante previsão expressa no §1º do Art. 199 da Constituição Federal”.

### **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP**

O regramento das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIP é objeto da Lei Federal 9.790/1999, regulamentada pelo Decreto Federal 3.100/1999 e, em Novo Hamburgo, pelo Decreto 8.891/2019.

Trata-se de qualificação concedida pelo Ministério da Justiça e Segurança Públicas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, em funcionamento há, no mínimo, 3 anos e cujos objetivos sociais tenham, pelo menos, uma das finalidades expressas no art. 3º, da norma que criou a referida qualificação, mediante a execução direta, doação de recursos, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio.

Poderão obter a qualificação, as entidades voltadas à promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novo modelo sócio produtivo e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros

valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo e, por fim, estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

Conforme orientações do próprio órgão certificador<sup>39</sup>,

A qualificação como OSCIP apenas será útil para as entidades que pretendam firmar Termo de Parceria com o Poder Público, de acordo com o previsto na Lei nº 9.790/99. Dessa forma, a qualificação como OSCIP deve ser requerida apenas para a finalidade, única e exclusiva, de firmar Termo de Parceria, sendo desnecessário, portanto, que as entidades recorram a tal qualificação para outros fins.

O atrativo na qualificação pode ser resumido em dois pontos: a possibilidade de remunerar seus dirigentes, o que, em regra, é vedado às organizações, face ao caráter voluntarioso que as justifica; e a maior facilidade em firmar parcerias com a Administração Pública, já que os procedimentos para acesso aos recursos são menos burocráticos, em virtude da presunção de credibilidade e insuspeição, face aos procedimentos adotados pelo órgão responsável pela concessão/renovação e que, supostamente, goza de incontestável fiabilidade.

Neste sentido, importa destacar que, na versão original da Lei Federal 13.019/2014, o art. 4º sujeitava os termos de parceria firmados pela Administração Pública com as chamadas OSCIPs. O dispositivo foi revogado pela Lei Federal 13.204/2015, incluindo, ainda, as entidades qualificadas no rol das entidades não alcançadas pelo chamado Marco Regulatório, *in verbis*:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

[...]

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

---

<sup>39</sup> Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/entidades/oscip-1>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

## Organizações Sociais – OS

O inciso III, do art. 3º, da Lei Federal 13.019/2014, por força da Lei Federal 13.204/2015, exclui os contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei Federal 9.637/1998.

Trata-se de uma qualificação, com vistas à consolidação do Programa Nacional de Publicização, criado, inicialmente, pela Medida Provisória 1648-7 de 1998, e que permite, ao Poder Executivo das três esferas do governo, *verbis, qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos*, expressos na Lei Federal 9.637/1998.

Em que pese à semelhança com as demais certificações/qualificações, esta qualificação guarda um diferencial substancial, expresso já no art. 3º da referida norma: a exigência de um Conselho de Administração, composto por representantes do poder público e de outras entidades da sociedade civil, como pressuposto à qualificação. O regramento parece invasivo, caso se considere o princípio constitucional da livre associação que se decidiu por trazer, na íntegra, o dispositivo e seus parágrafos, assim como o art. 4º, que trata das finalidades do referido Conselho.

Em Novo Hamburgo, a Associação do Bem Estar da Criança e do Adolescente – ASBEM apresentou, ao gestor municipal, proposta ancorada na Lei Federal 9637/1998, com vistas a implantar, em Novo Hamburgo, o Programa Municipal de Organizações Sociais e, com ele, resolver os constantes conflitos e entraves político-legais a cada troca de governo e, assim, garantir a continuidade dos serviços prestados pelas entidades da sociedade civil e de interesse público, como, por exemplo, gestão e manutenção de serviços de creches, formação profissional, acolhimento institucional de idosos, crianças, adolescentes, e dependentes químicos, entre outros serviços das áreas contempladas pela norma e cuja interrupção poderiam causar danos irreparáveis ou de difícil reparação aos usuários destes serviços.

A proposta foi aceita pelo Executivo Municipal que encaminhou projeto de lei à Câmara de Vereadores, restando aprovada a Lei Municipal 1.407/2006 que criou o Programa Municipal de Organizações Sociais e que objetivava, nos termos do seu

art. 1º, *verbis*, fomentar a absorção, pelas Organizações Sociais constituídas, de atividades e serviços de interesse público, vinculados à assistência social, à saúde, e à educação, no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta do Município de Novo Hamburgo, alcançando suas autarquias e fundações públicas e tendo como diretrizes básicas: I - adoção de critérios que assegurem padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão; II - promoção de meios que favoreçam a efetiva redução de formalidades burocráticas na prestação dos serviços; III - adoção de mecanismos que possibilitem a integração entre os setores públicos do Município, a sociedade e o setor privado; e, por fim, IV - manutenção de sistema de programação e acompanhamento das atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos resultados.

Logo após a publicação da referida norma, foi nomeado o Conselho de Gestão (Decreto Municipal 2.602/2006) e, em que pese o uso de contratos de gestão como instrumento de parceria, de fato, não houve o procedimento exigido à qualificação das organizações, na forma da Lei Municipal 1.407/2006, tampouco foram observados os requisitos exigidos pela Lei Federal 9.637/1998, em especial, no que se refere às atribuições do Conselho de Administração (art. 4º/ Lei 9.637/1998). Assim, não obstante a importância das OSCs e o trabalho realizado há mais de três décadas à satisfação das demandas sociais de Novo Hamburgo, a celebração de parcerias, mediante “contratos de Gestão”, aponta vícios de ilegalidade, porquanto as entidades parceiras sequer preenchiam os requisitos exigidos à qualificação, não se submetendo, por conseguinte, ao regime jurídico entabulado na *Lei das Organizações Sociais* (Lei Federal 9.637/1998). De qualquer forma, a par do fundamento legal irregular, os contratos foram executados satisfatoriamente e finalizaram, com atendimento do objeto, alcance das metas pactuadas e prestação de contas sem apontamentos.

### **Pontos e Pontões de Cultura (Lei Federal 13.018/2014)**

Ao instituir a Política Nacional de Cultura Viva, o legislador procurou consolidar o direito de acesso aos bens culturais, enquanto direito fundamental expresso no art. 6º da nossa Carta Magna que estabelece, entre os direitos sociais, o lazer, intimamente ligado às atividades artísticas e culturais que compõem a

Cultura de um povo, constituindo patrimônio histórico artístico e cultural a ser tutelado (SARLET, 2004, p. 541).

De fato, ao comentar o artigo que trata dos direitos sociais,<sup>40</sup> Sarlet (2014, p. 540) assevera que “os direitos sociais não se resumem ao elenco do artigo 6º da CF, abrangendo também, nos termos do artigo 5º, parágrafo 2º da CF, direitos e garantias implícitos, direitos positivados em outras partes do texto constitucional”. Dito de outra forma, “Há de prevalecer, portanto, o entendimento de que, acima de tudo, em virtude da previsão expressa do poder constituinte, todos direitos sediados no Título II, são direitos fundamentais”. (SARLET, 2004, p. 540).

De igual sorte, asseveram Molinaro e Dantas<sup>41</sup> (2014, p. 197), ao comentarem os dispositivos constitucionais que tratam do Direito de Acesso à Cultura, porquanto relacionam ao preceito constitucional expresso no art. 6º de nossa Carta Magna. Ademais, por força da Emenda Constitucional 71/2012, implanta-se um Sistema Nacional de Cultura, alcançando todos os entes da Federação, graças às disposições do art. 216-A/CF. De fato, entre os princípios regentes do novo Sistema, figuram a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural, a complementaridade nos papéis dos agentes culturais e a autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil.

Neste sentido, um dos tipos de certificações ou qualificações a ser considerados, neste caso, como excludentes da incidência do Marco Regulatório, decorre do reconhecimento, por ato do órgão responsável pela Política Cultural, das pessoas jurídicas que desenvolvem e articulem atividades culturais, contribuindo com a consolidação e o acesso à Cultura, em suas mais diferentes manifestações. Para compreender a natureza da certificação/qualificação em comento, cabe trazer, *in verbis* e com grifos, o disposto no art. 4º da Lei Federal 13.018/2014:

Art. 4º A Política Nacional de Cultura Viva compreende os seguintes instrumentos:

I - **pontos de cultura: entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos**, grupos ou coletivos sem constituição jurídica, de

---

<sup>40</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao Artigo 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; \_\_\_\_\_; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 533-548.

<sup>41</sup> MOLINARO, Carlos Alberto. DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. Comentário ao Artigo 215 e 216. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 1976-1985.

natureza ou finalidade cultural, **que desenvolvam e articulem atividades culturais em suas comunidades;**

II - **pontões de cultura: entidades com constituição jurídica, de natureza/finalidade cultural e/ou educativa, que desenvolvam, acompanhem e articulem atividades culturais**, em parceria com as redes regionais, identitárias e temáticas de pontos de cultura e outras redes temáticas, que se destinam à mobilização, à troca de experiências, ao desenvolvimento de ações conjuntas com governos locais e à articulação entre os diferentes pontos de cultura que poderão se agrupar em nível estadual e/ou regional ou por áreas temáticas de interesse comum, visando à capacitação, ao mapeamento e a ações conjuntas;

III - Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura: integrado pelos grupos, coletivos e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que desenvolvam ações culturais e que possuam certificação simplificada concedida pelo Ministério da Cultura.

§ 1º Os pontos e pontões de cultura constituem **elos entre a sociedade e o Estado, com o objetivo de desenvolver ações culturais sustentadas pelos princípios da autonomia, do protagonismo e da capacitação social das comunidades locais.**

§ 2º (VETADO).

§ 3º As entidades juridicamente constituídas serão beneficiárias de premiação de iniciativas culturais ou de modalidade específica de transferência de recursos prevista nos arts. 8º e 9º desta Lei.

§ 4º Os pontos e pontões de cultura poderão estabelecer parceria e intercâmbio com as escolas e instituições da rede de educação básica, do ensino fundamental, médio e superior, do ensino técnico e com entidades de pesquisa e extensão.

§ 5º A certificação simplificada prevista no inciso III deste artigo deverá considerar a identificação das entidades e seu histórico nas áreas de cultura, educação e cidadania, conforme regulamentação do Ministério da Cultura.

§ 6º Para recebimento de recursos públicos, **os pontos e pontões de cultura serão selecionados por edital público.**

Como referido, a Lei Federal 13.204/2015 excluiu, expressamente, os termos de compromisso cultural referidos na Lei Federal 13.018/2014 do alcance do chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC. Contudo, a exclusão depende de procedimentos específicos, a começar, o reconhecimento das entidades culturais, neste caso, constituídas formalmente. Assim, para se beneficiar do privilégio de firmar parcerias sem se submeter ao rito e ao regime jurídico, inaugurado pela Lei Federal 13.019/2014, cabe garantir a observância e a satisfação do disposto nos artigos que tratam do repasse de recursos públicos (arts. 8º e 9º, da Lei Federal 13.018/2014).

De qualquer forma, importa salientar, em que pese o fato da não incidência da Lei Federal 13.019/2014 sobre Termo de Compromisso Cultural, esse instrumento pressupõe que as entidades foram previamente reconhecidas como Pontos e

Pontões de Cultura. Nesse sentido, cabe informar que, das entidades culturais de Novo Hamburgo, nenhuma requereu ou foi reconhecida como tal pela Secretaria Nacional de Cultura, inviabilizando a aplicação do dispositivo (art. 3º, V, da Lei Federal 13.019/2014).

Ademais, a celebração dos Termos de Compromisso Cultural não prescinde de instrumentos básicos, como Plano de Trabalho, Conta bancária exclusiva para a movimentação de recursos e prestação de contas, por exemplo. Portanto, mesmo que alguns procedimentos sejam “simplificados”, são exigíveis, inclusive, por força do art. 37, da Constituição Federal.

Por fim, em que pese à variedade de certificações que existem, importa ressaltar que “a concessão de títulos não consegue apreender a realidade processual das parcerias”, como assevera Modesto (2018, p. 25). Mais: para o doutrinador, o sistema de certificação tem se mostrado ineficaz, porquanto o Estado é um péssimo controlador e os cartórios de títulos, “são pouco mais do que inúteis”.

Talvez, por esse motivo, a Lei Federal 13.019/2014 não criou novo título ou certificações para as organizações que pretendem firmar parcerias e “as certificações concedidas pelo Estado deixam de ser exigidas como condição para celebração de parcerias”, como comemora Modesto (2018, p. 25), concluindo que a “ruptura com o paradigma tradicional da certificação-fomento [...] talvez seja a grande novidade da lei” (2018, p. 23).

### 2.3 SUBSIDIARIEDADE DO TERCEIRO SETOR

A atuação complementar das entidades sem fins lucrativos na execução de serviços, programas e projetos de interesse (e necessidade) público é fato inconteste, sendo de conhecimento de todos. Como bem alertam Cruz e Estraviz<sup>42</sup> (2003, p. 83), a par dos incentivos decorrentes das isenções e/ou imunidades recebidas, o Estado também costuma firmar parcerias para que essas organizações desenvolvam atividades que, a priori, seriam de responsabilidade da Administração Pública: “é importante ressaltar um detalhe que muitas vezes passa despercebido: um convênio é, na verdade, uma prestação de serviços”. Seguem asseverando que,

---

<sup>42</sup> CRUZ, Célia Meirelles; ESTRAVIZ, Marcelo. **Captação de Diferentes Recursos para Organizações Sem Fins Lucrativos**. 2. ed. São Paulo: Global, 2003.

na verdade, se trata de uma terceirização, já que o Estado remunera uma organização para prestar determinado serviço à comunidade.

Como refere Nohara<sup>43</sup> (2018, p.227-244), o fato de não replicar o disposto no art. 170 da Constituição de 1967, que previa, expressamente, a participação suplementar da iniciativa privada em atividades de interesse público, aponta que a Constituição de 1988 repeliu o princípio da subsidiariedade. Contudo, o fato do Estado ser “articulador e também promotor do desenvolvimento cultural e socioeconômico, não implica em menos importância à iniciativa privada e aos movimentos que surgem da sociedade civil organizada” (NOHARA, 2018, p. 231), ressaltando a função estatal de atender aos interesses da coletividade.

As parcerias firmadas pela Administração Pública e as organizações da sociedade civil, conforme aduz Paes<sup>44</sup> (2020, p. 102), estão fundadas nos direitos e garantias fundamentais, expressas no art. 5º *caput*, de nossa Constituição, por contemplar o regime de cooperação mútuo para consecução de finalidades de interesse público. Como resultado, se teria contribuído com a consolidação da “*gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, o princípio da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia*”.

De fato, ao introduzir os comentários ao art. 5º, *caput*, Sarlet<sup>45</sup> (2014, p. 193) dispõe sobre o alcance da norma às pessoas jurídicas, reconhecendo-as como titulares dos direitos fundamentais e asseverando que, *prima facie*, gozam da proteção constitucional. E mais: ressalta que, *in verbis*,

[...] convém não esquecer que, nesta perspectiva, a extensão da titularidade de direitos fundamentais a pessoas jurídicas tem, por finalidade maior, proteger os direitos das pessoas físicas, além do que, em muitos casos, é mediante a tutela da pessoa jurídica que se alcança melhor proteção dos indivíduos.

---

<sup>43</sup> NOHARA, Irene Patricia. Regime jurídico das organizações da Sociedade Civil (OSC): benefícios, exigências e vedações. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 227-244.

<sup>44</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

<sup>45</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; \_\_\_\_\_; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 183-212.

O princípio da Segurança, insculpido no art. 5º, *caput* de nossa Magna Carta, constituiu pressuposto básico às parcerias celebradas pela Administração Pública porquanto “a democracia pressupõe o respeito às regras do jogo”, como assevera Souza Neto<sup>46</sup> (2014, p. 231). Conforme o autor, o princípio da Segurança é multidimensional e multifuncional, especializando-se em vários subprincípios que podem ser comportados em três categorias: estabilidade, previsibilidade e ausência de perigos.

Ao se trazer esse comentário, se quer dizer que, num Estado Democrático de Direito, o princípio da subsidiariedade pressupõe que as parcerias decorram de um “ato jurídico perfeito” que, na definição extraída por Souza Neto (2014, p. 231), está apto para produzir seus efeitos, ancorado que está naquele que é o princípio regente da coisa pública: o princípio da legalidade ou do devido processo legal.

Na mesma linha, Paes (2020, p. 81) afirma que “dessa concepção de Estado Democrático de Direito, que impõe a participação popular no processo político, bem como nas ações governamentais, protegendo e efetivando, juntamente com a Administração Pública, os interesses públicos, nasce também a ideia do Estado Subsidiário” que, segundo Regina Messina (2004 *apud* PAES, 2020, p. 81), congrega duas dimensões: a negativa, que impõe limitações à interferência Estatal, face aos princípios da liberdade e autonomia, e a positiva, pela qual se impõe, ao Estado, o dever de ajudar e estimular o desenvolvimento das entidades, no desenvolvimento das atividades precípuas da administração pública.

Por fim, importa ressaltar que todas as normas que tratam das parcerias com entidades sem fins lucrativos, para desenvolvimento de atividades de interesse público, estão ancoradas no princípio da Subsidiariedade, expresso já nos primeiros artigos ou, a exemplo da Lei 13.019/2014, na definição de conceitos:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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

---

<sup>46</sup> SOUZA NETO, Claudio Pereira de . Comentário ao Art. 5º *caput*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 229-232.

acordos de cooperação; (Lei Federal 13019/2014 pela Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Parceria aqui entendida como um conceito jurídico funcional de atenção convergente entre interesses comuns entre Estado e Sociedade Civil, que devem sempre ser “voluntárias”, uma vez que “parceria compulsória é uma contradição em termos” (MODESTO, 2018, p. 19).

Quando se fala em subsidiariedade do Terceiro Setor, importa considerar a natureza das parcerias existentes. Para Modesto (2018, p. 17 a 27), as parcerias podem ser classificadas em Econômicas, Institucionais ou Sociais. O doutrinador explica que, em sentido estrito, as parcerias Econômicas são aquelas em que o parceiro está autorizado a apropriar-se do resultado econômico do objeto da parceria para uso livre. Já as parcerias Institucionais se referem à colaboração entre os parceiros, tanto com relação à troca de informações ou simples atuação conjunta, não envolvendo transferência de recursos.

Rafael Rezende Oliveira (2018, p. 297 a 303) também reconhece a subsidiariedade do Terceiro Setor e indica que o princípio que o fundamenta está ancorado no reconhecimento, pelo Estado, das atividades desenvolvidas pela sociedade civil em prol da coletividade. Diz mais: demonstra a valorização da sociedade civil na satisfação do interesse público, o que obriga o Estado a alcançar condições para que o cidadão possa atuar. O princípio fundamenta a repartição de competências e demonstra a importância da sociedade civil na realização de tarefas públicas. Contudo, como leciona, o princípio da subsidiariedade imprime limites à intervenção do Estado, ao mesmo tempo em que o obriga a alcançar aporte financeiro às atividades de interesse da coletividade desenvolvidas, quase sempre, com mais eficiência e efetividade pelas entidades da sociedade civil.

"O princípio da subsidiariedade pressupõe o protagonismo das entidades privadas no desempenho de atividades econômicas e no desempenho de atividades de interesse público" (OLIVEIRA, 2018, p. 297).

O fato é que, independente da nomenclatura que recebam, das certificações que possuam, da causa que defendem, as organizações da sociedade civil, há muito, atuam em benefício à coletividade, *pari passu* com a Administração Pública, executando atividades de interesse público, essenciais para que se alcance os objetivos da República Federativa do Brasil.

### 3 SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

#### 3.1 PARCERIAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL

“Uma das principais consequências da pluralidade organizatória da Administração na atualidade é a crescente utilização de formas e Instrumentos privados pelo Estado para o desempenho de atividades administrativas” (OLIVEIRA, 2011, p.18), sendo a Reforma de Estado, na década de 90, o marco jurídico de abertura para as parcerias entre o Estado e as chamadas organizações da sociedade civil que prestam atividades de relevância coletiva (NOHARA, 2018, p. 230).

Como destaca Rafael Rezende Oliveira (2011, p.19), o fomento alcançado às entidades do Terceiro Setor, que desenvolvem atividades privadas socialmente relevantes, tornou-se um importante instrumento estatal na satisfação das necessidades coletivas, resultando na aproximação entre o Estado e a sociedade civil, tal como exigida por um Estado Democrático de Direito; por conseguinte, numa evidente consagração do princípio da subsidiariedade, a valorização da sociedade civil na satisfação do interesse público é fato inconteste.

De fato, a instituição do Estado Social de Direito, pelo qual o poder Estatal está, obrigatoriamente, voltado às garantias e direitos fundamentais e suas ações, necessariamente, fundadas nos princípios e objetivos expressos na constituição federal, fez com que as parcerias fossem incrementadas, exigindo novos instrumentos, visto que foi “criada uma ‘área híbrida’ ou ‘área pública não estatal’, ao mesmo tempo pública e privada, localizada entre Estado e a Sociedade”, como leciona Oliveira (2011, p.17).

Assim, do movimento de privatização e do surgimento do chamado Estado Subsidiário ou Regulador, Oliveira (2011, p. 18) assevera que ocorre uma reformulação das técnicas e meios para satisfação do interesse público, intensificando a “fuga para o direito privado”, como define Maria João Estorninho.

Citando Di Pietro, Oliveira (2011, p. 18) acrescenta, ainda, que as parcerias pretendem alcançar três grandes objetivos: a) a diminuição do aparelho estatal, b) fomento à iniciativa privada para desempenho de atividades de interesse público e, c) a eficiência, decorrente da implantação de uma administração gerencial com instrumentos que flexibilizam procedimentos e buscam resultados.

Portanto, em que pese ocupar “o espaço reservado à formação das demandas (input) que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder (output)” (BOBBIO, 2018, p. 45), é própria sociedade civil que, organizada das mais diversas formas, há muito, auxilia o Estado para que as demandas e necessidades sociais restem satisfeitas. De fato, o Estado precisa da sociedade civil “para controlar a si próprio e suas parcerias sociais”. (MODESTO, 2018, p. 25)

Por fim, cabe ressaltar que as parcerias entre a Administração Pública e a Sociedade Civil trazem benefícios mútuos e convergentes ao interesse público, porquanto

[...] a atividade de fomento na celebração de parcerias [...] aproxima e envolve a sociedade civil nas agendas de políticas públicas, o que promove não apenas o estímulo das atividades de cada organização [...] mas também incrementa a democracia no geral. (NOHARA, 2018, p. 243).

### 3.1.1 Histórico

Cunhado pela doutrina social da Igreja Católica surge o chamado Estado Subsidiário e, da análise já realizada neste trabalho, que prescinde da intervenção direta do Poder Público, sempre que a sociedade conseguir de atender aos interesses sociais, como leciona Oliveira (2018, p. 297).

Teixeira<sup>47</sup> (2018, p. 138) esclarece que “o relacionamento entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos começou a ser institucionalizado e foi formalizado por meio da Lei Federal nº 91/35, que foi revogada somente em 15 de dezembro de 2015 pela Lei nº 13.204”. Verificando a ementa da norma revogada, constata-se que se tratava, *in verbis*, das “regras pelas *quas* são as sociedades declaradas de utilidade pública” e seus destinatários eram “as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no *paiz* com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à *collectividade*”, as quais, preenchidos os requisitos, poderiam “ser declaradas de utilidade pública”.

---

<sup>47</sup> TEIXEIRA, Josenir. Campo de incidência da Lei Federal nº 13.019/14: Contrato de Gestão e Termo de Parceria. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 137-155.

Interessante resumo sobre a importância da participação da Sociedade Civil na Administração Pública pode ser encontrado no Relatório Final da “CPI das ONGs”<sup>48</sup> que teve, como objeto, apurar o repasse de recursos federais para ONGs e OCIPs no período de 1999 até 30 de abril de 2009<sup>49</sup>. De imediato, reconhece-se que

No início, as ONGs eram anunciadas como a solução moderna para preencher as lacunas deixadas pelo Estado e pelo mercado. O Estado, tido por muitos como lento e ineficiente, preso ao gigantismo da máquina burocrática, seria substituído por ações focadas de especialistas, motivados não pela ineficiência do Poder soberano, mas pelo altruísmo social. Parecia uma nova forma de organização humana, sem os problemas conhecidos e insolúveis do aparelho estatal. (2010, p. 4).

Mesmo que a “CPI das ONGs” tenha identificado elementos indicativos de violação a preceitos constitucionais, importa registrar que os parlamentares reconhecem e reafirmam a importância da parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos e, não obstante a existência de problemas, propõem “soluções e recomendações de enfrentamento, sempre com o objetivo de fortalecer e tornar mais produtivas as parcerias Estado/ONGs”.<sup>50</sup>

De fato, a par das mais diversas formas de constituição e de denominação, via de regra, o nascedouro das chamadas Organizações não Governamentais-ONGs reside em movimentos e na conjuntura socioeconômica do local onde se fundam. Como já restou suficientemente demonstrado neste estudo, é fato inconteste que a sociedade civil se organiza com seus pares para resolver as demandas percebidas e encontrar a melhor resposta para a sua satisfação.

De acordo com Bobbio (2018, p. 46), “A solução de uma grave crise que ameaça a sobrevivência de um sistema político deve ser procurada, antes de tudo, na sociedade civil, na qual podem ser encontradas novas formas de legitimação e, portanto, novas áreas de consenso”. A lição vai ao encontro dos ensinamentos de Oliveira (2011, p. 299), para quem o chamado Terceiro Setor surge como uma “terceira via possível” no atendimento do interesse público. “Forma boa do governo popular é a democracia, na qual o povo chama para si o cuidado com os interesses

---

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

<sup>49</sup> Por força do Requerimento nº 201/2007-SF.

<sup>50</sup> Relatório da CPI as ONGs, p. 4.

públicos”, complementa Bobbio (2018, p.186), em pertinente diálogo sobre as parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil.

Não obstante ter iniciado sob o viés da caridade, quase sempre, vinculado a organizações religiosas e sem qualquer apoio financeiro do Estado, o trabalho social passou a tomar “corpo” na década de 50, quando surgiram as primeiras entidades da sociedade civil organizada. As primeiras ONGs surgiram para atender as demandas sociais, mormente, relacionadas à chamada “educação de base” e à assistência aos “necessitados e desvalidos”, possibilitando, assim, o repasse de recursos públicos, com vistas a atender as demandas da sociedade. Com isso, potencializam-se as parcerias sociais e a prática de buscar, nas parcerias com organizações da sociedade civil, a satisfação das necessidades sociais. Contudo, “tradicionalmente, a atuação do Estado no fomento à *entreeajuda e à cooperação social* entre particulares limitava-se a *funções de reconhecimento e credenciamento* [...] e *funções de subvencionamento e apoio*” (MODESTO, 2018, p. 20).

Na década de 70 e 80, em que pese alguns movimentos e organizações terem sofrido intervenção militar, foi a própria sociedade civil, mais uma vez, que se reorganizou e, em pleno período de ditadura militar, vários membros encontraram seus pares e deflagram a luta pela defesa de direitos humanos e políticos da coletividade. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, e conhecida como ECO-92 foi, sem dúvida, um marco histórico e político, do qual restou uma agenda de compromissos “para a implantação global de um modelo de desenvolvimento sustentável, tentando aliar preservação ambiental, questões sociais e crescimento econômico”, como resume Freitas<sup>51</sup>.

Outro fato convergente à consolidação e implementação de parcerias sociais foi o denominado “Movimento pela Ética na Política”, não somente porque culminou com o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, mas, em especial, pois deflagraria a campanha contra a fome, desencadeando a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho.

Ao se insurgir contra a grave crise política, econômica, moral e ética, a sociedade civil encontrou, em seus pares, alternativas para ter os seus direitos

---

<sup>51</sup> FREITAS, Eduardo de. "Agenda 21 ". In: **BRASIL ESCOLA**. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/agenda-21.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

atendidos e seus interesses satisfeitos. Contudo, também é irrefutável que, promanado pela Reforma Administrativa, houve um vertiginoso crescimento de associações e fundações voltadas à satisfação das demandas da coletividade, porquanto o Estado tem se demonstrado ineficiente (CARVALHO FILHO, 2018, p. 181) <sup>52</sup>. Em consequência, a partir de meados da década 90, a participação do Terceiro Setor na oferta de atividades ou projetos de interesse público e de cunho social teve ainda mais impacto.

Contudo, no passado, as parcerias eram atravessadas por ideias de unilateralidade e liberalidade do Poder Público, sendo que, aos partícipes, restava se comportar de forma obediente e agradecida, porquanto a parceria, muitas vezes, tinha o *status* de *favor oficial*, sem contrapartida suficientemente especificada e com vínculos em acordos precários. Importa registrar que, a par dessa “passividade” esperada das organizações, está um Estado quase sempre sem controle da efetiva aplicação dos recursos transferidos e dos resultados decorrentes da execução da parceria. (MODESTO, 2018, p. 17 a 21).

Por sua vez, Carvalho Filho (2018, p.181) resume o motivo das parcerias: “O Estado, na gestão que lhe cabe [...] tem tido uma atuação desastrada e ineficiente, para não falar imoral também, de modo que a divisão dicotômica de execução dos serviços públicos, acabou por tornar-se obsoleta e dissonante das novas demandas sociais”. Assim, há longa data, institui-se a prática de celebrar ajustes e parcerias com entidades públicas e privadas, com vistas a alcançar “metas de interesse comum, sempre fora do setor econômico e da perseguição do lucro com realce direto para o atendimento de reclamos sociais”. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 182).

Conforme o citado autor, com a Reforma do Estado e o programa nacional de desestatização, instituído pela Lei Federal 9.491/97, o domínio do Estado sobre atividades públicas de caráter econômico e algumas de cunho social restou mitigado, reservando sua atuação para funções próprias e de natureza indelegáveis, como o poder de Fiscalização, de Regulação e de Polícia. No mesmo sentido assevera Oliveira (2011, p. 8) quando afirma, solenemente, que “a ampliação e a concentração de atividades administrativas nas mãos do Estado acarretaram a hipertrofia do aparelho aparato estatal”. Segundo o doutrinador, o crescimento

---

<sup>52</sup> CARVALHO, José dos Santos Filho. Regime Jurídico dos Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 181-193.

desmensurado do Estado, pela criação de empresas estatais e outros órgãos para prestação de serviço público e o conseqüente inchaço da máquina pública, verteram em ineficiência da atividade administrativa.

Como já referido, foi a partir da Reforma Administrativa que o Estado devolve aos particulares as tarefas que prescindam do exercício do poder de autoridade. Como consequência, leciona Oliveira (2011, p. 7-11), a Administração Burocrática, preocupada com os processos, foi substituída por uma administração “gerencial”, que, por sua vez, está “orientada para obtenção dos resultados (eficiência), sendo marcada pela descentralização de atividades e avaliação de desempenho a partir de indicadores definidos em contratos”, assevera (2011, p. 9), citando, como exemplo, os contratos de gestão com as organizações sociais.

Para Oliveira (2011), o Estado pós-reforma foi dividido em quatro setores: o primeiro, se refere ao núcleo estratégico, que comporta as funções legislativas e a definição das políticas públicas e pelo seu respectivo cumprimento; já o segundo se refere às atividades exclusivas, nas quais a presença do Estado é imprescindível, seja por força constitucional, seja pela necessidade do Poder de autoridade; o terceiro setor contempla os serviços não exclusivos, aqueles prestados para a coletividade, sem exigir o poder de autoridade do Estado; por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado, envolvendo atividades econômicas lucrativas prestadas por empresas estatais.

Cabe destacar que, ao introduzir o princípio da eficiência no art. 37 da nossa Carta Magna, a Emenda Constitucional 19/1998 acabou por legitimar a chamada reforma administrativa, extinguindo entidades da Administração e, por outro lado, estimulando entidades privadas a assumirem atividades em que, outrora, operavam esses órgãos extintos, não sem deixar de contar com financiamento estatal, como bem destaca Di Pietro (2000, p. 399).

Parcerias entre o Estado e o chamado “terceiro Setor”, indubitavelmente, vêm assumindo lugar de destaque, tornando-se essencial à consolidação das políticas públicas, em especial, no que pertine às Políticas de Assistência Social, Saúde e Educação. Contudo, “nas parcerias, não há troca, mas conjugação de deveres contratuais, voltados a um resultado previamente ajustado que pode beneficiar as próprias partes ou terceiros” (MÂNICA, 2018, p. 115)<sup>53</sup>, indicando a lógica que deve

---

<sup>53</sup> MÂNICA, Fernando Borges. Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo Direito do Terceiro Setor. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA,

aportar as parcerias com os particulares que auxiliam a Administração Pública no atendimento das demandas sociais e de interesse público. De natureza organizacional e associativa, os contratos de parceria são plurilaterais, porquanto “nas parcerias, há uma teia de direitos e deveres, que são conjugados para a execução do objeto contratual”, destinados à fruição dos usuários, como conclui o autor.

Com a promulgação da Constituição Cidadã, inaugura-se novo tratamento à sociedade civil e, se “no século passado as parcerias com o Terceiro Setor instrumentalizavam mero incentivo estatal, voluntário e descompromissado à execução de atividades privadas de interesse social” (MÂNICA, 2018, p. 108), parcerias firmadas sob à égide do Estado Democrático de Direito, exigem, passaram, a ser concebidas como instrumentos estáveis e seguros de concretização dos deveres estatais, como leciona o doutrinador.

De qualquer forma, “as parcerias com o terceiro setor envolvem um universo multifacetado de vínculos, celebrados com uma multiplicidade de entidades cuja disciplina jurídica se encontra em ampla ebulição no Brasil e no mundo” (MÂNICA, 2018, p. 115) e o implemento do chamado Marco Regulatório da Organizações da Sociedade CIVIL- MROSC trouxe significativas mudanças às parcerias entre Poder Público e organizações da sociedade civil, em uma harmoniosa (e tardia) conformidade com o mandamento esculpido no art. 37 de nossa Magna Carta. Mais, em que pese o texto original ter sofrido 370 alterações, promovidas pela lei 13.204/15, a “nova” Lei

[...] se apresenta como consolidação de normas previstas em legislação esparsa. Ela reúne num só de programa regras de postura e de e de procedimentos que visam, em última análise, a fazer com que as parcerias estabelecidas entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública sejam transparentes na aplicação do dinheiro público e permitam ao cidadão e aos órgãos de controle, a fiscalização imediata do modo de proceder daquelas e, conseqüentemente, a facilitação da identificação de não conformidades eventualmente por elas praticadas, com atração e aplicação das sanções nela previstas. (TEIXEIRA, 2018, p. 154).

### 3.1.2 Regimes de Parcerias na Administração Pública

Inicialmente, importa destacar que, a exemplo das demais contratações da Administração Pública, as parcerias também estão ancoradas nos efeitos art. 22, XXVII da Constituição Federal. Afinal, como assevera Mânica (2018, p. 114) as parcerias com o terceiro setor “referem-se a ajustes que disciplinam a relação entre a Administração Pública e uma entidade privada”. Ao comentar o referido dispositivo constitucional, Almeida<sup>54</sup> (2014, p. 746) ressalta a regra nele esculpida pretendia garantir a visão sistemática das normas constitucionais que cuidam da licitação. Como assevera a autora, a referência ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, no texto da norma, indica que a assembleia constituinte entendeu “importante lembrar que aqueles comandos constitucionais devem ser observados”. Deste comentário, infere-se à vinculação de que todos os contratos firmados pela Administração Pública, de fato, deveriam observar os princípios explícitos e, à falta de norma própria, as parcerias com organizações da sociedade civil, excetuando, por certo, aquelas que possuem regulamento próprio, todos os instrumentos de contrato deveriam ser firmados sob a égide da Lei Federal 8.666/1993, a chamada Lei de Licitações, substituída em abril de 2021 pela Lei Federal 14.133, em que pese a previsão de aplicação, combinada até a revogação completa da antiga norma, o que deve ocorrer no prazo estabelecido no art. 193, II da nova lei de licitações (abril de 2023).

Como leciona Mânica (2018, p. 117), o objeto das parcerias do Terceiro Setor é organizado em atividades ou projetos, voltados “à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade”, evidenciando-se, com isso, que as organizações da sociedade civil tornam-se partícipes na satisfação das necessidades coletivas, prestando atividades socialmente relevantes, porquanto, como sustenta Oliveira (2018, p. 453), “complementam a ação estatal, em enlace e por meio de um comportamento sinérgico”.

No mesmo sentido leciona Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2011, p. 300) ao dizer que, embora não integrantes da Administração Pública, as organizações firmam vínculos com o Estado e dele recebem benefícios, sendo que tal parceria

---

<sup>54</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao Artigo 22, inciso XXVII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 746.

acaba por influenciar o regime jurídico dessas pessoas, fazendo “incidir normas de caráter público que têm gerado controvérsias no âmbito da doutrina e da jurisprudência”. Segundo o referido autor, o regime jurídico dos instrumentos de contrato estava fundado nas normas então vigentes: referia-se, à época, à lei das Organizações Sociais (Lei Federal 9.637/98) e à lei das OSCIPs (Lei Federal 9.790/99), bem como a Lei Federal 8.666/93, que regulava os convênios com os Serviços Sociais Autônomos (o chamado Sistema S) e as Fundações de Apoio<sup>55</sup>, que firmavam parcerias, mediante celebração de “convênios”, previstos expressamente no art.116 do referido diploma legal.

A par das certificações previstas às Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Oliveira (2011) também ressalta aquelas referentes ao almejado título de utilidade pública, fundado na Lei Federal 91/1935, revogada por força da Lei Federal 13.204/15, e, como já referido, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MORSC), consoante seu art. 84B universalizou os benefícios a todas as organizações sem fins lucrativos (art. 84B), sem a necessidade de certificação. Quanto às organizações que alcançassem o cobiçado “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social”, fundado sobre a égide da Lei Federal 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).

Como assevera Carvalho Filho (2018, p.181-193), com programa nacional de desestatização foi criado um arcabouço legal, regulando modalidades específicas de cooperação, bem como criando certificações especiais aos parceiros, como já citado anteriormente. Quando do estudo dos instrumentos de contratos entre Administração Pública e a os particulares, saltam aos olhos as diferentes (e diversas) modalidades de parceria, a maior parte delas, como não deveria deixar de ser, instituídas na década de 90: temos os “Contratos de Gestão”, os “Termos de Parceria”, a “Parceria Público-Privada”, as “Subvenções”, os “Convênios” e, por fim, com o advento do MROSC, o qual introduziu nova fisionomia jurídica aos instrumentos formais, mais precisamente os “Termos de Colaboração”, de “Fomento” e os “Acordos de Cooperação” .

---

<sup>55</sup> Por economia, as Fundações de Apoio, ou “entidades de apoio”, como denomina Di Pietro (2020, p. 645), por sua natureza, não serão abordadas neste trabalho. Em regra, são instituídas por servidores públicos, com o fim precipício de oferecer “apoio” ao órgão ao qual a entidade está vinculada, firmando parcerias com o Poder Público, sob à égide da Lei de Licitações. Geralmente, estão relacionadas à área da tecnologia e vinculadas a órgãos interessados no ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional (científico e tecnológico).

Marrara e Cesário<sup>56</sup> (2018, p. 103) explicam: a reforma da administração "passou a reconstruir os instrumentos jurídicos de incentivo à espera pública não estatal principalmente com o intuito de preencher vazios deixados pelo Estado", permitindo a esse que ocupe a posição central de regulador e fomentador, concluem, apontando a "pluralidade de regimes jurídicos" entendida por Oliveira (2011, p. 18) como consequência da pluralidade organizatória da Administração e, por conseguinte, a "utilização de formas e instrumentos privados pelo Estado para o desempenho de atividades administrativas".

Assim, em que pese à existência de regimes jurídicos diversos que regulam as parcerias com as organizações da sociedade civil, "não há dúvida de que, sob o ponto de vista dos seus vínculos com o Estado, elas estão na mesma posição e apresentam vários pontos comuns", como leciona Di Pietro (2020, p. 637).

Conforme ressalta Carvalho Filho (2018, p. 183), contratos são sempre contratos, independentemente das obrigações que constituem seu objeto. E complementa: "Já as parcerias admitem uma grande variação de expressões, muito embora, no conteúdo do negócio jurídico, esteja presente o intuito cooperativo dos pactuantes". Mânica (2018, p. 121) assevera que o regime jurídico está sustentado na delimitação do objeto das parcerias e na legislação que disciplina cada modalidade de parceria.

De fato, a consuetudinária prática de firmar parcerias com as Organizações da Sociedade Civil resultou no surgimento de uma "zona híbrida" (Oliveira, 2011, p. 17). Há muito se reclamava uma uniformização dos regimes jurídicos e, por evidente, uma padronização dos princípios e regras a serem observadas antes, durante e depois dos "acordos" e "ajustes" de parceria. Com isso, é possível alcançar a "moralização" desejada e, conseqüentemente, a prevenção aos esquemas de corrupção que prodigalizam os cofres públicos, dilapidando não somente os recursos, mas também a esperança de uma sociedade proba e cidadã onde os direitos fundamentais são os bens mais preciosos e a linha mestra da Administração Pública e da Sociedade Civil.

---

<sup>56</sup> MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o Terceiro Setor?. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 85-105.

### 3.1.3 Terceiro Setor em Novo Hamburgo

Em consulta ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil<sup>57</sup>, organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, infere-se que, em Novo Hamburgo, existiam, em 2018, 733 (setecentos e trinta e três) organizações da sociedade civil, sem contabilizar aquelas de natureza religiosa, como demonstram os quadros abaixo, disponibilizados na referida plataforma:

Quadro 1- Número de OSCs por natureza jurídica

<b>Natureza Jurídica</b>	<b>Quantidade OSC</b>
Associação Privada	716
Organização Religiosa	175
Fundação Privada	17

Fonte: CNPJ/SRF/MF 2016, CNPJ/SRF/MF 2018, RAIS/MTE, OSCIP/MJ.

Segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil – IPEA, entre 2010 e 2018, organizações sediadas em Novo Hamburgo desenvolveram 82 projetos com recursos federais, indicando investimentos na ordem de R\$ 23.302.898,62 para ações de interesse público, a julgar pela natureza dessas organizações e a origem dos recursos repassados.

Outra informação relevante se refere à área de atuação das OSCs do município. Observe-se, no quadro abaixo, que, somente nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação, existem mais de 100(cem) organizações sociais sediadas no Município:

Quadro 2 – Distribuição de OSCs por área de atuação

<b>Atividade Econômica</b>	<b>Quantidade OSC</b>
Desenvolvimento e defesa de direitos	247
Sem informação	21

<sup>57</sup> Disponível em: <<https://mapaosoc.ipea.gov.br/analiseperfil.html?localidade=4313409>>. Acesso em: 5 abr. 2020.

Religião	316
Meio ambiente e proteção animal	1
Assistência social	53
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	51
Outros	20
Outras atividades associativas	57
Educação e pesquisa	33
Cultura e recreação	136
Saúde	15

Fonte: Representante de OSC, LIE/MESP 2017, Censo SUAS (08/2019), RAIS/MTE, CNEAS/MDS, CNPJ/SRF/MF (2016), CNEA/MMA 08/2019, OSCIP/MJ, CEBAS/MS 09/2019, CADSOL/MTE (2017), CNES/MS 2017.

Ao se analisar os recursos públicos transferidos para as Organizações da Sociedade Civil, entre 2010 e 2018, segundo dados disponibilizados no Mapa das Organizações da Sociedade Civil – IPEA, de imediato, depreende-se a importância de uma normativa que regule esses repasses. Segundo o IPEA, o município de Novo Hamburgo ocupa o 105º lugar em relação número de organizações no âmbito nacional e, no que se refere a repasses federais para as OSCs, está na 158ª posição, ao captar, em média, R\$ 1.545.708,99/ano. Veja-se:

Quadro 3 – Evolução de recursos transferidos para OSCs

<b>Repasse</b>	<b>Ano</b>	<b>Recursos</b>
Recursos públicos	2010	R\$ 1.710.462,00
Recursos públicos	2011	R\$ 1.012.391,05
Recursos públicos	2012	R\$ 1.819.123,40
Recursos públicos	2013	R\$ 3.424.829,27
Recursos públicos	2014	R\$ 2.290.529,53
Recursos públicos	2015	R\$ 1.392.212,00

Recursos públicos	2016	R\$ 2.523.747,50
Recursos públicos	2017	R\$ 1.263.003,00
Recursos públicos	2018	R\$ 2.851.752,13

Fonte: Representante de OSC, SIGABR 12/2018.

Ao se consultar o Portal de Transparência do município de Novo Hamburgo<sup>58</sup>, verificou-se que, entre 2014 e 2016, os contratos firmados com organizações da sociedade civil totalizaram mais de R\$ 28.000,000,00 (vinte e oito milhões de reais), conforme Quadro 4:

Quadro 4 – Repasses para ONGs de 2014 a 2016

Ano	Recursos	nº de OSCs beneficiadas
2014	R\$ 5.105.980,00	17
2015	R\$ 1.900.000,00	04
2016	R\$ 21.297.958,00	16

Fonte: Contratos Administrativos- 2014 a 2016- Portal da Transparência

De imediato, é preciso esclarecer que a elevação identificada no ano de 2016 decorre da transferência da gestão de Escolas de Educação Básica a serem inauguradas, mediante repasse financeiro para Organizações da Sociedade Civil, escolhidas pela Administração. Em que pese o fato de que se trata de organizações ilibadas e de reconhecida expertise na área da Educação, importa considerar que, em plena vigência das sujeições impostas pela Lei Federal 13.019/2014 e, às vésperas de seus efeitos vincularem os municípios, a escolha, embora precedida por chamamento público<sup>59</sup>, fundou-se em Lei Municipal que criou o Programa Municipal de Organizações Sociais, firmando contratos de gestão com entidades não qualificadas na forma e requisitos impostos pela Lei Federal 9637/1998<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Disponível em: <<https://transparencia.novohamburgo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

<sup>59</sup> Disponível em: <<http://editais.novohamburgo.rs.gov.br/link1/file/1280-chamamento-publico-n-14-2015-smed>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

<sup>60</sup> Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998- Conversão da MPv nº 1.648-7, 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.

### 3.2 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL-MROSC

Não restam dúvidas de que a relação jurídica entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil foi redesenhada pela Lei Federal nº 13.019/2014 (chamada de Marco Regulatório) que passou a vigor, no âmbito municipal, em 1º de janeiro de 2017, ironicamente, quando os novos Governos tomavam posse.

Paes<sup>61</sup> (2019, p. 17) assevera que, há muito, o Terceiro Setor necessitava de norma própria, com vistas a regular, com transparência e objetividade, a sua relação com o Estado, não importando a qualificação, titulação ou certificação que estas possuam. Ou, como assevera Oliveira (2018, p. 444)

[...] o esforço, à evidência, é o de tornar mais republicana as relações travadas pelas administrações com entidades do Terceiro Setor, em terreno [...] que, historicamente, sempre foi permeado por práticas pouco exigentes em matéria de satisfação e prestígio aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para Modesto (2018, p. 18-27), o chamado Marco Regulatório da Sociedade Civil – MROSC consolida a terceira etapa evolutiva das Parcerias Público Sociais no Brasil sem, no entanto, criar nenhum tipo de título jurídico novo. Segundo o doutrinador, o MROSC deverá ser compreendido como o resultado de um processo evolutivo das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, ou como denomina o citado autor, as “entidades privadas de solidariedade social ou sem fins lucrativos”. Destaca que a Lei 13.019/2014 introduziu importantes alterações na relação jurídica entre os partícipes e contribuiu para a superação dos elementos que, tradicionalmente, marcavam as parcerias: vínculos precários e sem controle, decorrentes de cultura autoritária e discricionária por parte da Administração Pública. Contudo, como assevera, se, por vezes, a Administração ocupa lugar de *agente estabilizador de vínculos de parceria*, em virtude de condutas que geram insegurança (jurídica, econômica) às organizações, também é comum que o Estado se coloque no lugar de *refém de parcerias* firmadas, pela absoluta incapacidade de dar continuidade aos serviços prestados pela

---

<sup>61</sup> PAES, José Eduardo Sabo. Prefácio. In: MENDES, Michele Diniz(Coord.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2. ed. revista, atual. e ampl. Belo Horizonte, 2019, p. 17-21.

organização parceira, tanto pela falta de estrutura própria (física, humana, operacional...), quanto pela ausência de outra entidade capaz (e interessada) em assumir o serviço, quase sempre de natureza essencial e improtelável.

De fato, a Lei Federal 13.019/2014 inaugura um novo regime jurídico às parcerias firmadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSC e, pela redação dada pela Lei 13.204/2015, sua ementa estabelece que se trata de “*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*”.

De imediato, interessa reiterar que a referida norma foi reclamada por representantes da organização social, resultando numa Comissão Parlamentar de Inquérito, face às irregularidades constatadas nos repasses de recursos financeiros a determinadas organizações “sem fins lucrativos”, mas de ética no mínimo duvidosa. Assim, o primeiro ponto a ressaltar é que a norma surgiu para atender ao clamor das próprias organizações, como explica Serner<sup>62</sup>. Ora, neste sentido, cabe alertar que, desde 1993, já vigia lei especial<sup>63</sup> que instituía as normas para licitações e contratos da Administração Pública que, nos primeiros artigos, contempla a natureza de muitas parcerias firmadas<sup>64</sup>.

Não obstante o entendimento de Paes (2019, p. 17) de que o Terceiro Setor necessitava de norma própria para regular sua relação com o Estado, calha fazer referência à Lei Federal que regula os processos licitatórios e os contratos firmados pela Administração Pública e particulares, com o intuito de demonstrar que, excetuando-se àquelas regradas por regime jurídico próprio, as parcerias com as organizações da sociedade civil deveriam ser firmadas sob a égide da Lei Federal que regulamenta o art. 37 XXI/ CF, *in verbis*

---

<sup>62</sup> SERNER, Marcia Maria Barreta Fernandes, Procuradora do Estado de São Paulo, Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo- USP, durante a palestra LEI Nº 13.019/14 - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, proferida em evento temático, promovido pela OAB/SP, em 6/05/2015. 1 vídeo (2:39:55). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Pz1NMnrC5JU>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

<sup>63</sup> Lei Federal 8666/93, que Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

<sup>64</sup> Vide disposições dos arts. 1º, 2º, 3º e 116 da Lei Federal 8.666/93.

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

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Bittencourt<sup>65</sup> (2017, p. 53) observa que a ementa da Lei 8666/93 atende ao mandamento constitucional, o qual dispõe sobre a regra para garantir obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública, sendo que o contrato resultante é o acordo que a administração pública estabelece com o particular para “consecução dos objetivos de interesse públicos, nas condições desejadas pela própria administração” (MEIRELLES, 1990 *apud* BITTENCOURT, 2017, p. 61).

Ao comentar o “Marco Regulatório do Terceiro Setor” (2017, p. 298), o autor destaca que, *verbis*, “os acordos celebrados entre os Estados e as Organizações do Terceiro Setor” terão nova nomenclatura. Contudo, assevera: “o diploma não impõe que tais instrumentos sejam os únicos aplicáveis às parcerias”, pois os outros instrumentos contratuais, como os Termos de Parceria e os Contratos de Gestão, continuarão a existir, porquanto fundados em regimes jurídicos próprios. Em seu comentário ao Art. 37, *caput*, Brito<sup>66</sup> (2014, p. 821) leciona que importa, à Administração, o desempenho de atividade que é meio e fim a um só tempo, visto que se volta à administração dos interesses que são próprios de toda uma população. E mais:

[...] por atuar mediante órgãos e entidades cumulativamente, e pelo desempenho de atividade administrativa, enquanto meio e enquanto fim, indiferentemente, o Poder Executivo termina sendo a parte elementar do Estado que mais se faz presente no dia a dia da população. (BRITTO, 2014, p. 821).

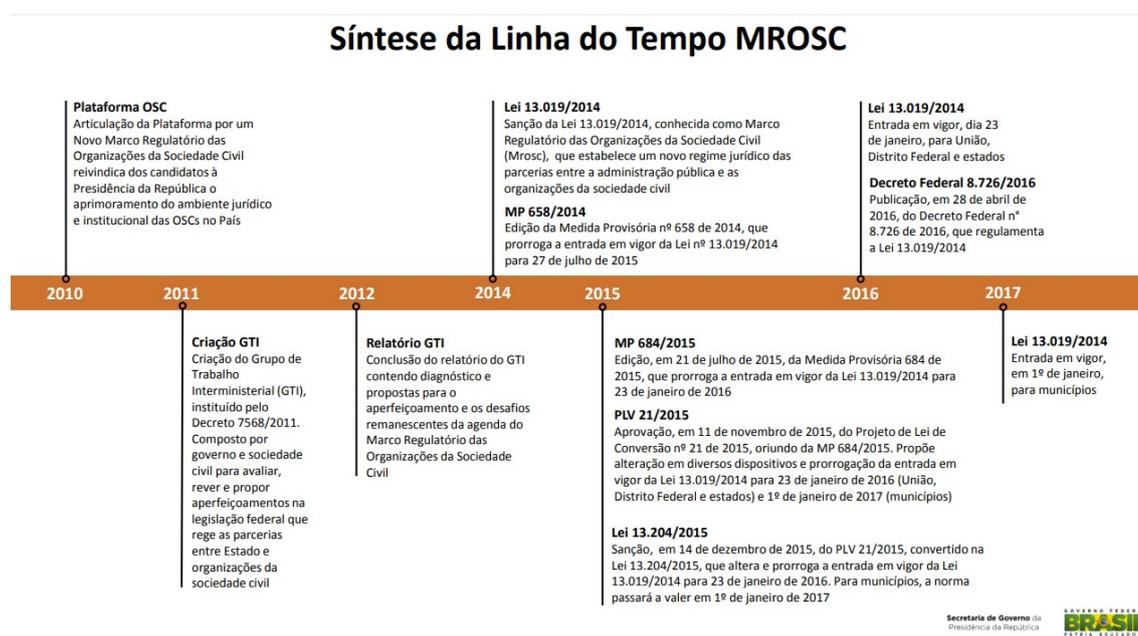
<sup>65</sup> BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo**: comentando os artigos da Lei nº 8666/93. 9. ed. rev.ampl.atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

<sup>66</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Comentário ao Art. 37, *caput*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; \_\_\_\_\_; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 818-823.

Ao comentar a abrangência da Lei Federal 13.019/2014, Di Pietro<sup>67</sup> (2020, p. 664) faz referência aos vícios da Lei Federal 8.666/1993, porquanto também não estabelecem quais são as normas gerais: “como consequência, ficará ao sabor do intérprete definir, na aplicação da Lei, quais as normas que são realmente ‘gerais’, de observância obrigatória para todos os entes federados”. Talvez isso explique o motivo pelo qual, até o advento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade, as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil prescindiam de regramento, mesmo que estivessem sob o manto constitucional, em especial, expresso no art. 37, XXI.

Como já suficientemente demonstrado, a Lei Federal 13.019/2014 decorre de movimentos sociais protagonizados pela sociedade civil, encabeçados pelas próprias organizações sem fins lucrativos. Como sintetiza o quadro abaixo, desde 2010, havia a previsão de uma norma própria, instituindo um regime para as parcerias:

Quadro 5 – Síntese da linha do tempo MROSC



Fonte: Presidência da República<sup>68</sup>

<sup>67</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2020.

<sup>68</sup> Disponível em: <[http://www.participa.br/articles/public/0041/0567/20160429\\_Linha\\_do\\_Tempo\\_Lei.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0041/0567/20160429_Linha_do_Tempo_Lei.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

Contudo, como Di Pietro assevera (2020, p. 665), muito do objetivo moralizador da norma reclamada perdeu a força, haja vista que muitas entidades restaram excluídas do regramento e, assim, a lei perdeu seu grande objeto: as organizações que, tradicionalmente, administram volumosos recursos. Com a exclusão de determinadas entidades, face à classificação concedida pelo próprio Poder Executivo, mantém-se aberta a brecha pelo qual volumosos recursos públicos se esvaem, aplicados em objetos que atendem interesses privados e, por isso, ilegais, ilícitos e imorais.

Em palestra sobre a motivação da Lei Federal 13019/2014, ocorrida em 2015, durante evento da OAB-São Paulo<sup>69</sup>, Serner (2015) destaca que a referida norma constitui ordenamento abrangente e complexo, o qual, de fato, tem o mérito de organizar as parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil, oportunizando o restabelecimento saudável para ajustes desta natureza. Assevera que a implementação dos preceitos e sistemática do regime jurídico constitui desafio para a Administração Pública e para as Organizações da Sociedade Civil.

Para Paes, (2020, p. 102) a transparência, publicidade e controle são fundamentais na utilização dos recursos públicos. Entre as Organizações da Sociedade Civil, esses conceitos há muito também estão sendo disseminados, sendo que muitas organizações estão se apropriando de ferramentas de gestão, pois é preciso “ter muito respeito pela utilização desse recurso, ser transparentes em relação à divulgação de seu uso, e principalmente, deixar de ter uma relação com o governo de forma a ‘esmolar’ o dinheiro do convênio. Trata-se de serviços prestados e devem ser tratados como tal”. (CRUZ & ESTRAVIZ, 2003, p. 83).

Não se pode deixar de trazer as sábias palavras de Di Pietro (2020, p. 675):

[...] pode-se afirmar que a Lei nº 13.019/2014 previu importantes instrumentos de controle, da maior relevância para moralização das parcerias com as entidades privadas do terceiro setor, chamadas pela lei de *organizações da sociedade civil*. O seu cumprimento vai depender, em grande parte, da atuação eficiente dos órgãos de controle.

---

<sup>69</sup> CAIRES, JÚLIO CÉSAR DA COSTA. **LEI Nº 13.019/14 – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**. OAB SÃO PAULO. 1 vídeo (43:00). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pz1nmnrc5ju>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

O MROSC "disciplina vínculos de parceria social entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos, sem pressupor prévia atividade certificadora pública" (MODESTO, 2018, p. 23). Ou, como leciona Di Pietro (2020, p. 664), "veio para disciplinar, de forma mais rigorosa, as parcerias entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor, chamadas genericamente de Organizações da Sociedade Civil". O próprio conceito de "parceria", expresso no Inciso III, art. 2º, da Lei Federal 13.019/2014, aponta um rigor conceitual, imbricado de obrigações, porquanto conceitua parceria como um *"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"*.

O rigor esculpido na norma também é ressaltado por Lopes<sup>70</sup> (2018, p. 29-58), na medida em que assevera que o regime jurídico, advindo do MROSC, submete o repasse de recursos públicos às organizações da sociedade civil, contemplando entidades privadas sem fins lucrativos, no formato de associações cooperativas, cooperativas sociais e organizações religiosas que desenvolvam atividades de relevância social ou interesse público. Ressalta, também, que a Lei veda qualquer parceria que tenha como objeto a delegação das funções de regulação de fiscalização de exercício do Poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado.

### **3.2.1 Causas e Efeitos da Lei Federal 13.019/2014**

Das acepções sobre Sociedade Civil analisadas por Bobbio (2018, p. 43), infere-se que, mesmo antes do Estado, os indivíduos se associaram, das mais diversas formas, para satisfação de seus interesses, sendo que o "Estado se superpõe para regulá-las, mas sem jamais lhes vetar o ulterior desenvolvimento e sem jamais lhes impedir a contínua renovação".

---

<sup>70</sup> LOPES, Laís de Figueiredo. Novo Regime Jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: Construção, aproximações e diferenças das novas relações de Fomento e Colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 29-58.

Assim, quando se entende a Sociedade Civil “como um lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão” (BOBBIO, 2018, p. 44) e se constata que o “objetivo moralizador que inspirou a Lei nº 13.019/2014” (DI PIETRO, 2020, p. 665) teve nascedouro nos movimentos da própria sociedade civil, encabeçados por entidades inconformadas com os prejuízos de se verem envolvidas, extensivamente, nos escândalos e denúncias de corrupção, torna-se cristalina a principal causa à instituição do chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC. De fato,

A vida de um Estado moderno, no qual a sociedade civil é constituída por grupos organizados cada vez mais fortes, está atravessada por conflitos grupais que se renovam continuamente, diante dos quais o Estado, como conjunto de organismos de decisão (parlamento e governo) e de execução (o aparato burocrático) desenvolve as funções de mediador e de garantidor mais que de detentor do poder de império. (BOBBIO, 2018, p. 32),

Como asseveram Marrara e Cesário (2018), o MROSC decorre da tentativa de combater a corrupção no Brasil e busca moralizar as parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, resultando na definição de metas e objetivos mensuráveis, direcionados a controlar as relações da Administração com as entidades do chamado terceiro setor, assim como garantir a efetividade e a eficiência da parceria.

No mesmo sentido asseveram Fortini, Cunha e Pires<sup>71</sup> (2018, p. 60) quando apontam que, *pari passu* aos “calorosos debates” acerca da pluralidade de leis Federais voltadas à disciplina das distintas entidades integrantes do terceiro setor e seus modelos de ajuste com o poder público; estão as frequentes e reiteradas denúncias que “sugerem a ocorrência de condutas descompassadas dos principais vetores da administração pública, quer na escolha das entidades, quer na fiscalização dos seus afazeres” . Para os autores, outra razão para a implantação de um regime jurídico às parcerias, se refere à ausência de Legislação Federal uniformizada, em que constem mecanismos eficazes para seleção de entidades,

---

<sup>71</sup> FORTINI, Cristiana; CUNHA, Luana Magalhães de Araújo; PIRES, Priscila Gianneti Campos. O Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: Inovações da Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 59-84.

fiscalização da execução do objeto do convênio, bem como de punição em casos de utilização indevida das verbas repassadas. De fato, nos termos das conclusões desenvolvidas pela já mencionada CPI das ONGs (2010, p.44 e 1372) (citada no capítulo 3.1.1),

Existe um verdadeiro “vazio legislativo” no tocante às relações entre o Estado e as ONGs. A legislação atual não prevê a existência de mecanismos eficazes de controle prévio e de seleção pública das entidades que receberão recursos públicos, de regras detalhadas para elaboração e aprovação de plano de trabalho, de meios de fiscalização da execução do objeto conveniado, de sanções para agentes públicos e dirigentes de entidades que derem causa a malversação de recursos públicos, bem como de meios mais efetivos para a recuperação das verbas indevidamente utilizadas.

Mais: os parlamentares, integrantes da “CPI das ONGs”, demonstram reconhecer e valorizar o trabalho desenvolvido pelas organizações da sociedade civil, asseverando que

O reconhecimento das ONGs pelo Estado como potenciais parceiras para o desenvolvimento de projetos sociais, com o aporte de recursos públicos, não constitui, por si, fato comprometedor, desde que, mediante a fiscalização da sociedade e dos órgãos governamentais competentes, seja garantida a lisura nas respectivas aplicações e a adequação técnica das iniciativas. É, sem dúvida, de grande valor público que instituições como as ONGs possam continuar a exercer seu papel de complementar a ação do Estado. Mas sem prescindir da transparência. (2010, p. 44 e 1372).

Por todas estas razões, apresentava-se imprescindível a elaboração de uma legislação uniformizadora. Oliveira (2011, p. 343-363) esclarece que, ao instituir a portaria MP nº 426, de 6 de dezembro de 2007, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pretendia que a Comissão de Juristas elaborasse o anteprojeto de uma Lei Orgânica que comportasse as entidades estatais, compreendidas entre a Administração Pública Direta e Indireta; as chamadas Entidades Paraestatais, compostas por corporações profissionais e serviços sociais autônomos; e o que ficaria denominado como “Entidades de Colaboração”, objeto deste trabalho, já que contemplam “pessoas jurídicas de direito privado não estatais, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares que desenvolvam atividades de relevância pública”. Como referiu Oliveira, as “entidades de colaboração” mereceram

o Título IV, o qual, ao que se percebe, foi o único que, de certa forma, “vingou”, positivado em vários dispositivos da *Lei das Parcerias*.

Interessante observar que o resultado final<sup>72</sup> do trabalho da Comissão, instituída pela MP nº 426, congrega proposições com o escopo de melhorar e inovar as definições das figuras jurídicas estatais, bem como procura uniformizar, em uma única Lei, as orientações jurídicas aplicáveis às relações de fomento e parceria do Poder Público com entidades da sociedade civil. A motivação apresentada ao anteprojeto de uma Lei Orgânica da Administração Pública demonstra a preocupação dos juristas em disciplinar e regular o previsto no artigo 37, § 8º, da Constituição Federal e o vínculo jurídico com o que chamaram de “entidades de colaboração”. Segundo o anteprojeto, o objeto do contrato poderia contemplar o fomento de atividade de relevância pública, a atribuição à Entidade de colaboração da execução de ação ou programa de iniciativa estatal ou, ainda, a execução conjunta de atividade estatal. Por óbvio, fica vedado, a outorga de atividade que não seja de relevância pública, a delegação de atividades de regulação, polícia e outras exclusivas do Estado. O anteprojeto também veda, de forma expressa, o fornecimento de mão de obra à entidade estatal, para evitar a utilização de entidades apenas para fugir aos controles e pressupostos típicos de entidades estatais.

Não restam dúvidas de que os escândalos, envolvendo repasses milionários para organizações da sociedade civil com fins, no mínimo, “questionáveis”, e que, como amplamente noticiado, estavam a serviço de esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro, como aqueles que levaram a efeito operações conhecidas como “Anões do Orçamento” e a própria “Operação Lava Jato” encorajaram a sociedade civil, em especial, as entidades do Terceiro Setor, para fazer frente à moralização desejada. Assim, como referido, as OSCs protagonizaram movimentos que resultaram na *Lei das Parcerias*, compondo Grupos de Trabalho e Comissões, como o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído em 2011 e do qual resultou “um anteprojeto de lei, focado na contratualização das relações jurídicas entre as OSCs e a Administração Pública”, como ilustram Marrara e Cesário (2018, p. 90).

Lopes (2018, p. 35) esclarece que foi em 24 de outubro de 2011 que, por proposição do então senador Aloísio Nunes pelo PSDB de São Paulo, o PLS nº 649

---

<sup>72</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho. *Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor*. 2. Ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 365-407.

materializou as propostas da “segunda CPI das ONGs havida de 2007 a 2010 e cujos resultados não geraram um Projeto de Lei (PL) concreto por absoluta falta de consenso”. De 2012 até a efetiva publicação da versão “final” da Lei das Parcerias, o que ocorreu em 2015, muitos foram os debates, marcados por coalizões e arranjos (e desarranjos), pactos e discórdias, pela necessidade de equacionar os “interesses” envolvidos, quando se fala em parcerias entre a Administração Pública e particulares. Talvez por isso a implementação do MROSC mereceu ser convertida em ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)<sup>73</sup>, com vistas a atingir o objetivo estratégico de aumentar a efetividade do sistema preventivo da lavagem de dinheiro, como demonstra o recorte abaixo, extraído das ações pactuadas para 2016<sup>74</sup>, durante a XIII Reunião Plenária, ocorrida em Fortaleza-CE, nos dias 23 a 26 de novembro de 2015:

**AÇÃO 12** - Acompanhar a implementação do novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) e seus efeitos sobre desvios de finalidade.

**Eixo:** Prevenção.

**Objetivo Estratégico:** Aumentar a efetividade do sistema preventivo da lavagem de dinheiro e da corrupção.

**Coordenador:** SG-Presidência

**Colaboradores:** ADPF, Ajufe, ANPR, BCB, CGU, CNMP, Coaf, CVM, DPF, Febraban, Gncoc, Ipea, MPF, MPPR, MPRJ, MPSP, RFB, Seges/MP, Senad/MJC, SNJ/MJC e TCU.

Importa reiterar que, motivada pelos movimentos da sociedade civil, a segunda “CPI das ONGs” deflagrou o processo legislativo que discutiu e pensou “o modelo, o papel que queremos atribuir ao indivíduo, ao cidadão como principal elemento de suporte e financiamento da sociedade civil; e em que medida queremos estimular as empresas a serem atores importantes”, como recomendaram os parlamentares, em seu Relatório Final (2010, p. 1.386), estabelecendo, por fim,

---

<sup>73</sup> Criada em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) é vinculada à Câmara Legislativa Federal, envolvendo órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e de alguns municípios, com vistas a formular políticas públicas e propor soluções ao enfrentamento de crimes relacionados à corrupção e lavagem de dinheiro. Desde sua fundação, já coleciona resultados importantes, decorrentes das ações definidas, pactuadas e executadas nas plenárias anuais. Entre os resultados concretos, pode-se citar a criação de aplicativos e cadastros que contribuíram com o aumento da transparência e acesso à informação e ao aperfeiçoamento de normas existentes ou em estudo no ordenamento brasileiro. Atualmente, a Secretaria Executiva é vinculada à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

<sup>74</sup> Ações de 2016. XIII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. In: **ENCCLA**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2016>>. Acesso em: 05 abr. 2020.

medidas essenciais para o surgimento de um marco regulatório eficaz e eficiente. Relendo essas recomendações, constantes na p. 1.390 do Relatório Final da CPI das ONGs, percebe-se que foram observadas na elaboração do texto da Lei Federal 13.019/2014. Vejam-se as medidas/ações recomendados:

1. Estruturação dos órgãos da Administração Pública Federal que repassam recursos por intermédio de convênios e ajustes similares, de modo que tenham capacidade de acompanhar e controlar a execução dos objetos pactuados nessas contratações.
2. Clara definição de indicadores de desempenho e metas a serem alcançados, tanto por concedentes como por convenientes (estes conforme definição nos Planos de Trabalhos) de maneira a possibilitar a avaliação dos resultados obtidos na execução das políticas públicas a cargo do respectivo órgão repassador de recursos.
3. Estruturação das instâncias de controle, de modo a permitir a aferição de todos os aspectos relevantes da execução das políticas públicas, incluindo a avaliação dos resultados alcançados, a avaliação dos sistemas de controle dos órgãos repassadores de recursos e a conformidade legal dos atos de gestão.

Contudo, como asseveram os parlamentares no Relatório Final da CPI das ONGs (2010, p. 1.390) “não se vislumbra a possibilidade de que haja alguma mudança significativa no quadro que motivou a instauração desta CPI se não forem adotadas as medidas” citadas acima.

Outro efeito decorrente da instituição do regime jurídico que deve reger as parcerias com as organizações da sociedade civil, sob a égide da Lei Federal 13.019/2014, é a maior responsabilização dos agentes públicos, porquanto a CPI das ONGs identificou que, mesmo “proibidos de proceder de modo contrário ao que determina a lei [...] legitimados a recusar-se a cumprir ordens manifestamente ilegais” (2010, p. 1.380), servidores públicos assinaram pareceres favoráveis a prestações de contas suspeitas. Constam, no Relatório Final, os possíveis motivos, segundo os parlamentares

Há inúmeras razões para que os servidores que assinam tais pareceres assim procedam: 1) negligência; 2) descaso; 3) pressão do superior hierárquico; 4) temor reverencial; 5) dolo; 6) corrupção; 7) desejo de agradar ao superior; 8) pressão psicológica para emitir o parecer pela aprovação prestação de contas e liberar o processo para decisão final do gestor; 9) pura e simples omissão em proceder de acordo com a legislação; 10) receio de perder cargo comissionado ou a função de confiança; 11) consciência da impunibilidade; 12) desídia; 13) convicção subjetiva de que o

convênio foi bem executado, sem fundamento em dados.( 2010, p. 1380).

Em que pese o fato de que os artigos que tratavam da “Responsabilidade pela Execução e pela Emissão de Pareceres Técnicos”<sup>75</sup> tenham sido revogados do texto original da norma, por força da Lei 13.204/2014, a responsabilidade dos agentes públicos é intrínseca ao cargo, como se evidencia, por exemplo, nas sanções expressas na Lei Federal 8.429/1992, corroborada no art. 82, da Lei Federal 8.666/1993, fundadas nos preceitos constitucionais esculpidos no art. 37, §§ 4º e 5º de nossa Carta Magna. Assim, aos servidores que assumem funções em comissões de Seleção e de Monitoramento e Avaliação ou quando figuram como gestor da parceria, está imputada a estrita observância aos preceitos legais, sob pena de sanções administrativas, por conduta tipificada expressamente no art. 10, VIII, XVIII, XIX, XX e XXI, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal 8.429/1992).

As alterações na Lei Federal 8.429/1992 mereceram destaque na lição de Di Pietro (2019, p. 353), quando assevera que o MROSC ampliou o rol de atos de improbidade, por ação ou omissão<sup>76</sup>, dos agentes públicos em sede de parcerias. Interessante registrar que a responsabilização também alcança os empregados das organizações da sociedade civil por força do disposto no art. 327, §1º, do Código Penal Brasileiro<sup>77</sup>, dada a “natureza da atividade de interesse público desempenhada por tais e entidades e a utilização maior ou menor de recursos oriundos dos cofres públicos”, como explica a doutrinadora.

---

<sup>75</sup> Art. 75. O responsável por parecer técnico que conclua indevidamente pela capacidade operacional e técnica de organização da sociedade civil para execução de determinada parceria responderá administrativa, penal e civilmente, caso tenha agido com dolo ou culpa, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, sem prejuízo da responsabilidade do administrador público, do gestor, da organização da sociedade civil e de seus dirigentes. (Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015).

Art. 76. A pessoa que atestar ou o responsável por parecer técnico que concluir pela realização de determinadas atividades ou pelo cumprimento de metas estabelecidas responderá administrativa, penal e civilmente pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, caso se verifique que as atividades não foram realizadas tal como afirmado no parecer ou que as metas não foram integralmente cumpridas. (Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015).

<sup>76</sup> Leciona Di Pietro (2019, p. 571) que os ilícitos administrativos apresentam os mesmos elementos básicos do ilícito civil: ação ou omissão contrária à Lei, culpa ou dolo, dano e relação de causalidade.

<sup>77</sup> Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Por conta dos pré-requisitos, instituídos pela Lei Federal 13.019/2014, à celebração de parcerias ocorreu outro efeito muito salutar: a profissionalização das organizações interessadas em firmar parcerias. Isso porque, por força das exigências referentes à situação jurídica e de regularidade fiscal e de capacidade estrutural, as OSCs foram impelidas a revisar seus documentos constitutivos, a contratar equipe técnica para elaboração e execução do plano de trabalho, a rever processos, a melhorar estruturas (física e operacional), enfim, tiveram que se capacitar e qualificar para continuar contribuindo com o Estado no desenvolvimento de atividades e ações de interesse público. Portanto, o MROSC também trouxe efeitos que revertem à qualificação das organizações da sociedade civil e, por conseguinte, na eficiência das parcerias firmadas.

Outro aspecto a destacar se refere aos instrumentos de controle instituídos no MROSC; contudo, como assevera Di Pietro (2020, p. 675), em que pese serem de extrema relevância para moralização das parcerias com as OSC, o “seu cumprimento vai depender, em grande parte, da atuação eficiente dos órgãos de controle”. Ou, como sentenciam Marrara e Cesário (2018, p. 89), apenas boas intenções não bastam!

Certamente, haveria outros efeitos a serem abordados, mesmo que sumariamente neste trabalho, eis que “a Lei nº 13.019/2014 adotou uma série de medidas que, se devidamente monitoradas pelos órgãos de controle, pode contribuir para moralizar as parcerias com entidades do terceiro setor e corrigir os abusos que atualmente se verificam” (DI PIETRO, 2020, p. 674; DI PIETRO, 2019, p. 340). Destacam-se, sobretudo, as alterações mais sensíveis à realidade do Município de Novo Hamburgo, notadamente a exigência de Chamamento Público como regra, a implantação de plataformas para transparência das parcerias firmadas, a previsão de monitoramento e avaliação, a criação da figura do “gestor” da parceria, a definição de requisitos mínimos (de organização e de estrutura) para que as OSCs possam firmar parcerias, bem como a necessidade de um plano de trabalho detalhado e factível. Esses pontos nevrálgicos à implantação do MROSC no município serão abordados no Quarto Capítulo, comparados aos dados coletados nos procedimentos definidos à pesquisa aplicada que fundamenta este trabalho.

De fato, os efeitos da implantação do MORSC buscam evitar desvios (de finalidade e de recursos), padronizar processos, garantir a observância dos princípios administrativos e, por fim, preservar a imagem das “entidades

paraestatais” que, *pari passu* ao Estado, prestam relevantes serviços de interesse público, atendendo às demandas sociais com expertise e profissionalismo. Assim, talvez se alcance a “moralização” desejada pelas próprias OSCs, *quicá*, reverberando o “novo paradigma” dos anos 90, decorrente da instituição do regime jurídico das OS e OSCIP (Leis 9.637/98 e 9.790/1999), porquanto, como leciona Menegat<sup>78</sup> (2018, p. 336), as entidades do terceiro setor passaram “da condição de meras fomentadas à de autênticas parceiras da Administração Pública na perseguição de suas finalidades institucionais”.

Por fim, traz-se interessante ensinamento proferido de Teixeira (2018, p. 154):

A Lei nº 13.019/14 é um instrumento jurídico interessante para ajudar a imprimir transparência na utilização do dinheiro público e no relacionamento entre as entidades sem fins lucrativos e o Poder Público, em que pese, no meu sentir, não possuir ela credenciais suficientes, principalmente temporais, em se arvorar como sendo o *marco regulatório* de relacionamento existente há décadas entre o Primeiro e o Terceiro Setores.

### 3.2.2 Princípios Basilares da Norma

Como já suficientemente demonstrado, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC está fundado na tentativa de moralizar os processos administrativos, garantindo a observância dos princípios basilares da Administração pública e correta aplicação dos recursos públicos. Como leciona Paes, é necessária uma postura escorreita na vida pública, no ambiente empresarial e também no chamado “Terceiro Setor” (2020, p. 122).

Nesse sentido, é importante considerar que as normas que regulam as relações jurídicas entre a Administração Pública e a iniciativa privada, fundadas no Art. 37, XXI da nossa Carta Magna, também sujeitam as parcerias firmadas com organizações da sociedade civil, estando igualmente afetas, por exemplo, à Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011) e à Lei Anticorrupção (Lei Federal 12.846/2013), entre outras normas que regulam o *Compliance* a ser observado pela

---

<sup>78</sup> MENEGAT, Fernando. Contratação direta na Lei nº 13.019/2014: Dispensa e Inexigibilidade de Chamamento Público para celebração de Termos de Colaboração e Fomento. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 333-355.

Administração Pública e que comprovam a lisura dos processos, em suas fases interna e externa.

Como já referido, com a evolução dos processos e intensificação dos apelos de movimentos encabeçados pelas próprias “ONGs”, em virtude das constantes denúncias de má utilização dos recursos públicos e falta de controle, “fortaleceu-se o entendimento de que os ajustes celebrados com entidades do terceiro setor, envolvendo o repasse de recursos públicos, deveriam ser procedidos de procedimento público de seleção submetendo-se, portanto, ao princípio licitatório”, como aduz Menegat. (2018, p. 337).

Não obstante a Lei Federal 13.019/2014 não se referir, expressamente, ao(s) dispositivo(s) constitucional(is) sobre o(s) qual(is) está ancorado, “a referência a normas gerais justifica-se por tratar-se de matéria de contratação e licitação”, assevera Di Pietro (2019, p. 338). Ademais, na leitura dos dispositivos que compõem a lei do MROSC, destaca-se o princípio licitatório insculpido no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal que prevê a realização de licitação para seleção de particulares interessados em fornecer serviços e produtos à Administração Pública, auxiliando no cumprimento de suas finalidades administrativas.

A noção de ‘licitação’ há tempos merece ser alargada e compreendida enquanto gênero, não enquanto espécie: a Lei Geral de Licitações não esgota todas as formas de manifestação do princípio licitatória, constituindo, ao revés, apenas uma de suas espécies. (MENEGAT, 2018, p. 352).

Menegat (2018, p.337-352) ressalta que, em virtude de uma “má compreensão da figura dos Convênios”, o entendimento inicial era de que o princípio licitatório não incidia nas contratações entre a Administração Pública e as entidades do terceiro setor. Contudo, o Julgamento da ADI 1923<sup>79</sup>, pelo STF, sedimentou o entendimento sobre sua incidência, por analogia, a todas as parcerias com as organizações da sociedade civil. Dos ensinamentos do doutrinador, depreende-se, ainda, que as normas, que instituem as Organizações Sociais–OS e as OSCIPs, e, o próprio MORSC, não afastaram o processo licitatório, porquanto, sem exceção,

---

<sup>79</sup> Ajuizada para questionar a Constitucionalidade da Lei que trata dos Contratos de Gestão com as Organizações Sociais. “No voto vencedor de referida ADI, consignou a Egrégia Corte a parcial procedência da demanda, de sorte a conferir interpretação, conforme a Constituição Federal à Lei nº 9637/98, para que ‘a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do artigo 37 da CF” (MENEGAT, 2018, p. 338).

estabelecem a forma de seleção das entidades, quer seja por um “concurso de projetos” (Lei nº 9.790/99), por chamamento público (Lei nº 13.019/14) ou por credenciamento (Lei nº 9.637/98).

Pacificada está, portanto, a incidência do princípio licitatório para a celebração de parcerias entre o Terceiro Setor e a Administração Pública e, em que pese às hipóteses de dispensa e exigibilidade previstas nos diferentes regimes jurídicos, “a regra é a necessidade de prévia realização de procedimento público e isonômico de seleção, em respeito aos princípios no artigo 37 *caput* da Constituição”, como assevera Menegat. (2018, p.339).

De fato, a Lei Federal 13.019/2014 não afastou a observância dos princípios da Administração Pública, a qual está implícita no texto da norma e na sistemática das diferentes etapas que envolvem as parcerias (seleção, monitoramento e avaliação). Assim, incontestavelmente, os princípios insculpidos no *caput* do art. 37 de nossa Magna Carta deverão fundamentar todas as fases e etapas das parcerias firmadas com as entidades do Terceiro Setor, independente do regime jurídico que as fundamenta.

A observância dos princípios fundamentais explícitos (inseridos no *caput* do artigo 37 da Lei Fundamental) impõe a submissão, também, aos princípios informativos e implícitos de um Estado Democrático de Direito. Assim, além dos princípios já abordados no ponto 2 deste trabalho, considerando a incidência do princípio licitatório, evidencia-se a aplicabilidade dos subprincípios concernentes (DI PIETRO, 2020, p. 418-432). Mais precisamente, conforme lições da citada doutrinadora, depreende-se que o MROSC está submetido à égide dos princípios da Igualdade e da Isonomia. Além disso, a julgar pelos requisitos entabulados no art. 24, §1º, da Lei Federal 13.019/2014<sup>80</sup>, aplicam-se, também, os princípios da ampla

---

<sup>80</sup> Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:

I - a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;

II - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - o objeto da parceria;

IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;

VI - o valor previsto para a realização do objeto;

VII - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - as condições para interposição de recurso administrativo;

IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;

defesa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Quanto ao princípio da adjudicação compulsória, nos termos da redação do art. 27, §4º, da Lei Federal 13.019/2014, parece ser correto concluir pela sua inaplicabilidade, tendo em vista que o dispositivo prevê apenas a homologação e a divulgação do resultado no site onde são publicizados os atos oficiais. Ademais, a redação dos §§ 5º e 6º<sup>81</sup> indica que, mediante motivação expressa do administrador, poderá ser escolhida proposta cujo valor não atenda o valor de referência do Edital, assim como está garantida a prerrogativa de anular ou revogar o Edital de Chamamento (DI PIETRO, 2019, p. 340).

O art. 5º da Lei Federal 13.019/2014<sup>82</sup> congrega os princípios e objetivos do MROSC e entabula o fundamento do regime jurídico instituído para as parcerias com as OSC: gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, a incidência dos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, além dos demais princípios implícitos nos dez incisos do referido artigo. Consoante, pontifica Di Pietro, "Mais do que princípios, os incisos do art. 5º contemplam alguns objetivos que

---

X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos

<sup>81</sup> Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento.

[...]

§ 5º Será obrigatoriamente justificada a seleção de proposta que não for a mais adequada ao valor de referência constante do chamamento público.

§ 6º A homologação não gera direito para a organização da sociedade civil à celebração da parceria.

<sup>82</sup> Art. 5º 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, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

devem orientar o regime de parcerias, todos eles constituindo aplicação de preceitos contidos de forma implícita ou explícita na Constituição". (2019, p. 340).

### 3.2.3 Semelhanças com a Lei Geral de Licitações

Inicialmente, importa destacar que, a exemplo das demais contratações da Administração Pública, as parcerias também estão ancoradas nos efeitos do art. 22, XXVII da Constituição Federal. Afinal, como assevera Mânica (2018, p. 114), as parcerias com o terceiro setor "referem-se a ajustes que disciplinam a relação entre a Administração Pública e uma entidade privada".

Ao comentar o referido dispositivo constitucional, Almeida<sup>83</sup> (2014, p. 746), ressalta a regra nele esculpida que pretendia garantir a visão sistemática das normas constitucionais que cuidam da licitação. A referência ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal no texto da norma indica que a assembleia constituinte entendeu "importante lembrar que aqueles comandos constitucionais devem ser observados". Deste comentário, infere-se à vinculação de que todos os contratos firmados pela Administração Pública, de fato, deveriam observar os princípios explícitos e à falta de norma própria, as parcerias com organizações da sociedade civil, excetuando, por certo, aquelas que possuem regulamento próprio.

O Relatório Final das "CPI das ONGs" (2010, p. 1384/1385) alerta que

Uma entidade sem fins lucrativos possui prerrogativas para desenvolver as suas atividades, e pratica concorrência desleal no mercado quando se conduz de forma similar às empresas. Estas não possuem imunidades tributárias, submetem-se ao processo licitatório, não recebem, em geral, recursos públicos etc. 1384 As dubiedades em torno da dispensa de licitação e subcontratação, decorrente da omissão legislativa, propicia uma porta aberta ao abuso dessa prerrogativa excepcional. Uma vez celebrado o contrato com a Administração Pública, espera-se que a entidade contratante preste o serviço por seus próprios meios, e não subcontratando empresas outras, mormente a custo elevado, como vem sendo feito por diversas fundações de direito privado ligadas às universidades públicas em todo o Brasil. Essas entidades, em razão de sua finalidade estatutária, beneficiam-se especificamente da dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

---

<sup>83</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao Artigo 22, inciso XXVII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 746.

Marrara e Cesário (2018, p. 91-97) comentam o conceito estratégico imbricado no art. 22, XXVII, da Carta Magna, que estabelece, como competência exclusiva da União, legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para os autores, esse dispositivo revela que, como regra, a escolha dos contratantes se dá por processo licitatório e, em que pese o fato de a expressão “licitação” não estar cunhada na Lei Federal 13.019/2014, a previsão de um “chamamento público” para escolha das OSCs, interessadas em firmar parceria para execução de determinado objeto, aponta a incidência do chamado “princípio licitatório” no MROSC, como já referido no ponto anterior e que, como leciona Menegat (2018, p.352) “não se confunde com a Lei nº 8.666/93”: ‘há licitação para além do regime da Lei Geral das Licitações’, assevera. No mesmo sentido, Di Pietro (2019, p. 345) sustenta que “o chamamento não deixa de ser uma modalidade de licitação”. Mais, para a doutrinadora, cogita-se a licitação na Lei Federal 13.019/2014, em duas hipóteses: a primeira, referente ao processo de seleção da OSC para formalização da parceria; a segunda, concernente à aplicação dos recursos pela entidade, demandando que as contratações de bens e serviços com terceiros, pela própria entidade, também observem o princípio licitatório. Em que pese o fato de que o referido diploma não estabeleça uma modalidade específica de licitação quanto à segunda hipótese, a lei exige que a organização tenha um regulamento próprio para aplicação dos recursos decorrentes da parceria, devidamente aprovado pela Administração Pública.

Outra similitude entre a Lei Federal 8.666/1993 e a Lei Federal 13.019/2014, não obstante à nomenclatura diversa, é que o MROSC também prevê a formalização da parceria por instrumentos de contrato denominados “termo de colaboração”, “termo de fomento” ou “acordo de cooperação”, nos quais deverão constar as cláusulas consideradas essenciais, expressas no art. 42, da Lei Federal 13.019/2014. A confluência também está nas fases previstas, já que a contratação abrange “o fenômeno contratual público desde o planejamento e a elaboração de minuta do ajuste, passando pela seleção do contratado até atingir a fase de execução e de controle” (MARRARA & CESÁRIO, 2018, p. 97). Mesmo entendimento tem Mânica (2018, p. 114) quando assevera que “as parcerias com o

Terceiro Setor se inserem no quadro referido pelo artigo 22, XXVII, da Constituição e denominado em seu conjunto de Contratos da Administração Pública”.

Enquanto Belem (2018, p. 212)<sup>84</sup> diz que a Lei Federal 13.019/2014 comporta quatro fases (planejamento, formalização, execução, gestão e fiscalização), Marrara e Cesário (2018, p. 91) ensinam que o novo regime pode ser dividido em cinco fases, indicando que, para celebrar parcerias entre o Estado e o terceiro setor, pressupõem-se planejamento, seleção, execução, monitoramento e prestação de contas. De imediato, verifica-se que a divisão também resguarda semelhança com a Lei de Licitação que tem, em suas fases Interna e Externa, procedimentos similares àqueles instituídos pelo MROSC<sup>85</sup>.

Como referido, a Lei Federal 13.019/2014 não afastou a observância dos princípios da Administração Pública, inclusive quanto à contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, prevista nos arts. 29, 30,31, do referido diploma legal. "O raciocínio é, novamente, semelhante ao da Lei nº 8.666/93, em que a contratação direta não elimina a necessidade de perquirição acerca da habilitação do contratado e da existência de dotação orçamentária para pagamento, por exemplo”, explica Menegat (2018, p. 342).

Ancoradas no princípio licitatório, as Leis 8.666/93 e 13.019/14 possuem essas e outras similaridades e, como leciona Menegat (2018, p. 340), embora o chamamento público não atraia o regramento da primeira, o regime jurídico da Lei Geral das Licitações pode “ser aplicado supletivamente na colmatação de lacunas quando for compatível com o regramento da Lei nº 13.019/14”; porquanto, como sustenta Mânica (2018, p. 133), a Lei Federal 13.019/2014 não traz solução definitiva, apontando, contudo, “na direção de afastamento, tanto da antiga normatização dos convênios quanto da disciplina dos contratos administrativos da Lei nº 8.666/93”.

---

<sup>84</sup> BELEM, Bruno. O procedimento de manifestação de interesse social. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 211-226.

<sup>85</sup> Di Pietro (2020, p. 495) salienta que na fase interna, preparatória à licitação inclui atividades como a definição do objeto, a justificativa para contratação, o orçamento e preço de referência, remuneração ou prêmios, critérios de julgamento, requisitos para apresentação das propostas e para habilitação, as cláusulas contratuais, preparo do instrumento convocatório e da minuta do contrato, designação da comissão de licitação, entre outras etapas previstas, também, na fase destinada ao planejamento do MROSC. De igual sorte, as atividades previstas na Fase Externa, que tem início com a publicação do instrumento convocatório, também guardam proximidade com o MROSC.

#### 4 PARCERIAS REALIZADAS NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

O Mapa das Organizações da Sociedade Civil – IPEA<sup>86</sup> aponta que, em 1965, Novo Hamburgo computava 10 (dez) organizações registradas, com crescimento vertiginoso a partir da década de 80, até que, em 2018, registra-se a existência de 908 (novecentas e oito) organizações da sociedade civil, mais de 30% vinculadas à área da Religião, como demonstrado no item 3.1.3 (Quadro 2).

Como já referido no início deste trabalho, há muito, a Administração Municipal firma parcerias com organizações da sociedade civil, inclusive, para prestar serviços próprios da Administração Pública, como aqueles necessários à execução da Política de Assistência Social e Educação, por exemplo. A prática consuetudinária era justificada em discursos de agentes políticos e técnicos, pela alegada economicidade e expertise das OSCs. Contudo, para a seleção das organizações nem sempre eram observados os princípios que regem o Direito Público, em especial, o princípio da isonomia e da impessoalidade. De fato, a “escolha”, mormente, ocorria por ato discricionário do Administrador, sustentado em “simpatias” e “antipatias” político-partidários.

Importa reiterar que, em meados da década de 70, a Administração Municipal chegou a emitir uma Portaria Municipal (264/76), para que os agentes públicos municipais “estudassem” a viabilidade da criação de uma Associação para executar ações de Prevenção à marginalização dos menores. Iniciava, ali, a chamada “terceirização”<sup>87</sup> das atividades relacionadas à Assistência Social, provavelmente, por motivo não sustentado na valorização das iniciativas da sociedade civil e na obrigação do Estado em criar condições materiais para que os cidadãos possam atuar, como diria Oliveira (2011, p. 297).

Por esse motivo, por longos anos, as chamadas atividades “não essenciais da Administração Pública” (ou de utilidade pública)<sup>88</sup> de Assistência Social foram

---

<sup>86</sup> Evolução quantidade de OSCs por ano de fundação. In: **MAPA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – IPEA**. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/analise-perfil.html?localidade=4313409>>. Acesso em: em 30 mar. 2021.

<sup>87</sup> A terceirização, entendida aqui como o instituto oriundo da Ciência da Administração, que tem o objetivo da redução de custos e a especialização das atividades-fins. A utilização do termo “terceirização” é comum entre os técnicos das políticas de Assistência Social e Saúde, em virtude do principal motivo das parcerias com as OSCs: a redução dos custos.

<sup>88</sup> No conceito trazido por Oliveira (2011, p.206), de que são serviços “cuja execução pode ser facultada aos particulares”, enquanto os serviços essenciais (ou de necessidade pública) são aqueles de execução privativa e indispensáveis à coletividade.

executadas pela Associação do Bem-Estar do Menor – ASBEM<sup>89</sup>. Na área da Saúde, a partir da década de 90, se tornaram comuns “convênios” de esforço mútuo com a Associação Congregação de Santa Catarina<sup>90</sup> e com a Associação Hospitalar Novo Hamburgo<sup>91</sup>, numa clara resposta local à Reforma de Estado, já abordada neste trabalho e que, de fato, ampliou o número (e variedade) dos instrumentos de parceria firmados com as organizações da sociedade civil.

Contudo, se até 2017 as exigências da Lei Federal 8.666/1993 já estavam pacificadas para os contratos administrativos, firmados pela Administração Municipal, o mesmo não ocorria com as parcerias com as organizações da sociedade civil. Como leciona Oliveira (2011, p. 313), “apesar de ser desnecessária a licitação formal da Lei nº 8.666/1993 para celebração de convênios, não se pode olvidar que a administração pública tem obrigação de cumprir os princípios constitucionais, notadamente a impessoalidade e a moralidade”.

Mânica (2018, p. 120) assevera que “o serviço público social é assumido pelo Estado como uma prestação em relação a qual ele é obrigado e prestar de modo adequado, contínuo e em atendimento a todos os princípios do serviço público”, e num interessante diálogo com Oliveira (2011, p. 298), verifica-se a possibilidade de esses mesmos serviços, quando de natureza não-exclusiva do Estado, serem ofertados por particulares e, “no sentido material, as atividades executadas por esses particulares poderiam ser consideradas ‘públicas’, já que atendem as necessidades da coletividade”. Contudo, alerta Modesto (2018, p. 22), há sempre o risco de o Poder Público se tornar *refém* ou *abusador* nas relações que tece com as Organizações da Sociedade Civil, tanto com as quais mantém parcerias, quanto às que pretere, por mera discricionariedade.

E, é assim que ocorria (e ainda ocorre) na Prefeitura de Novo Hamburgo, como se infere da análise dos dez processos administrativos selecionados aleatoriamente cujos achados serão descritos na sequência.

---

<sup>89</sup> Terminologia admitida na época da fundação da OSC. Na década de 90, passou a se chamar “Associação do Bem Estar da Criança e do Adolescente”, adequando-se às disposições da Constituição Federal.

<sup>90</sup> Mantenedora do Hospital Regina, de Novo Hamburgo.

<sup>91</sup> Com quem a Prefeitura Municipal mantinha convênio para manutenção do “Hospital Municipal” e para “contratação e cedência de recursos humanos” para os próprios municipais.

## 4.1 PARCERIAS REALIZADAS ATÉ DEZEMBRO DE 2016

### 4.1.1 Regime Jurídico e Objeto das Parcerias

De acordo com Mânica (2018, p. 121), o "objeto das parcerias com o Terceiro Setor é também delimitado pela legislação que disciplina cada modalidade de parceria".

Em Novo Hamburgo, *pari passu* à contratação de serviços e aos convênios firmados pela Administração Municipal com as organizações da sociedade da sociedade civil, muitas parcerias eram firmadas sob a égide da Lei Municipal 5/1992, que instituiu normas para a concessão de auxílios e subvenções. Fundada no art. 16 da Lei Federal 4.320/1964<sup>92</sup>, a norma municipal permitia auxílios e subvenções a entidades culturais, educativas, assistenciais, desportivo-amadoristas, ambientalistas e comunitárias, mediante o preenchimento de pré-requisitos definidos já no primeiro artigo, garantindo tratamento diferenciado às entidades de atendimento à criança e ao adolescente, desde que cadastradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>93</sup>.

Importa ressaltar que a Lei Municipal garantia, expressamente<sup>94</sup>, que 50% do orçamento anual, destinado para auxílio e subvenções às organizações da sociedade civil, eram destinadas às emendas parlamentares. Os outros 50% poderiam ser pleiteados, anualmente, por organizações da sociedade civil que preenchessem os requisitos exigidos no art. 1º e que tivessem o plano de trabalho

---

<sup>92</sup> Das Subvenções Sociais Lei 4.320/64

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

<sup>93</sup> Em homenagem ao disposto no art. 227, §1º da Constituição Federal cc art. 91, da Lei Federal 8069/1990.

<sup>94</sup> Reza o art. 4º, da Lei Municipal 05/92, que, *verbis*, Do total das dotações referidas no artigo anterior, 50% (cinquenta por cento) serão indicadas pelos Vereadores, observado: I - as indicações serão feitas com observância do valor global resultante da divisão do recurso orçamentário apurado no "caput" deste artigo pelo número de Vereadores; II - as indicações dos Vereadores serão entregues na Secretaria da Câmara de Vereadores, através de formulários especiais, devendo serem reunidas em uma única relação, e remetidas ao Prefeito Municipal até o dia 31 de março de cada ano.

selecionado por uma Comissão de Auxílio e Subvenções, composta por seis (06) membros, sendo quatro (04) membros indicados pelo Poder Executivo com respectivos suplentes e dois representantes da Sociedade Civil, indicados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Novo Hamburgo e por um coletivo que, à época, representava as entidades de atendimento ao público da Assistência Social<sup>95</sup>. Por inclusão promovida pela Lei Municipal 27/1992, cada bancada partidária, que tivesse assento na Câmara de Vereadores, também integrava a Comissão de Auxílio e Subvenção, passando ao Poder Legislativo a competência para definir o destino dos outros 50% do orçamento anual destinado a este fim. Por conseguinte, fica evidenciada a clara disputa para acesso aos recursos municipais, *quicá*, subjugada a interesses questionáveis, a exemplo dos fatos que motivaram a implantação do MROSC.

O certo é que a Lei Municipal 05/1992, regulamentada em sede municipal somente em 2005, pelo Decreto 2.336, e conhecida como a “Lei das Subvenções”, previa etapas de habilitação, seleção, monitoramento e prestação de contas, com vistas a observância dos preceitos do Direito Administrativo para formalização de parcerias ou, como consta na motivação do Decreto, “por força da legislação superveniente, e no atendimento dos preceitos de gestão administrativa, preconizados pela Lei Federal Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim em observância à Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 12 e 16)<sup>96</sup>”.

Assim, para se adequar às peculiaridades dos convênios usualmente formalizados pela Administração Municipal, foi estatuído o Manual para Concessão de Subvenções Sociais e de Prestação de Contas que normatiza a concessão de subvenções sociais e prestação de contas correspondentes. O mencionado Manual encontra-se ainda vigente, em que pese à legislação superveniente, imposta pela

---

<sup>95</sup> Trata-se do CROS - Conselho de Representantes de Obras Sociais, associação fundada em 1985, congregando entidades e iniciativas privadas voltadas à área de Assistência Social. Inscrita no CNPJ sob nº 88.254.099/0001-07, está inativa há mais de 20 anos, em virtude das normativas inauguradas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pelo Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>96</sup> NOVO HAMBURGO. Decreto Municipal nº 2336, de 12 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 05/92, de 3 de janeiro de 1992, que institui normas para a concessão de auxílios e subvenções, institui o manual para concessão de subvenções sociais e de prestação de contas, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2005/233/2336/decreto-n-2336-2005-regulamenta-a-lei-n-05-92-de-3-de-janeiro-de-1992-que-institui-normas-para-a-concessao-de-auxilios-e-subvencoes-institui-o-manual-para-concessao-de-subvencoes-sociais-e-de-prestacao-de-contas-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 maio 2021.

Lei Federal 13.019/2014. Correto afirmar, no entanto, que as emendas parlamentares, referidas no seu art. 29<sup>97</sup>, devem se submeter ao novo regime jurídico. Além das parcerias firmadas sob a égide da “Lei das Subvenções”, que por muito tempo regeu parcerias firmadas com as organizações da sociedade civil que prestavam serviços públicos continuados à coletividade, também existe, em Novo Hamburgo, o Programa Municipal de Organizações Sociais<sup>98</sup>, estatuído pela Lei Municipal 1.407/2006. Como já referido, a norma está ancorada na Lei Federal 9.637/1998, e decorre de proposição da Associação do Bem Estar da Criança e do Adolescente – ASBEM<sup>99</sup>, com o intuito de resolver os entraves político-legais que ocorriam, não somente a cada troca de Governo, mas anualmente, já que os convênios, firmados no regime da “Lei de Subvenções”, tinham vigência limitada ao ano fiscal, pela vinculação à Lei Orçamentária Anual. Assim, a cada novo ano, gerava-se novo instrumento de parceria, situação que sempre gerou muita apreensão aos técnicos vinculados aos serviços “subsidiados” e aos gestores das próprias organizações, pelo iminente risco de descontinuidade do atendimento aos usuários.

O Programa Municipal de Organizações Sociais ficou adormecido por longos anos, sem que a Administração Pública tivesse executado o procedimento necessário para qualificação das entidades locais nos termos dos requisitos

---

<sup>97</sup> Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

<sup>98</sup> Reza o Art. 1º da Lei Municipal 1.407/2006 : O Programa Municipal de Organizações Sociais, nos termos preconizados pela Lei Federal nº 9.637/98, de 15 de maio de 1998, tem o objetivo de fomentar a absorção, pelas Organizações Sociais constituídas na forma desta Lei, de atividades e serviços de interesse público vinculados à assistência social, à saúde, e à educação, no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta do Município de Novo Hamburgo, alcançado suas autarquias e fundações públicas, e tendo como diretrizes básicas:

I - adoção de critérios que assegurem padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão;

II - promoção de meios que favoreçam a efetiva redução de formalidades burocráticas na prestação dos serviços;

III - adoção de mecanismos que possibilitem a integração entre os setores públicos do Município, a sociedade e o setor privado;

IV - manutenção de sistema de programação e acompanhamento das atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos resultados.

<sup>99</sup> Como já explicado, trata-se de organização que por mais de 30 anos prestou serviços de assistência social e educacional, gerindo equipamentos sociais vinculados à Administração Municipal, mediante instrumentos de parceria renovados anualmente, o que causava insegurança aos partícipes e risco aos usuários dos serviços ofertados graças à parceria.

exigidos<sup>100</sup> pela Lei das Organizações Sociais (Lei Federal 9.637/1998). Todavia, em que pese os procedimentos não terem sido executados, a norma foi “desengavetada” em 2012, passando a fundamentar as parcerias com as organizações que prestam serviços de natureza continuada na área da Assistência Social<sup>101</sup>.

Outro regime aplicado às parcerias decorre da Lei Federal 9.790/1999, e fundamenta a parceria com o Instituto Arlindo Ruggeri, para gestão e manutenção da Orquestra Municipal de Sopros<sup>102</sup>, mediante Termo de Parceria, na forma prevista pelo Decreto Federal 3.100/1999 combinado com o Decreto Municipal 8.891/2019, o qual regulamenta as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIP em sede municipal. De qualquer forma, importa registrar que, até 2016, a manutenção da Orquestra Municipal estava a cargo da Associação dos Profissionais das Artes Técnicas Afins – APRATA, contratada por inexigibilidade sob a égide da Lei Federal 8666/93. Além disso, o primeiro Termo de Parceria, localizado no Portal de Transparência da Administração Municipal de Novo Hamburgo<sup>103</sup>, ocorreu em 2017.

Como referido, para verificar os procedimentos administrativos preparatórios, bem como o regime jurídico no qual estavam ancorados os contratos entre a Administração Municipal e as Organizações da Sociedade Civil, foram selecionados, aleatoriamente, dez instrumentos de contrato firmados no período que compreende o ano da publicação da Lei Federal 13.019/2014 e o 2019. Além do corte transversal, a seleção foi por busca aleatória de contratos em que, como parte,

---

<sup>100</sup> Para que as entidades possam se habilitar e ser qualificadas como organização social, o art. 2º da Lei de Organizações Sociais apresenta pressupostos à constituição jurídica e à representação do Poder Público e “de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral” no conselho de administração. Além disso, a qualificação emana de ato do Prefeito Municipal, na forma indicada no art. 11, da norma municipal.

<sup>101</sup> Para gestão e manutenção de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, formação profissional, acolhimento institucional de idosos, crianças, adolescentes, e dependentes químicos, entre outros serviços de Assistência Social tipificados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) pela Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009 Brasília 2009.

<sup>102</sup> A Banda Municipal foi criada, em Novo Hamburgo, pela Lei nº 14, de 5 de junho de 1952, e foi regulamentada pelo Decreto nº 13, de 4 de fevereiro de 1953. Com a Lei nº 23, de 11 de julho de 1975, a Banda Municipal passou a ser denominada Banda Municipal Arlindo Ruggeri. No ano de 2006, a orquestra adotou o nome de Orquestra de Sopros de Novo Hamburgo e, pelo Decreto nº 3.246/2008, passou a integrar o patrimônio histórico, artístico e cultural do Município de Novo Hamburgo.

<sup>103</sup> Disponível em: <<https://novohamburgo.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/6/item/13/tipo/1>>. Acesso em: 02 mar. 2021.

figuram entidades cuja denominação tenha o vocábulo “Associação”, independente da natureza do objeto ou regimes jurídicos que os fundamentam.

Assim, neste ponto, passa-se a apresentar os achados resultantes da análise dos contratos referentes ao período de 2014 a 2016. O que se busca é verificar de que forma as organizações da sociedade civil participam da Administração Municipal antes da implantação do MROSC, para, posteriormente, comparar ao tratamento a elas dispensado pelo Poder Público antes da vigência da Lei 13.019/2014.

#### **4.1.2 Procedimentos e Processos Administrativos**

No período que compreende os três primeiros anos de publicação da Lei Federal 13.019/2014, sem, contudo, estar vigendo nos Municípios, selecionamos cinco processos administrativos envolvendo OSC. A seleção foi aleatória, pela pesquisa no Portal de Transparência do Município de Novo Hamburgo<sup>104</sup>, usando o filtro “associação”. Os instrumentos de contrato subsidiaram a análise dos procedimentos adotados pela Administração Municipal, conforme breve descrição abaixo:

Instrumento de contrato: Contrato nº 055/2014

Regime jurídico: Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993)

Vigência: 25/06/2014 a 25/07/2014 Valor do repasse: R\$ 8.000,00

OSC: Associação Pintando o Sete CNPJ 07.522.654/0001-24

Secretaria demandante: Secretaria Municipal da Cultura- SECULT

Fiscal/Gestor: não definido

Objeto: Produção do XXIII Festival de Esquetes Teatrais

Forma de seleção: por dispensa de Licitação (art. 24, II, da Lei 8.666/93)

Motivação: Menor orçamento para o serviço de produção do Festival

Achados: O Festival de Esquetes Teatrais é iniciativa da Associação Pintando o Sete e da Paranóia Produções e, se vigente a Lei Federal 13.019/2014, indicado seria o procedimento decorrente da Manifestação de Interesse Social, previsto no art. 18 e seguintes do referido diploma. Contudo, apenas foi apresentado um orçamento em nome da Paranóia Produções. Não localizamos, no processo, o termo de referência, a justificativa de preço e os documentos de habilitação jurídica e de regularidade fiscal exigidas para contratações, pela Lei de Licitações. No plano de trabalho há apenas a atividade e a forma de execução das ações. Não apresentados documentos referentes à habilitação jurídica (art. 28) e de regularidade fiscal (art.29).

---

<sup>104</sup> Leis que regem o portal. In: **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**. Disponível em: <<https://novohamburgo.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: 10 mai. 2021

Instrumento de contrato: Contrato nº 147/2014

Regime jurídico: Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993)

Vigência: 14/11/2014 a 14/01/2015 Valor do repasse: R\$ 33.000,00

OSC: Associação Teatro Luz e Cena CNPJ 03.216.079/0001-80

Secretaria demandante: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social- SDS  
Fiscal/Gestor: não definido

Objeto: Contratação de espetáculo para 10 apresentações no Centro Municipal de Cultura (Teatro Municipal Paschoal Carlos Magno)

Forma de seleção: por inexigibilidade de Licitação (art. 25, III, da Lei 8.666/93)

Motivação: Apenas fundamentos de fato, justificando a importância do teatro como estratégia à formação de cidadão.

Achados: Orçamento incompleto, sem elementos que justifiquem a escolha do fornecedor e o preço pago. A requisição define que são 10 apresentações de 8min cada, com meta de público por sessão superior à capacidade do Teatro Municipal Paschoal Carlos Magno, que acomoda, no máximo, 467 pessoas. O número de beneficiários (5.000) também causa estranheza. Não há, na justificativa, sinopse do espetáculo, tampouco referência ao tema da peça ou qualquer informação que comprove a pertinência do espetáculo para desenvolvimento e promoção da cidadania. Apresentados apenas os documentos de regularidade fiscal (art. 29). Não apresentados documentos referentes à habilitação jurídica (art. 28).

Instrumento de contrato: Contrato nº 152/2014

Regime jurídico: Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993)

Vigência: 25/11/2014 a 25/01/2015 Valor do repasse: R\$ 270.000,00

OSC: Associação Teatro Luz e Cena CNPJ 03.216.079/0001-80

Secretaria demandante: Secretaria Municipal de Educação- SMED e Secretaria Especial de Governo

Fiscal/Gestor: não definido

Objeto: Contratação de intervenções cênicas de 50 a 60min durante os três desfiles de Natal no mês de dezembro/2014.

Forma de seleção: por inexigibilidade de Licitação (art. 25, III, da Lei 8.666/93)

Motivação: Frágil motivação, sem fundamentos de fato e de Direito, inclusive da assessoria jurídica da Diretoria de Compras e Licitações- DCL.

Achados: Orçamento incompleto, sem elementos que justifiquem a escolha do fornecedor e o preço pago (art. 26, II e III). Apresentados apenas a comprovação de regularidade fiscal (art. 29). Não apresentados documentos referentes à habilitação jurídica (art.28). Contrato aponta dotação orçamentária da Secretaria da Educação, mas, a julgar pela justificativa juntada ao processo, o pedido sobreveio da extinta Secretaria Especial de Governo.

Instrumento de contrato: Contrato nº 074/2015

Regime jurídico: Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993)

Vigência: 22/08/2015 a 22/01/2016 Valor do repasse: R\$ 45.000,00

OSC: Associação Teatro Luz e Cena CNPJ 03.216.079/0001-80

Secretaria demandante: Secretaria Municipal de Saúde

Fiscal/Gestor: não definido

Objeto: Contratação de 18 apresentações espetáculo no projeto de reestruturação e implantação das ações de alimentação e nutrição.

Forma de seleção: por inexigibilidade de Licitação (art. 25, III, da Lei 8.666/93)

Motivação: Apenas justificativa técnica, da nutricionista responsável, justificando a importância da linguagem do teatro como ferramenta à Educação e Promoção da Saúde.

Achados: Processo incompleto, sem elementos que justifiquem a escolha do fornecedor e do preço pago (art. 26, II e III), embora existam 2 notas fiscais de serviços prestados para a Prefeitura de Novo Hamburgo em 2012 e 1 nota referente à Prefeitura de Cachoeirinha, quando receberam R\$ 6.000,00 para 12 esquetes. Apresentados apenas a comprovação de regularidade fiscal (art. 29). Não apresentados documentos referentes à habilitação jurídica (art. 28) da Associação. Contrato sem descrição completa do objeto (nº de apresentações, tempo mínimo).

Instrumento de contrato: Contrato de Gestão nº 042/2016

Regime jurídico: Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993)

Vigência: 31/07/2016 a 31/12/2016 Valor do repasse: R\$ 33.693,00

OSC: Associação do Bem Estar da Criança e do Adolescente

CNPJ 88.874.144/0001-18

Secretaria demandante: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social-SDS

Fiscal/Gestor: não definido, exceto a Diretoria de Proteção Social Básica-DASB

Objeto: Pactuação de 25 metas do Serviço de Inclusão Produtiva.

Forma de seleção: por Chamamento Público 014/2016

Motivação: Menor orçamento para o serviço de produção do Festival.

Achados: A OSC não está qualificada como Organização Social, na forma exigida pela Lei Federal 9.637/1998. O Chamamento Público 014/2016 não consta no Processo; também não foi localizado no site dos Editais<sup>105</sup>. O fundamento legal não consta no instrumento de contrato, tampouco há motivação no Portal de Transparência da Administração Municipal de Novo Hamburgo. Há previsão de Prestação de Contas Mensal e Final, na forma do art. 116, da Lei Federal 8.666/1993.

Dos achados do procedimento de pesquisa, que envolvia a análise dos processos administrativos, confirma-se que, até 2017, não havia preocupação quanto à incidência do princípio licitatório, representado, até 2014, exclusivamente, pela Lei Federal 8.666/93, “isso porque o terceiro setor sempre foi visto como um ‘setor de apoio’, suplementar, que desenvolvia ações de interesse público por sua conta e risco” (MENEGAT, 2018, p. 335). Quando celebradas parcerias com a Administração Pública, geralmente eram na modalidade “convênio”, sendo que os recursos repassados às OSC assumiam natureza de “subvenções”, decorrentes do exercício de atividade estatal de fomento (MENEGAT, 2018, p. 335).

De imediato, importa ressaltar que apenas o Contrato nº 55/2014 e o Contrato de Gestão nº 042/2016 se referem a parcerias aqui entendidas no sentido trazido por

---

<sup>105</sup> Os editais das diferentes modalidades licitatórias são divulgados no seguinte portal: <editais.novohamburgo.rs.gov.br/index.php>. Acesso em: 15 mai. 2021.

Mânica (2018, p. 115), segundo o qual as parcerias envolvem a conjugação de deveres contratuais, voltados a um resultado previamente ajustado, beneficiando as próprias partes ou terceiros. Conforme destaca Modesto (2018, p. 19), o objeto do contrato pressupõe “uma cultura de colaboração e reciprocidade, com definição equilibrada de deveres complementares entre os partícipes”, revelando uma “raiz” profunda para autênticas formas de colaboração”.

Importa clarificar que o contrato 55/2014 tem como objeto a produção de mais edição do Festival de Esquetes, numa clara e evidente proposta advinda da OSC, visto que a atividade cultural é criação da entidade. Assim, se vigentes os efeitos da Lei Federal 13.019/2014 à época, demandaria o procedimento previsto no art.18, da *Lei das Parcerias*. Quanto ao Contrato de Gestão 042/2016, em que pese a irregularidade na qualificação da contratada, evidenciam-se os requisitos do que Modesto (2018, p. 20) chama de Parceria Público-Sociais, porquanto a OSC presta, desde sua fundação, em 1976, atividades de relevância pública para satisfação das necessidades sociais.

Já os Contratos 147/2014, 152/2014 e 74/2015 se referem à contratação direta de serviços de natureza artística, por licitação inexigível prevista no art. 25, III da Lei de Licitações.

Não obstante a Lei das Licitações (Lei Federal 8666/1993) ter disciplinado “rígido procedimento a ser seguido para as contratações realizadas pela Administração Pública” (MENEGAT, 2018, p. 335), o princípio da obediência à forma e ao procedimento<sup>106</sup> licitatório encontra-se aviltado nos processos analisados, uma vez que todos, sem exceção, envolvem contratação direta, por dispensa e/ou exigibilidade, porém sem a observância dos mandamentos previstos no art. 26, do referido diploma legal<sup>107</sup>, em especial no que se refere às exigências previstas nos incisos II e III do seu parágrafo Único.

---

<sup>106</sup> Trata-se de princípio insculpido no art. 2º, VIII e IX, e cc as disposições do art. 22 da Lei Federal 9.784/1999, imprimindo, ao Administrador Público, o dever de observar a forma e os procedimentos impostos pela lei,. Como leciona Di Pietro (2020, p. 825), o princípio tem aplicação obrigatória sempre que os processos envolvem interesses de particulares, como é o caso dos processos analisados, porquanto "confrontam-se, de um lado o interesse público a exigir formas mais simples e rápidas para a solução dos processos, e de outro, o interesse particular, que requer forma mais rígidas, para evitar o arbítrio e a ofensa dos seus direitos individuais".

<sup>107</sup> Determina o art. 26 que, verbis, . “ As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. Parágrafo único. O processo de

Di Pietro (2020, p. 825) ensina que, em processos administrativos, o princípio da obediência à forma e aos procedimentos se apresente menos rígido do que em processos judiciais, por força do disposto no arts. 2º, VIII e IX, e 22, da Lei Federal 9.784/1999. No entanto, não há que se defender a aplicação do princípio do “informalismo”, em virtude do dever entalhado no art. 26 da Lei de Licitações. Ademais, consoante observa Di Pietro, o princípio do Informalismo não significa ausência de forma, já que o procedimento administrativo é formal, devendo ser reduzido a escrito e conter as informações e documentos pertinentes. Porém, “é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas”, resume Di Pietro, alertando para o fato de que, quando envolve interesses de particulares, as exigências formais são maiores. (2018, p. 838).

Portanto, observados os preceitos entabulados nos incisos VII e VIII, da Lei que rege os Processos Administrativos (Lei Federal 9784/1999), combinados com os elementos impostos pelo art. 26 da Lei das Licitações (Lei Federal 8.666/1993), é correto afirmar que os processos analisados deveriam conter os pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão pela contratação das OSCs, assegurando-se a observância das formalidades essenciais em favor dos direitos dos administrados. Isso porque, a par da existência de outras entidades (com e sem fins lucrativos), para compra direta de espetáculos que atendessem ao mesmo objeto, não se identificou, nos documentos que compõem os processos referentes ao Contrato nº 55/2014, 147/2014, 152/2014, e 74/2015, a comprovação referente às exigências formais, como elementos que justificassem a escolha do fornecedor e o preço pago pelos serviços decorrentes do “fornecimento” do objeto artístico. Segundo Di Pietro (2020, p. 449), a contratação de profissional do setor artístico pela aplicação da hipótese prevista no art. 25, III, “objetiva a prestação do serviço artístico que pode tornar-se insuscetível de competição, quando contratado com profissional já consagrado, que imprima singularidade ao objeto contratado”.

No mesmo sentido sustenta Bittencourt<sup>108</sup> (2017, p. 335), ao afirmar que “não há como se comparar profissionais singulares, na contratação de artista consagrado

---

dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço. IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

<sup>108</sup> BIITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo**: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93. 9. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

pela crítica especializada ou pela opinião pública”. Esse, segundo assevera o autor, é desafio de difícil superação, uma vez que, via de regra, “seus trabalhos exprimem características pessoais”, de sorte que é o agente público quem detém “o poder discricionário de escolher aquele que será contratado”. Por isso, para evitar sanções, Bittencourt recomenda que se observe o valor a ser pago que deverá ser devidamente fundamentado, consoante determina o artigo 26, da Lei de Licitações. Como corolário, “o processo ser instruído com a justificativa do preço”, em observância ao disposto no inciso III e no parágrafo único do referido dispositivo legal.<sup>109</sup>

Em que pese seja possível, como adverte Di Pietro, a mitigação do princípio do formalismo com base na aplicação do princípio da razoabilidade, ou da proporcionalidade em relação às formas (2020, p. 825), é preciso considerar que, nos processos analisados, não foram verificadas as exigências impostas para a habilitação dos interessados, nos termos do que determina o art. 27, da Lei de Licitações<sup>110</sup>. Como já referido, Menegat (2018, p. 342) alerta que a contratação direta não elimina a necessidade da habilitação do contratado e, nos processos analisados, todos possuem falhas nos documentos referentes à habilitação jurídica (art. 28), à regularidade fiscal e trabalhista (art. 29) e à qualificação econômico-financeira (art. 31). A qualificação técnica (art. 30), por sua vez, apenas ficou suficientemente demonstrada no Contrato de Gestão 046/2016, provavelmente por força dos documentos exigidos no Edital de Chamamento Público 014/2016<sup>111</sup> para credenciamento das “organizações sociais” interessadas na pactuação de serviços de inclusão produtiva.

Com relação ao Contrato de Gestão 042/2016, supostamente decorrente do referido Chamamento Público, de imediato, importa destacar que a contratada não

---

<sup>109</sup> Segundo Bittencourt (2017, p. 335), é comum que se justifique o preço pago com comprovação do valor dos cachês que o artista normalmente recebe, “tendo por base o histórico de suas apresentações, não sem olvidar fatores como local público etc.”. Essa também é a Orientação Normativa 17 de 2009, da AGU, que estabelece, como obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá “ocorrer mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas”.

<sup>110</sup> Dispõe o art. 27 da Lei Federal 8.666/1993, que para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV - regularidade fiscal e trabalhista e V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal

<sup>111</sup> Como referido, não está anexo ao Processo Físico, tampouco consta no processo disponibilizado no Portal de Transparência e também no localizado no site dos Editais de Novo Hamburgo. Contudo, a referência ao Chamamento consta no instrumento de contrato e na motivação registrada no portal de Transparência do referido Contrato de Gestão.

possui a qualificação de Organização Social, pois não possui Conselho de Administração, tampouco atende o percentual de representação do Poder Público, exigido no inciso I, do art. 3º, da Lei Federal 9.637/2006. Além disso, não ocorreu o procedimento que qualificaria a OSC como “Organização Social”, na forma prevista na Lei Municipal 1.407/2006<sup>112</sup>.

Como leciona Menegat (2018, p. 337), a Lei das Organizações Sociais (Lei Federal 9.637/1998) silencia quanto ao procedimento de celebração dos contratos de gestão, trazendo, tão-somente, “os requisitos para qualificação de entidade como Organização Social, procedimento para qualificação e regras dos Contratos de Gestão”. De qualquer forma, a Lei Municipal 1.407/2006, em seu art. 22, determina como “condição indispensável para a assinatura do Contrato de Gestão a prévia qualificação como Organização Social, da entidade selecionada”, de sorte que o instrumento ajustado é, no mínimo, inadequado. Nos termos da lição de Di Pietro (2020, p. 446), em que pese a possibilidade de contratação, por hipótese prevista expressamente no art.24, XXIV, da Lei de Licitações, as Organizações Sociais deverão estar qualificadas como tal, no âmbito das respectivas esferas do Governo, para prestação das atividades contempladas no Contrato de Gestão, sem o que não é possível aplicar a dispensa em razão da pessoa.

Ainda referente ao Contrato de Gestão 042/2016, importa ressaltar que, embora não esteja prevista expressamente no art. 25 da Lei de Licitações, quando a contratação direta ocorrer por procedimento prévio de “credenciamento”, configura-se hipótese de inexigibilidade, pois “havendo possibilidade de contratação de todos os interessados, a competição torna-se inviável; daí a aplicação do *caput* do art. 25; nesse procedimento, a própria Administração Pública estabelece o montante da remuneração”, como explica Di Pietro (2020, p. 449)<sup>113</sup>. Da mesma forma se posiciona Bittencourt (2017, p. 323) quando noticia que parte preponderante dos doutrinadores tem sustentado que sempre que a Administração convoca profissionais de determinado setor e se compromete a “contratar todos os que

---

<sup>112</sup> Determina o Art. 11, da Lei Municipal 1.407/2006, que a qualificação da entidade como Organização Social dar-se-á por ato do Prefeito Municipal.

<sup>113</sup> Para Di Pietro (2020, p. 435), a diferença entre a dispensa e a inexigibilidade é que, na primeira, há possibilidade de competição, “mas a lei faculta ao administrador a licitação dispensável; portanto, na dispensa está presente a competência discricionária da administração”. Já nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da administração: a “Licitação é, portanto, inviável”, assevera.

tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando, ela própria, o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão”.

Assim, “o credenciamento tem sido entendido e aceito como situação de inexigibilidade de licitação” (BITTENCOURT, 2018, p. 324) Esses comentários são pertinentes, tendo em vista que o processo administrativo foi caracterizado como “dispensa” de Licitação, e não como “licitação inexigível”, como se depreende das lições de Di Pietro e Bittencourt.

Outro fato que chamou a atenção é que todos os processos analisados não continham a denominação expressa do agente público responsável pela fiscalização do termo de contrato, consoante disposições do art. 67 da Lei de Licitações. Bittencourt (2017, p. 664) informa que a falta de fiscal indicado expressamente no contrato coloca em risco o “poder-dever” fiscalizatório assegurado à Administração Pública, (art. 58, III) e destaca que a designação expressa de um representante da Administração, pertencente ao quadro de funcionários, garante o monitoramento e registro de todas as ocorrências existentes na execução do contrato.

Os achados, decorrentes da análise dos processos referentes aos Contratos nº 55/2014, 147/2014, 152/2014 e 74/2015 e o próprio Contrato de Gestão 042/2016, não atendem aos objetivos implícitos no art. 3º da Lei de Licitações<sup>114</sup>, tampouco a forma entabulada no art. 2º, incisos VII e VIII, e artigo 22 da Lei Federal 9784/1999, e nem mesmo aos requisitos impostos pelos arts. 26 e seguintes da Lei Federal 8.666/1993. Como assevera Di Pietro (2020, p. 449), em havendo comprovação de superfaturamento, poderá configurar-se como crime, tendo em vista a previsão expressa no art. 90 do referido diploma legal.

De qualquer forma, mesmo que não tenha havido vícios na escolha dos contratados, importa ressaltar que os processos analisados apresentam problema quanto à forma e aos procedimentos exigidos no regime jurídico que fundamenta o instrumento de contrato, o que, por si só, já implicam em sanções administrativas e penais, conforme tipificação expressa constante no art. 89 da Lei de Licitações<sup>115</sup>,

---

<sup>114</sup> Art. 3º, da Lei Federal 8.666/1993: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos 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

<sup>115</sup> Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021, o art. 89 tipificava o ato de “Dispensar ou exigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

que alcançam os agentes públicos e os contratados, a iniciar pela falta de motivação suficiente para justificar a contratação, quer seja pela dispensa ou inexigibilidade de licitação e, por conseguinte, pela incipiente observância ao princípio licitatório e todos os subprincípios que este congrega. Conforme explica Bittencourt (2017, p. 744), o dispositivo busca garantir a correta aplicação do recurso que afasta a necessidade de chamamento público e o ato de deixar de observar formalidades significa "desatender aos preceitos estabelecidos no artigo 26", entre eles, a justificativa e a instrução do processo administrativo com os elementos necessários para demonstrar a correção do afastamento da licitação. Portanto, quando o processo tem como objeto a contratação de artistas, a comprovação das razões de escolha do profissional e a justificativa de preço são essenciais.

Nesse sentido, esclarece Bittencourt (2017, p. 574) que "os contratos decorrentes de dispensabilidade ou de inexigibilidade de licitação deverão atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta", sendo, portanto, nulo o contrato quando não atendidos os atos processuais prévios.

#### 4.2 IMPLANTAÇÃO DA LEI FEDERAL 13.019/2014 NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

No dia 01 de janeiro de 2017, houve a posse do Governo eleito para o mandato 2017/2020 e, por força do art. 88, § 1º, da Lei Federal 13.019/2014, data em que o novo regime jurídico das parcerias passou a vigor nos Municípios.

Como já mencionado, não obstante o prazo alargado para vigência em sede municipal, a Administração Municipal e as próprias OSCs não estavam preparadas para absorver as "inovações" impostas, mesmo que a norma tivesse sido objeto de discussões acirradas muito antes de 2014, inclusive, com consultas públicas online para construção do Decreto que regulamentou a referida norma em âmbito federal (Decreto 8726/2016).

O ocorrido em Novo Hamburgo nos primeiros dias do Governo, certamente, não foi díspar da situação de outros Municípios. O chefe do Executivo e seu "Primeiro Escalão" foram surpreendidos pela frágil estrutura existente (tecnológica, humana e organizacional) ante aquela necessária para garantir os procedimentos de implantação do novo regime, porquanto a Lei Federal 13.019/2014 impunha, no mínimo, nova postura relacional entre a Administração Pública e as OSCs. Além de

ditar mudanças na antiga lógica unilateral e discricionária que marcava as parcerias, o MROSC previa novos instrumentos contratuais, impunha regras de chamamento público e de prestação de contas, exigia plataforma online para dar transparência, obrigava o monitoramento e a avaliação, instituíva obrigações aos agentes públicos vinculando-os às Comissões ou ao papel de Gestor, entre outras “inovações” que, finalmente, constroem o Administrador Público Municipal aos mandamentos do art. 37, XXII, da Constituição Federal também na escolha das OSCs com as quais pretendesse celebrar parcerias.

A implantação do MROSC em Novo Hamburgo pode ser descrita como tensa e constrangedora, face à divergência de entendimentos, à diversidade de procedimentos habituais e à pluralidade de interesses envolvidos. Os primeiros meses foram marcados pela instabilidade e insegurança. Por um lado, as OSCs mobilizando lideranças comunitárias e políticas, com vistas a “acelerar” processos e garantir a continuidade de repasses à sustentabilidade das atividades que oferecem à coletividade; por outro, a Administração Pública buscando a convergência dos entendimentos para elaboração do regulamento e uniformização dos procedimentos. Convergem, contudo, os esforços para garantir a continuidade do atendimento às demandas dos públicos atendidos pelas OSCs, graças ao incentivo financeiro advindo de parcerias celebradas há longos anos. Sem os recursos públicos, a sustentabilidade das entidades estaria em risco e, por conseguinte, a satisfação das necessidades e interesses da coletividade.

As dificuldades iniciais à implantação do MROSC apontam para a incompreensão das semelhanças entre a “Lei das Licitações” e a “Lei das Parcerias”. Esse comentário provém do entendimento de que as “inovações” estão ancoradas no “princípio licitatório”, o qual entabula os contratos firmados sob a égide da Lei Federal 8666/1993 e que, de fato, regula os negócios jurídicos entre a Administração Pública e os particulares. E, o que são os instrumentos de parceria, senão Contratos?!<sup>116</sup>. De qualquer forma, é certo que a Lei Federal que institui o

---

<sup>116</sup> Como leciona Bittencourt (2017, p. 61), o contrato administrativo é o acordo que a administração pública estabelece com particular para consecução dos objetivos de interesse público, nas condições desejadas pela própria administração. Para Di Pietro (2020, p. 297), a expressão contrato administrativo é “reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”. Oliveira (2011, p.361) ao comentar o anteprojeto e Lei que estava sendo elaborado pela Comissão de Juristas instituída pela Portaria MP426/2007, manifestou-se no sentido de que a proposta afastava aplicação das normas dos “contratos de colaboração”, aos contratos administrativos celebrados com as entidades não estatais de direito

MROSC apresenta regras similares à Lei de Licitações e aponta que, a ausência de norma própria para as “parcerias”, não justifica a prática de afastar aquela que “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, como reza o art.1º, da Lei Federal 8.666/1993.

Esse comentário leva em conta, inclusive, a realidade que, há muito, fundamenta os contratos entre a Administração de Novo Hamburgo e o Terceiro Setor, em especial, quando estas estão vinculadas à área da Assistência Social e ao atendimento da Criança e do Adolescente. Marcadamente, trata-se de contratos que envolvem a garantia de serviços essenciais, de natureza continuada como, por exemplo, serviços de acolhimento institucional, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, serviços de inclusão produtiva, e outros tipificados nas diretrizes da Política de Assistência Social.

Apenas um exemplo corrobora o entendimento de que, na verdade, muitas parcerias estavam vinculadas à prestação de serviços de interesse público e, assim, os instrumentos de contratos deveriam ter observado as regras da Lei Federal 8.666/1993. Explica-se: a Lei Federal 13.019/2014 padronizou, entre outras regras, que, para firmar parcerias com a Administração Pública, as organizações deveriam prever, expressamente em seus estatutos, a natureza não lucrativa e a vedação a qualquer distribuição de eventuais resultados, sobra ou excedentes, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores ou outros. Em Novo Hamburgo, essa adequação estatutária causou muita apreensão, porquanto resultou em atrasos na celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que, há anos, realizam atividades essenciais de natureza contínua, como, por exemplo, os serviços de acolhimento institucional<sup>117</sup>, colocando em risco o

---

privado sem fins lucrativos, regidos pela Lei Federal 8.666/1993 e legislação correlata. Essa assertiva corrobora o entendimento de que o regime jurídico das parcerias também deveria estar sob a égide da lei que, desde 1993, regula os contratos administrativos.

<sup>117</sup> O Serviço de Acolhimento Institucional é um dos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social, consoante normativas decorrentes da Lei Federal 8.742/93 (LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social). Seu principal objetivo é promover o acolhimento de famílias, ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, de forma a garantir sua proteção integral. Trata-se, portanto, de serviço continuado, pois envolve a satisfação dos mínimos essenciais (abrigo e alimentação) em diferentes tipos de equipamentos (Casa Lar, Abrigo, Casa de Passagem e Residência Inclusiva) com o objetivo de garantir proteção integral.

atendimento, em especial, aos usuários da Política de Assistência Social, acolhidos nos diferentes equipamentos sociais com características de moradia.

Importa, todavia, noticiar que, também por pressão dos Conselhos de Direitos e de Políticas da área do Idoso, da Assistência Social e da Criança e do Adolescente, faltando poucos dias para terminar sua vigência, os contratos “de gestão” com as organizações da sociedade civil foram aditados por 180 dias, o que deu fôlego de seis meses para que Gestão 2017/2020 pudesse instituir os procedimentos exigidos pelo novo regime imposto pelo MROSC.

Como referido, os primeiros meses foram (in)tenso, de muitos debates, de constrangimentos, de coalisão de forças e de movimentos que, por fim, apaziguaram-se com a publicação do Decreto Municipal 7.799/2017 que regulou, em sede municipal, a Lei Federal 13.019/2014. Publicado o regulamento, com o objetivo de caracterizar, a partir de arcabouço técnico, legal e jurisprudencial, as condições impostas pelo MROSC, a Procuradoria-Geral do Município divulgou a Nota Técnica PGM nº 03/2017, de 12/04/2017, que uniformiza conceitos e define a aplicação das regras da nova legislação regulamentadora das relações com as organizações da sociedade civil, reconhecendo o mérito das parcerias, as quais “visam mudar, alterar, transformar uma determinada realidade, a partir de um plano de trabalho”.

A nota técnica inicia traçando a diferenciação das organizações, conforme a sua qualificação, referindo-se, em especial, à Lei das Organizações Sociais (Lei Federal 9.637/1998) e à Lei das OSCIPs (Lei Federal 9.637/98). Também faz referência às tradicionais “subvenções sociais”, celebradas pela égide da Lei Federal 4.320/1964 que admite o repasse de recursos públicos, a fim de viabilizar a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que esta se revelar mais econômica, como mandamento expresso no art. 16 do referido diploma legal.

Os fundamentos explícitos<sup>118</sup> no art. 5º, da Lei Federal 13.019/2014, mereceram especial destaque, porquanto viabilizam, “através de instrumento próprio, a participação social, a impessoalidade e a transparência ao processo de seleção das parcerias, bem como criam novos instrumentos jurídicos [...] para a celebração de parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos

---

<sup>118</sup> Referentes à Gestão pública democrática, à participação social, ao fortalecimento da sociedade e à transparência dos recursos públicos, em obediência aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

financeiros”. A Nota Técnica PGM nº 03/2017 traz comentários balizadores para procedimentos, como hipóteses de chamamento público dispensável e inexigível, bem como trata da ausência de alguns procedimentos previstos na Lei de Licitações, como é o caso do procedimento de adjudicação.

Interessa registrar que o próprio Procurador Geral, que subscreve o documento normativo mencionado, noticia que não se identifica diferenciação jurídica entre os novos instrumentos (termos de colaboração e o termo de fomento), já que ambos têm, por objetivo, viabilizar parcerias entre a administração e as organizações da sociedade civil, assim como são precedidos de chamamento público, concluindo que “há apenas mera diferença formal”. Interessante ressaltar que, conforme orienta a Nota Técnica PGM nº 03/2017, os termos são materialmente similares aos convênios e congêneres, uma vez que tais instrumentos tutelam a convergência de interesses das partes signatárias.

Os agentes públicos foram alertados pelo Procurador-Geral quanto às responsabilidades frente às parcerias e às sanções, bem como da necessidade de monitorar e avaliar as metas definidas no plano de trabalho, inclusive, mediante implantação de instrumentos para medir a satisfação dos beneficiados e os resultados da parceria.

De fato, a Nota Técnica PGM nº 03/2017 é abrangente e ataca todos os pontos cruciais do MROSC, uniformizando conceitos e orientando as condutas e procedimentos em todas as fases estatuídas pela Lei Federal 13.019/2014. Em resumo, o Procurador-Geral do Município, Nei Luís Sarmiento, destaca que as inovações trazidas privilegiam “o planejamento, a transparência, a prestação de contas a *accountability* e, o mais importante, democratiza a relação entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública”. Observa, porém, que para “a boa operacionalização deste novo diploma, será necessário que se promova a capacitação dos gestores públicos”.

A par da publicação do Decreto 7.799/2017 e da Nota Técnica PGM nº 03/2017, também foi disponibilizado na Plataforma do Marco Regulatório o Manual de Orientação para as Organizações da Sociedade Civil para Adequação e Cumprimento das Regras do Marco Regulatório, introduzidas pela Lei Federal nº

13.19/2014<sup>119</sup> e, em 19 de maio de 2017, os gestores e os representantes das Secretarias de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e Desenvolvimento Social reuniram-se com a Procuradoria-Geral do Município, a Coordenadoria Jurídica da Diretoria de Compras e Licitações e a Prefeita de Novo Hamburgo com vistas a uniformizar o entendimento sobre a incidência da Lei Federal 13.019/14 e padronizar os procedimentos. Na referida reunião, restou demarcado que o MROSC deverá ser rigorosamente observada em negócios jurídicos da Administração que envolvam parcerias com as OSCs. A partir do entendimento de parcerias, entabulado no art. 2º, III, da Lei Federal 13.019/2014<sup>120</sup>, assentou-se, porém, que não se submetem ao MROSC as relações jurídica cujo objeto não envolva interesse público recíproco e cooperação mútua como, por exemplo, compra de vagas, mero uso de bem público, patrocínio, apoio, compra de espetáculos artísticos, dentre outras situações que extrapolam o conceito de parceria expresso no citado dispositivo.

Na ocasião, também restou clarificado que, tanto a Lei de Parcerias quanto o Decreto regulamentador, autorizam os Conselhos Municipais a apresentarem propostas à Administração Pública, para que esta proponha parcerias, mediante Chamamento Público ou mesmo para a aplicação dos recursos de Fundos Municipais às organizações que forem selecionadas na forma do art. 27, §1º, da Lei Federal 13.019/2014<sup>121</sup>, cabendo aos próprios Conselhos monitorar e avaliar as parcerias firmadas com recursos provenientes dos respectivos Fundos, consoante mandamento do § 2º, art. 59, do citado diploma legal<sup>122</sup>. Todavia, a autonomia e

---

<sup>119</sup>

Disponível

em:

<[https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/Manual\\_das\\_Parcerias.pdf](https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/Manual_das_Parcerias.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2021.

<sup>120</sup> Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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.

<sup>121</sup> Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento.

§ 1º 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.

<sup>122</sup> Art. 59. A administração pública 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.

prerrogativas dos Conselhos Municipais não afasta as demais previsões impostas pela Lei, no que pertine à forma de seleção, monitoramento e prestação de contas, submetendo-se os processos aos pareceres (jurídico e técnico), previstos no art. 35, § 2º, da Lei Federal 13.019/2014<sup>123</sup>.

Outra questão que gerou muita apreensão e demandou especial atenção dos assessores jurídicos se refere ao uso de bens públicos, na medida em que algumas OSCs estavam instaladas em bens municipais, sem qualquer formalização. Uniformizou-se o entendimento de que se submetem ao regramento do MROSC aqueles usos nos quais o objeto de parceria seja decorrente de interesse público recíproco, com previsão de uso no Plano de Trabalho. Caso não envolvam “parcerias”, as concessões, cedências e autorizações de uso serão disciplinadas pela Lei Municipal 52/90 e pelo Decreto Municipal 2.490/2006 ou pela *Lei de Licitações*, com escopo de garantir os princípios do Direito Administrativo, em especial, os vinculados à impessoalidade e isonomia.

A Lei 3.019/2014 não é autoexecutável, como alertou Teixeira (2018, p. 142) . Isso talvez explique as dificuldades (e resistências!) iniciais à implantação do MROSC. De fato, os eventos ocorridos até maio/2017 foram um “divisor de águas”: a reunião do dia 19/05/2017 e a publicação dos documentos normativos (Decreto, Nota Técnica PGM nº 03/2017 e o Manual de orientações às OSCs) puseram fim aos debates e resistências e trouxeram segurança jurídica, diante da uniformização de entendimentos e padronização de procedimentos. Conseqüentemente, o MROSC foi instituído no município de Novo Hamburgo e, finalmente, a lei que “positivou e reuniu num único diploma normativo, práticas adotadas e desenvolvidas por entidades que pretendem firmar parcerias com a Administração Pública” (TEIXEIRA, p. 143), passou a regular as relações jurídicas entre o Município e as OSCs.

---

[...]

§ 2º No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei.

<sup>123</sup> Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública: [...]

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, [...]

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.

Este trabalho pretende explorar os aspectos relevantes da implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, em Novo Hamburgo, extraindo-lhe os Significantes e os Significados. Assim, um dos procedimentos aplicados foi a entrevista, por formulário *on-line*, pela qual se procurou verificar a percepção dos principais atores envolvidos, tanto no que se refere ao processo inicial, quanto à situação atual do MROSC. Assim, apresentam-se, abaixo, os achados na resposta dos 10 (dez) agentes públicos e 21 (vinte e um) gestores das organizações da sociedade civil que, voluntariamente, responderam ao formulário, disponibilizado eletronicamente até 12/04/2021.

#### **4.2.1 Percepção dos Agentes Públicos**

Dez foram os agentes públicos que aceitaram o convite para responder a entrevista *on-line*. Foram cinco as perguntas formuladas. Das respostas obtidas, dois achados comprovam a percepção de que as dificuldades iniciais (e que ainda permanecem) estavam vinculadas a duas categorias: o capital humano insuficiente e a existência de entendimentos divergentes acerca das regras dispostas no MROSC e sua aplicação, como restará ilustrado pelos fragmentos abaixo recortados.

Quando questionados sobre as maiores dificuldades enfrentadas pela Administração Municipal na implantação do Marco Regulatório, no município de Novo Hamburgo, os agentes públicos destacam dificuldades de natureza organizacional, relacionadas à falta de recursos humanos e as já citadas divergências de entendimentos sobre a aplicabilidade e os procedimentos do MROSC. Vejam-se:

*A maior dificuldade foi trazer as pessoas para o processo de parceria com as entidades. O processo de chamamento, contratação, acompanhamento da execução e posterior prestação de contas passou a envolver um número grande de pessoas que tiveram dificuldade em assumir tarefas que não ficaram claras o suficiente.*

*Falta de assessoria de outros entes especialmente governo federal, para responder as dúvidas. Falta de unidade no entendimento da legislação.*

*Entender a forma de Parceria entre Administração e Organizações e desvincular estas da Lei de Licitações.*

*A falta de conhecimento dos envolvidos, pois inicialmente ninguém sabia do que se tratava o Marco.*

*Unificação do entendimento da Lei Federal 13019/2014. Houve vários discursos e várias práticas por parte dos vários atores envolvidos no MROSC por parte da Administração Municipal.*

*1. A falta de instrução normativa que regulamentasse as questões que se apresentaram de forma ampla no decreto nº 8.783/2019; 2. A impossibilidade de realização das prestações de contas na plataforma do Portal do Marco Regulatório do município, devido ao sistema não "suportar" e, 3. A instabilidade/mudanças ocorridas nas equipes de trabalho, tanto do Setor do MROSC, quanto dos gestores de termos, que ocasionaram pouca capacitação, "aprender fazendo e errando"; dúvidas quanto à orientação do MROSC, entre outros.*

*A falta de conhecimento sobre o Marco Regulatório, pois o ano já iniciava e os gestores recém tendo acesso a cursos e informações.*

Contudo, como um dos agentes destaca,

*Não há um discurso uniforme dentro do governo, pois, na minha opinião, as capacitações são diferentes ou inexistentes. A PGM, a Fazenda, a DCL (Diretoria de Compras e Licitações) e os Gestores dos Termos deveriam ser capacitados em um mesmo curso e não em cursos diversos. Hoje existem entendimentos completamente opostos, em grande parte pela formação diversa que houve. Também as OSCs, por serem parceiras da Administração Pública, deveriam ser capacitadas com um mesmo discurso governamental. Mas o que se vê é sempre a falta de recursos para estas capacitações.*

Na percepção dos agentes públicos, que responderam ao questionário, as OSCs também tiveram dificuldades quanto a recursos humanos capacitados às exigências impostas pelo novo regime de parcerias, como ilustram os depoimentos abaixo:

*As mesmas enfrentadas pelo poder público. A novidade de executar tarefas para as quais não havia pessoas em quantidade e qualificação suficientes.*

*Preenchimento do plano de trabalho.*

*Adequação à apresentação de documentos e formalização das Prestações de Contas.*

*Burocracia necessária na elaboração de projetos e prestação de contas.*

*Novamente aponto a questão da parceria que norteia a legislação. As entidades tiveram que sair da condição de estarem submetidos somente aos recursos públicos. Outra questão importante foi a necessidade de qualificação técnica das organizações da sociedade civil para darem conta de todas as exigências legais.*

*O pouco conhecimento e a ideia errada de que os órgãos públicos estariam dificultando a aprovação de projetos.*

*Me reporto à resposta anterior, quanto ao assunto ser uma novidade para todos, sem referências em outros lugares. As dificuldades também variavam entre as OSCs, pois algumas já contavam com uma boa compreensão, por serem mais estruturadas e terem se preparado. A Prefeitura promoveu uma capacitação para as OSCs e estas também buscaram outros cursos e seminários. Mas penso que o diálogo entre Prefeitura e OSCs poderia ter sido melhor, mais fluído, especialmente nos primeiros 2 anos, quando as dúvidas eram maiores. Em muitas vezes, as OSCs precisavam respostas e não obtinham. A impressão que eu tinha é que o conhecimento sobre o assunto estava concentrado em 1 ou 2 pessoas da gestão, e era difícil o acesso mais constante e rápido.*

*Falta de pessoas capacitadas e de estrutura física, como equipamento de informática e internet e programas adequados.*

Interessante comentário de um entrevistado, abaixo transcrito, traduz a compreensão trazida por Modesto no sentido de que a Administração Municipal se apresenta como um “agente instabilizador de vínculos de parceria” (2018, p. 22); porquanto, entre outras, consagra prática recorrente de “atrasar os repasses financeiros”, causando insegurança às OSCs, em especial àquelas cujo objeto envolva “serviços vitais para a realização de direitos fundamentais e aspectos relacionados à continuidade dos serviços” (2018, p. 22):

*Acredito que a maior dificuldade das OSC's estava ligada às questões da administração pública, com relação ao recebimento do recurso após a execução (ou em atraso); por conta disto, algumas emprestavam recurso da OSC para a execução do serviço e depois faziam o estorno, com muitas dúvidas de como prestar contas.*

A terceira questão procurou avaliar as alterações promovidas pelo MROSC nos procedimentos preparatórios à celebração das parcerias, pontuando os principais requisitos do novo regime, consoante as diferentes fases que este

comporta<sup>124</sup> e seus efeitos na forma de estabelecer parcerias entre a Prefeitura de Novo Hamburgo e as organizações da sociedade civil. A pergunta permitia que os entrevistados, se quisessem, apontassem todas as alterações que perceberam nos procedimentos previstos nas diferentes fases, bem como indicassem outras mudanças não citadas no formulário. O resultado foi surpreendente e revela que, passados mais de 3 anos de implantação do MROSC no município, os agentes públicos percebem mudanças ainda incipientes. Vejam-se os resultados:

*100% afirmam que as exigências, relativas à Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal, estão sendo cumpridas;*

*90% afirmam que as OSCs recebem tratamento isonômico da Administração Municipal e reconhecem a implantação de um plano de trabalho detalhado e que facilita o monitoramento das ações, a análise do alcance das metas e objetivos e a avaliação do impacto do recurso repassado;*

*80% admitem que a experiência prévia e a existência de instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional estão sendo verificadas à celebração de parcerias e confirmam que os princípios administrativos, para firmar parcerias com as organizações da sociedade civil, estão sendo observados;*

*70% reconhecem o Chamamento Público como regra para as parcerias e que os atos administrativos foram padronizados e entendem que a Comissão de Monitoramento e Avaliação procede para o controle de resultados;*

*60 % entendem que há isonomia na distribuição de recursos públicos e afirmam que as instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional, para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas, são observadas na celebração das parcerias;*

*50% referem-se à implantação do Procedimento de Manifestação de Interesse Social e reconhecem melhorias nos procedimentos administrativos.*

Contudo, não obstante, apenas um dos pressupostos legais do MROSC ter merecido 100% de indicações merece destaque o fato de que apenas 20% identificaram que os procedimentos do novo regime já eram aplicados nos negócios jurídicos celebrados sob à égide da Lei das Licitações; porquanto corrobora a

---

<sup>124</sup> Referimo-nos às lições de Marrara e Cesário (2018, p. 91) que sistematizam o conteúdo da Lei Federal 13.019/2014, em cinco fases: planejamento, seleção, execução, monitoramento e prestação de contas.

hipótese de que as dificuldades, percebidas na implantação da Lei das Parcerias, estão relacionadas a dois grandes fatores: em primeiro lugar, os agentes públicos não reconhecerem a similitude dos procedimentos entre os dois regimes e, por conseguinte, deixaram de acolher o princípio licitatório que, de fato, não era observado pela Administração Pública para a celebração das parcerias com a OSCs.

Ressalta-se, nesta direção, um dos comentários emitido por agente público que respondeu, voluntariamente, à entrevista estruturada. Em sua manifestação, revela-se o descontentamento (e desconforto) percebido já nos primeiros meses de 2017, quando o assunto “implantação do marco regulatório” extrapolava os “corredores do Centro Administrativo” e invadia a “Câmara de Vereadores” onde as OSCs, pelos mais diferentes motivos, procuraram apoio, visto que

*As exigências só aumentaram e se burocratizaram. Mais pessoas e mecanismos tiveram que ser implementados para a liberação e fiscalização dos recursos liberados, tanto a nível público como privado.*

Na questão que procurou verificar em que medida os pressupostos que fundamentam o MROSC estão pacificados e submetem as condutas e procedimentos, constata-se que 50% apontaram a necessidade de melhorar a sistemática de Monitoramento e Avaliação dos Resultados e de Impacto.

Já os procedimentos relacionados à Prestação de Contas, Transparência, Publicidade e Controle e a observância dos pareceres e respeito às deliberações do Gestor da Parceria e das Comissões de Seleção (CS) e de Monitoramento e Avaliação (CMA), na avaliação de 40% dos agentes, demandam melhoria.

Para 30% dos entrevistados, as motivações e os procedimentos administrativos merecem aperfeiçoamento.

Quanto ao chamamento Público, 20% das respostas assinalam que, passados mais de 3 anos da implantação do MROSC, como regra, ainda não é utilizado para seleção das OSCs, demonstrando, assim, a falta de tratamento isonômico. Registre-se que, a exemplo da questão 3, o entrevistado poderia escolher um ou mais pressupostos elencados para responder à questão 4. Contudo, em que pese não ser prática no Município, o Procedimento de Manifestação de

Interesse Social<sup>125</sup> sequer recebeu apontamentos, o que poderia dar a falsa impressão de que o procedimento está implantado e cumpre seus objetivos<sup>126</sup>.

Por outro lado, o único pressuposto que mereceu 100% de indicações na questão 3 foi aquele que, de fato, parece ser o requisito legal cujo cumprimento ocorre plenamente: a satisfação das exigências relativas à Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal das OSCs.

Os entrevistados foram convidados a inserir outros pressupostos além daqueles arrolados na questão 4 e outros requisitos apontam para pontos cruciais, quer sejam referentes ao capital humano envolvido, quer sejam pela melhoria de procedimentos e relações existentes. Veja-se, *in verbis*:

#### *Capacitação dos Gestores e das OSCs*

*Mesmo tendo elencado somente uma opção, acredito que podemos evoluir em todas. Se a administração pública tiver seus gestores capacitados, com linhas claras de atuação e orientação quanto aos procedimentos administrativos, conseguiremos otimizar o trabalho dos gestores e OSC's. Outra questão importante para dar estabilidade ao MROSC seria o município realizar a transferência do recurso antes da execução, assim a entidade poderia utilizar o recurso para o atendimento mensal. Entidades pequenas têm dificuldade de manter a execução da parceria, recebendo após a execução. Ao meu ver isto fere os princípios do MROSC que vem com o objetivo de "parceria" e "igual possibilidades" para pactuar com os municípios.*

*O instituto da dispensa de chamamento, mediante prévio credenciamento de OSC, é uma possibilidade prevista na lei, mas, até onde sei, não aplicada. Em alguns casos, isso poderia ser usado, especialmente, em serviços continuados e em que há vínculos estabelecidos. Os chamamentos públicos a cada instante causam instabilidade nestes serviços e risco na qualidade e aos usuários.*

---

<sup>125</sup> O novo regime instituiu o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento pelo qual os particulares possam apresentar soluções para problemas e demandas da coletividade. Trata-se, portanto, de um instrumento que tem o escopo de garantir a "participação da sociedade civil na definição e modelagem de políticas públicas e projetos com potencialidade de serem executados em parceria com o Poder Público". (BELEM, 2018, p. 212).

<sup>126</sup> Como leciona Belem (2018, p. 225), o procedimento traz vantagens ao Poder Público, em especial, no que se refere à agilidade de processos dos estudos para identificação dos problemas sociais, o não comprometimento imediato de recursos orçamentários, o acesso a modelos inovadores de serviços e de novas soluções tecnológicas, além da evidente economia na elaboração de projetos e a prospecção de possíveis parceiros. De fato, se implantado, certamente o procedimento contribuiria com o mapeamento de problemas, com a delimitação de necessidades, com a definição de serviços e ações prioritárias e, principalmente, com o levantamento de diversas soluções factíveis e aplicáveis no município, graças à prospecção de possíveis interessados à implantação de novas tecnologias sociais.

De qualquer forma, a maior parte dos comentários apontam avanços e mudanças positivas quanto às exigências e à forma de estabelecer parcerias entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil, em decorrência da implantação do MROSC no município. Os comentários, de uma forma geral, congregam os sentimentos dos agentes públicos vinculados à implantação e ao desenvolvimento do novo regime, demonstrando que, em que pese os impasses que ainda se observa, há avanços a comemorar:

*[...] penso que com o passar do tempo o entendimento da legislação foi aperfeiçoado e algumas condutas foram alteradas...como o planejamento financeiro por serviço e não por meta, as adequações dos planos de trabalho e a prestação de contas.*

Sobretudo,

*Passou-se a existir uma relação de parceria entre Administração Pública e OSCs.*

#### **4.2.2 Percepção dos Gestores das Organizações da Sociedade Civil**

Como referido, foram 21 (vinte e uma) as OSCs que responderam ao convite e participaram da pesquisa. Todavia, os achados em nada surpreendem, haja visto que, como esperado, podem ser classificados em duas grandes categorias: queixas com relação à Burocracia e à falta de conhecimento/entendimento sobre o MROSC. Cabe destacar que as perguntas iniciais buscaram estabelecer o perfil das OSCs que participaram da pesquisa, inclusive, para garantir que os achados perpassassem um lapso temporal que comportasse o “antes” e “depois” do novo regime de parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Assim, num primeiro momento, noticiou-se que participaram da pesquisa organizações existentes há mais de 11 anos, sendo que 90,5% delas têm mais de 20 anos de fundação, informam finalidades estatutárias nas áreas de Assistência Social (14,3%), Cultura ( 85,8%), Educação (9,5%), Esporte (9,5) e Saúde (9,5%). Portanto, são OSCs com atuação longa no município, com história de parcerias com a Administração Municipal.

Questionadas sobre as áreas nas quais firmaram parcerias entre 2014 e 2016, 76,5% reconhecem parcerias na área da Política Cultural e 17,6% na área da Política de Assistência Social. As áreas relacionadas ao Esporte e à Educação foram indicadas por 5,9% das OSCs. Parcerias na área da Saúde não foram indicadas no período de 2014 a 2017. Contudo, importa registrar que apenas 66,7% das OSCs participantes haviam celebrado parcerias com a Administração Municipal entre 2014 a 2016, o que aponta concentração de recursos nessas organizações, que, certamente, firmaram parcerias com diferentes órgãos.

O cenário de parcerias, após 2017, não sofreu alterações, exceto o aumento do percentual de OSCs que informam parcerias celebradas com o Município (85%), sendo que apenas 15% dos entrevistados declararam que, após a implantação do MROSC em sede municipal, não celebraram parcerias. Os motivos alegados foram a dificuldade de atendimento às exigências legais (31,3%) e o tratamento privilegiado que algumas OSCs recebem da Administração (6,3%), resultando em desinteresse da OSC em firmar parcerias (12,5%). Importa registrar que a alternativa “falta de chamamento público na área de atuação” não recebeu indicações, de sorte, ao que tudo indica, não causa ressentimento ou desconforto a forma pela qual as organizações são selecionadas para firmar parcerias<sup>127</sup>. É bem verdade que, paulatinamente, o Chamamento Público vem se tornando rotina no Município, em especial, quando se refere a parcerias envolvendo atendimentos relacionados à Educação e à Assistência Social, conquanto a escolha das OSCs, para serem “subsidiadas” por emendas parlamentares, continua ocorrendo de forma discricionária e marcadamente, “sem disciplina, quanto àquelas que seriam ou não agraciadas com recursos públicos” (OLIVEIRA, 2018, p. 330), porquanto, em Novo Hamburgo, a prática de celebração de ajustes cooperativos no “mais puro paroquialismo ou do compadrio político-partidário dos jogos de interesse e das trocas de favores, com benefícios e vantagens apenas aos grupos que partilham dos mesmos interesses e afinidades”, ainda não foi superada como previa o MROSC e, anualmente, termos de fomento são celebrados em virtude de indicações de vereadores, a despeito de

---

<sup>127</sup> Para Oliveira (2018, p. 330), o Chamamento é essencial para garantir a escolha de OSCs de forma pública, objetiva, imparcial e isonômica e “denota um extremado e notável avanço rumo à construção, na ainda incipiente civilização brasileira, de uma Administração Pública verdadeiramente orientada pela realização do bem comum.” Para ele, o chamamento público contribui para combater as “práticas clientelistas” e da “política de balcão” que, historicamente, orientavam a atuação das Administrações Públicas na celebração de convênios com as entidades privadas filantrópicas.

qualquer postulação acerca da necessidade e/ou pertinência às soluções aos problemas mapeados.

Feitas essas considerações iniciais acerca do perfil das OSCs que participaram da pesquisa *on-line*, adentrar-se-á nos achados decorrentes da análise de conteúdo às respostas.

A primeira questão pretende levantar as principais dificuldades enfrentadas pelas OSCs na implantação do MROSC no município e, como referido, os achados remetem à burocracia e à falta de conhecimento/entendimento. Ou, na palavra dos entrevistados:

*Muito burocrático, exigência pouco prática para entidades que desenvolvem atividades culturais, sem envolvimento de lucro ou profissional da cultura.*

*Burocracia.*

*Diferenças de entendimento sobre o Marco na própria prefeitura.*

*Entendimento das novas exigências da lei.*

*Descobrir em que parâmetros a entidade se encaixava ou não no marco regulatório.*

*Detalhes despercebidos no envio de projetos e documentos.*

*Prazos e orçamentos.*

*A falta de conhecimento das novas regras. Havia muitas dúvidas no poder público e na própria instituição.*

*A burocracia é muito grande... muita documentação e exigências.*

*Tivemos que solicitar o trabalho de Empresa de Serviços Contábeis para a atualização dos documentos necessários desta Associação para a adequação ao marco regulatório.*

*Engessamento burocrático*

*BUROCRACIA, Valores em relação à demanda e a inflexibilidade do Poder Público.*

*Conhecimento regulamentar do mesmo.*

*Por a papelada em dia.*

*Burocracia em demasia.*

*Foram várias as dificuldades para que o Plano de Trabalho estivesse de acordo.*

*Enorme quantidade de documentos.*

*Mais informações e ajuda para as entidades se adequarem com a documentação exigida nos chamamentos público regidos pelo Marco Regulatório.*

*Os prazos muito curtos.*

*Dificuldade na construção de um projeto detalhado.*

As manifestações acima, proferidas por mais de 90% das OSCs participantes, apontam que as dificuldades iniciais estavam imbricadas ao tratamento diferenciado dado às parcerias celebradas até 2017. De fato, como não havia a aplicação dos procedimentos, decorrentes do princípio licitatório, na maioria das parcerias celebradas<sup>128</sup>, a implantação do novo regime jurídico demandou que muitas OSCs adaptassem estrutura, documentos e práticas às exigências legais. Essas exigências, taxadas como “burocráticas”, pressupunham nova sistemática de procedimentos e de relações com os dirigentes das OSCs, o que causou estranhamento e perplexidade iniciais. Das OSCs participantes, duas noticiaram que não encontraram dificuldades com o novo regime: uma delas, vinculada à área da Cultura, aponta para a importância de encontrar segurança nos agentes públicos envolvidos, na medida em que manifesta, *in verbis*,

*Não encontramos dificuldades em nos adequarmos, entendo que o que houve foi uma busca da Prefeitura e por ventura a Secretaria de Cultura, por entender melhor forma de se adaptarem.*

---

<sup>128</sup> Importa destacar que, desde 2012, as parcerias celebradas com OSCs das áreas de Assistência Social e Educação para “prestação de serviços” estavam sendo firmadas sob o regramento da Lei das Organizações Sociais (Lei Federal 9.637 de 1998) e, assim, havia rigor na satisfação dos requisitos legais, com a apresentação de documentos, monitoramento, controle e avaliação. Excetuando-se, como referido, o fato de que, na verdade, não se tratavam de OS. De qualquer forma, essas entidades demonstraram menos resistência e dificuldades em se adaptar às exigências do MROSC.

Na segunda questão, quando se pretendia verificar a percepção das OSCs quanto à segurança e habilidade demonstrada pela Administração Pública, na implantação do novo regime de parcerias, constata-se que, a exemplo do achado nas entrevistas com os agentes públicos, as divergências de entendimentos e a falta de uma orientação padronizada por parte da Administração mereceu especial destaque, como ilustram os fragmentos abaixo:

*A mudança no marco legal, e a busca de se adaptar com conformidade ao que estava estabelecido. Como foi implantado a partir de janeiro, e nossa atividade foi em fevereiro, percebi a busca de um entendimento da PMNH no novo marco, tanto que nossa atividade foi postergada de fevereiro para a abril para que, nesse lapso, a Prefeitura pudesse se adequar.*

*Diversidade de entendimento e orientações.*

*Entendimento dos parâmetros de adequação das entidades ao marco regulatório.*

*Dificuldade de esclarecer algumas regras de detalhes menores.*

*Falta de informações e desencontro das mesmas.*

*Morosidade nas respostas e disponibilização de posicionamentos ...*

*Silêncio, a Burocracia e a empatia (falta de).*

*Fazer com que as entidades se adequassem ao Marco Regulatório.*

Das manifestações acima, ressaltam-se aquelas que denotam condutas morosas e “falta de empatia”, porquanto assinalam, de um lado, a submissão aos desígnios e dependência aos recursos públicos e, por outro, a insatisfação pela atenção dispensada às OSCs para garantir a implantação do novo regime de forma segura e eficiente, pela “*adequação de algumas normas mais coerentes para a implementação do novo marco regulatório*”, como assevera um dos gestores entrevistados.

Além disso, as dificuldades relacionadas à exiguidade de prazos e aos procedimentos necessários para implantação do MROSC, bem como a insuficiência de “*recursos tecnológicos nas plataformas digitais*”, como ilustrou um dos

entrevistados, também foi objeto de observação nos comentários e, de certa forma, amenizam a insatisfação percebida, porquanto indicam que as OSCs reconhecem as dificuldades enfrentadas pela Administração, para

*Oferecer condições para que a OSC compreenda as etapas principais de uma Parceria entre a Administração Pública e a Organização da Sociedade Civil.*

Com o objetivo de avaliar a percepção dos gestores da OSCs quanto à efetiva aplicação dos pressupostos do MROSC nas parcerias após 2017, bem como verificar se os procedimentos estão sendo observados pela Administração Pública, a terceira questão continha assertivas. Com base na escala de *likert*<sup>129</sup>, depreende-se que apenas 57,1% dos entrevistados reconhecem que, de fato, o MROSC alterou as exigências e a forma de estabelecer parcerias, conquanto 23,8% atribuem a pontuação 4 e 19% dos gestores demonstram concordância na escala 3. Portanto, infere-se que, na visão dos Gestores da OSCs, passados mais de anos, ainda há resquícios de práticas antigas nas relações entre a Prefeitura de Novo Hamburgo e as Organizações da Sociedade Civil.

Um dos motivos dessa compreensão pode estar relacionado à tradicional prática de celebrar parcerias de forma direta, prescindindo do chamamento público. Apenas 57,1% dos entrevistados percebem o procedimento de seleção pública como regra. Para 38,2% ainda não há observância ao princípio da isonomia na distribuição de recursos públicos, não obstante 38,1% indicarem que as OSCs têm recebido tratamento isonômico e igualdade de oportunidades para acessar os recursos públicos.

Por outro lado, as exigências relativas à Habilitação Jurídica e à Regularidade Fiscal não têm dificultado o acesso aos recursos públicos, como demonstram 60% dos entrevistados, sendo que somente 10% apontam dificuldades nesse sentido. Já a exigência da comprovação de experiência prévia foi apontada por 38,1% como um entrave para acesso igualitário das organizações aos recursos públicos.

O Plano de Trabalho foi reconhecido como instrumento plenamente eficaz para monitoramento das ações e a avaliação do alcance das metas e objetivos por

---

<sup>129</sup> Trata-se de uma criada pelo psicólogo norte-americano Rensis Likert na década de 30, comumente aplicada em pesquisas de opinião, como a que se desenvolveu neste trabalho. Utilizou-se o modelo tradicional de 5 pontos, sendo ZERO o ponto mínimo e CINCO o ponto máximo. Assim, quanto maior a pontuação atribuída, mais intensa é a concordância com a assertiva, na opinião do entrevistado.

85,7% dos entrevistados, não obstante o comentário abaixo, o qual aponta uma certa insatisfação com as exigências do novo regime:

*Mudanças na proposta de execução de projetos da entidade, trazendo alterações significativas no planejamento e criando impedimentos de existência regular, alteração de prazos e ações pré-aprovadas.*

Nas questões referentes às alterações na estrutura das OSCs, as respostas apontam que apenas 28,5% tiveram que promover ajustes no Estatuto para atender às exigências expressas no art. 33, da Lei Federal 13.019/2014; contudo, 57,2% concordam que, por força do MROSC, foram necessárias mudanças na Gestão da organização.

Por fim, cabe ressaltar que 81% das OSCs participantes da pesquisa reconhecem que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC alterou os procedimentos e exigências por parte da Prefeitura e 90% entendem que o novo regime garante maior transparência às parcerias e aos recursos públicos repassados a cada entidade.

A quarta questão procurou levantar quais pressupostos do MROSC ainda demandam melhoria, na percepção dos gestores das OSCs participantes. A questão permitia a escolha de um ou mais pressupostos, bem como a indicação de outras melhorias que os entrevistados entendessem pertinentes. Para 42,9% dos participantes, a plataforma para Prestação de Contas *on-line* é o item que mais merece atenção da Administração Pública, seguida do tratamento isonômico às entidades da sociedade civil (38,1%) e de melhorias no Monitoramento e Avaliação dos resultados e de Impacto (28,6%). As assertivas referentes ao Chamamento Público como regra, à execução do Procedimento de Manifestação de Interesse Social e a melhorias na Transparência, Publicidade e Controle, foram assinaladas por 23,8%, enquanto 19% entendem que as justificativas para a parceria merecem aperfeiçoamento. Além dessas, houve indicações referentes à implantação de um cadastro das entidades parceiras, para depósito de documentos constitutivos<sup>130</sup> e à

---

<sup>130</sup> A proposta da OSC, *verbis*: “Seria muito bom e mais simplificado se a Prefeitura mantivesse um cadastro das instituições com documentos que são permanentes ou que são alterados raramente para que as mesmas não necessitem apresentar todos eles a cada parceria”.

continuidade de capacitações<sup>131</sup>, ofertadas por algumas secretarias, como é o caso da Secretaria Municipal de Cultura.

De qualquer forma, não obstante as intensas mobilizações e divergências que marcaram a implantação do MROSC no município, importa ressaltar que as manifestações dos entrevistados apontam o reconhecimento de que as dificuldades da Administração Pública Municipal estavam vinculadas à “quantidade de OSC inscritas”. A insegurança era comum, já que:

*Insegurança. Estávamos todos tateando um novo caminho.*

#### 4.2.3 Normas regulamentadoras

Como referido, em virtude da pressão dos Conselhos Municipais, em especial dos Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, no apagar das luzes da Gestão 2013/2016, o Município de Novo Hamburgo publicou o Decreto 7.598, com vistas a regulamentar, em sede municipal, a Lei Federal 13.019/2014. Contudo, por conter lacunas e inconsistências que causavam insegurança jurídica tanto às OSCs quanto à Administração, o referido Decreto foi revogado expressamente pelo Decreto Municipal 7.799/2017, datado de 11/04/2017. Ou seja, o primeiro regulamento sequer surtiu efeitos, porquanto nenhuma parceria foi firmada no primeiro trimestre de 2017.

O Decreto Municipal 7.598, de 12 de dezembro de 2016<sup>132</sup>, vinculava as parcerias, especialmente no tratamento dado à prestação de contas, ao Decreto Municipal 2.336/2005 que, por sua vez, regula a Lei Municipal que trata da “concessão de subvenções sociais a entidades de caráter assistencial, filantrópica e/ou sem fins lucrativo, nas áreas da assistência social, educação e desporto, cultura, meio ambiente e saúde” (Lei Municipal 05/1992), porquanto ancorada na Lei Federal 4.320/1964 que trata das subvenções sociais.

---

<sup>131</sup> *Verbis* “Manter o ensinamento de como preenchimento dos documentos haja vista as dificuldades apresentadas para confecção dos planos de trabalho”.

<sup>132</sup> NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 7598, de 12 de dezembro de 2016**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2016/760/7598/decreto-n-7598-2016-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-o-regime-juridico-das-parcerias-entre-a-administracao-publica-do-municipio-de-novo-hamburgo-e-organizacoes-da-sociedade-civil-em-regime-de-mutua-cooperacao-para-a-consecucao-de-finalidades-e-interesse-publico-e-reciproco-mediante-a-execucao-de-atividades-ou-de-projetos-previamente-estabelecidos-em-planos-de-trabalho-inseridos-em-termos-de-colaboracao-em-termos-de-fomento-ou-em-acordos-de-cooperacao?q=7598>>. Acesso em: 07 mai. 2021.

Além disso, em que pese à desvinculação do MROSC a qualquer certificação prévia, para ser considerada apta, a OSC deveria apresentar cópia da Lei Municipal e/ou Estadual que reconhece a entidade como de Utilidade Pública, exceto as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público instituídas na forma da Lei Federal nº 9.790, de 1999, e cópia da Lei Federal quando houver (art. 23, III). De igual sorte, estavam previstos atos de competência de órgãos que foram extintos pela Reforma Administrativa do Município, capitaneada pelo Governo 2017/2020<sup>133</sup>.

Ademais, o Decreto 7.598/2017 dispensava tratamento diferenciado a parcerias firmadas por Chamamento Público daquelas decorrentes de inexigibilidade e dispensa, no que se refere à prestação de contas, como pode ser evidenciado nos art. 57 e 58, da referida norma, bem como estabelecia prazos dilatados à apresentação dos relatórios e instituía um fluxo que não atendia os anseios dos técnicos de diferentes órgãos. Portanto, pelo iminente risco à efetividade da norma jurídica, a recém-chegada Administração Municipal debruçou-se sobre o assunto, até que, em 11 de abril de 2017, foi publicado o Decreto Municipal 7.799/2017 que passou a reger as parcerias desde então, vigendo até 2 maio de 2019, quando foi publicado o Decreto Municipal 8.783/2019 que vige até a presente data.

Não obstante o Decreto 7.799/2017<sup>134</sup> ser resultado de amplo estudo, envolvendo técnicos de diferentes áreas, já em 2/07/2017 sofreu alteração no que se refere às instituições financeiras pelas quais os repasses poderiam ocorrer. Contudo, ainda trazia resquícios da prática de *subvencionamento* e apoio (Fomento econômico), como já alertou Modesto (2018, p. 20)<sup>135</sup>, a julgar pelo conteúdo do artigo introdutório, em especial, os conceitos entabulados no § 1º, *verbis*:

Art. 1º A liberação dos recursos financeiros do Município às 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 projetos previamente

<sup>133</sup> Conforme Lei Federal 2985/2017, de 6 de janeiro de 2017.

<sup>134</sup> NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 7799, de 11 de abril de 2017**. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2017/779/7799/decreto-n-7799-2017-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-o-regime-juridico-das-parcerias-entre-a-administracao-publica-do-municipio-de-novo-hamburgo-e-organizacoes-da-sociedade-civil-osc-s-em-regime-de-mutua-cooperacao-para-a-consecucao-de-finalidades-e-interesse-publico-e-reciproco-mediante-a-execucao-de-atividades-ou-de-projetos-previamente-estabelecidos-em-planos-de-trabalho-inseridos-em-termos-de-colaboracao-em-termos-de-fomento-ou-em-acordos-de-cooperacao>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

<sup>135</sup> "Tradicionalmente, a atuação do Estado no fomento à entreatajuda e à cooperação social entre particulares limitava-se a funções de reconhecimento e credenciamento [...] e funções de *subvencionamento* e *apoio* (fomento econômico direto e indireto).".

estabelecidos em planos de trabalho, dar-se-á por meio de termo de colaboração, termo de fomento ou em acordos de cooperação, dentro dos limites das possibilidades financeiras, consignadas no Orçamento Municipal e em observância aos dispositivos da Lei Federal nº 13.019, de 2014, do Decreto Municipal nº 2.336/2005, no que couber, e deste Decreto.

§ 1º Para fins deste Decreto consideram-se as seguintes naturezas de concessão:

I – subvenções sociais: são transferências de recursos destinados a atender despesas com ações a serem desenvolvidas por instituições privadas de caráter social, assistencial ou educacional, sem finalidade lucrativa, de acordo com o art. 16, parágrafo único, e o art. 17 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 - LRF;

II - contribuições: são transferências de recursos com a finalidade de atender despesas correntes as quais não correspondam diretamente em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pela entidade, bem como as destinadas a atender as despesas de manutenção de entidades de direito privado de caráter comunitário, cultural, esportivo, saúde pública ou de classe e outros, sem finalidades econômicas e/ou lucrativas, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF; e

III - auxílios: cobertura de despesas de capital, destinadas a atender investimentos ou inversões financeiras de entidades privadas sem fins lucrativos, de caráter comunitário, cultural, esportivo ou de classe e outros, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF;

Os conceitos “subvenções sociais”, “contribuições” e “auxílios” carregam ideias que remetem a conceitos de unilateralidade e liberalidade do Poder Público e a acordos precários, sem consistência para criar obrigações por parte da Administração Municipal, exceto o repasse do incentivo ajustado. Persistia, portanto, o tratamento histórico às OSC, não as reconhecendo como “autênticas parceiras” à satisfação das demandas da coletividade. Impossível deixar de referir as lições de Modesto (2018, p. 18), quando ensina que

[...] existem limites conceituais mínimos para as parcerias entre o Poder Público e particulares. Em Direito Público, além da necessária complementariedade dos pontos fortes e fracos dos envolvidos, a voz parceria exige que o valor comum ou compartilhado entre o Poder Público e os particulares seja dirigido à satisfação de terceiros ou do interesse público, objeto de atenção convergente dos partícipes do vínculo.[...] não há autêntica parceria no âmbito do direito público se o vínculo não se destina a oferecer serviços, bens ou pessoal, tendo como destinatário final a pena um dos sujeitos de parceria.

De qualquer forma, o Decreto 7.799/2017 regeu as parcerias firmadas até maio de 2019, quando, face às necessidades percebidas pelos agentes públicos e pelas OSC, foi publicado o Decreto 8.783/2019<sup>136</sup> que garantiu ajustes e melhorias, decorrentes da prática e experiência cotidiana de dois anos de existência do MROSC no município. Mesmo que a nova norma se apresente mais adequada à situação fática, em virtude do amadurecimento e da consolidação do novo regime de parcerias, verifica-se que ela já sofreu alterações: a primeira em novembro de 2019, por força do Decreto 9.012/2019, e a segunda, em 29/04/2021, em virtude do Decreto 9.706/2021.

O Decreto 9.012/2019 corrigiu o equívoco quanto à natureza dos termos celebrados com as OSCs, na medida em que alterou o art. 2º. A redação existente remetia à prática de *subvencionamento* e apoio, e não ao “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. Consoante estabelece o art. 2º, III, da Lei Federal 13.019/2014 o objeto do MROSC é a formação de “parcerias”.

Além dessa substancial alteração, o Decreto 9.012 modificou o dispositivo que tratava do tempo de existência das OSCs. A redação original estabelecia a exigência de, no mínimo, três anos, conquanto o art. 33, V, “a”, da Lei das Parcerias fixava o tempo mínimo de um ano. Outro fato que vale registro é a revogação do Decreto 7.799/2017, por força da alteração promovida no texto original do art. 76. As demais alterações estavam afetas a erros formais, sem impacto material na regulamentação local.

Já o Decreto 9.706/2021 promoveu duas alterações: uma, referente à forma do art. 10, e a outra, de natureza material, na medida em que promoveu a complementação do § 2º, do art.7º, uma vez que o texto permanecia incompleto.

---

<sup>136</sup> NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 8783, de 02 de maio de 2019**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2019/879/8783/decreto-n-8783-2019-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-regras-e-procedimentos-do-regime-juridico-das-parcerias-celebradas-entre-a-administracao-publica-municipal-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil?q=8783>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

#### 4.3 PARCERIAS REALIZADAS APÓS 2017

Mânica (2018, p. 132) leciona que "o novo Direito do Terceiro Setor parte da premissa de que o Estado brasileiro tem o dever de garantir a prestação de serviços sociais, os quais devem ser, conforme o caso, incentivados ou prestados direta ou indiretamente pelo Estado". De fato, como já referido, há longa data, as Organizações da Sociedade Civil celebram parcerias com o Município de Novo Hamburgo, com o fito de prestar serviços de natureza continuada, mormente, na área da Assistência Social cuja interrupção coloca em risco a integridade física e alimentar dos beneficiários, como é o caso das instituições de acolhimento institucional.

Não obstante estarem sendo orientadas, desde 2015, sobre a necessidade de ajustarem seus estatutos e sua estrutura (organizacional, física e humana) às exigências do novo regime, algumas OSCs, em especial, aquelas vinculadas à área da Cultura, enfrentaram problemas para celebrar parcerias. Nohara (2018, p. 228) enfatiza os benefícios que as organizações da sociedade civil agregam em termos coletivos, assim como o proveito que podem auferir da nova disciplina, no desenvolvimento de suas atividades de parceria com a Administração Pública. Por esse motivo, ainda no primeiro trimestre de 2017, foram realizados eventos formativos, com o escopo de capacitar os gestores e equipes das OSCs para os requisitos e enquadramento à Lei Federal 13.019/2014, enquanto "um importante passo avante para sistematizar, fortalecer e deixar mais transparentes e isonômicos os processos de tomada de decisão e escolha das entidades que receberam verbas públicas", como leciona Oliveira (2018, p. 330).

De fato, as resistências e dificuldades que marcaram a implantação do MROSC em solo hamburguense comprovam que, com poucas exceções, as parcerias eram celebradas sem a observância dos princípios constitucionais previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, pois, como assevera Menegat (2018, p. 351), os vínculos jurídicos entre a Administração Pública e as entidades do Terceiro Setor foram imunizadas à incidência do princípio licitatório, pela má compreensão dos convênios, como citado anteriormente.

Importa ressaltar que, após 2017, os "contratos de gestão" não foram mais utilizados, visto que a Administração Pública corrigiu o regime jurídico que, equivocadamente, era aplicado para parcerias com as organizações da sociedade

civil desde 2012. Desde então, à exceção das parcerias celebradas com OSCIPs, o regime jurídico que fundamenta as parcerias com as entidades do Terceiro Setor é o MROSC, não obstante ocorrerem contratações de OSCs sob a égide da Lei Federal 8.666/1993, pela aplicação da inexigibilidade de Licitação, pois se trata de mera “compra” de serviços para apresentações artísticas, como evidenciado em dois processos administrativos descritos a seguir. Di Pietro (2020, p. 415), com base nos ensinamentos de Roberto Dromi, adverte que a licitação se refere a um procedimento administrativo pelo qual o ente público abre a “todos os interessados que sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitara a mais conveniente para celebração de contrato”. Assim, por uma questão de isonomia e igualdade, as OSCs também poderão “vender” seus produtos à Administração Pública, pois a norma não exclui as organizações sem fins lucrativos, a julgar pelo disposto no art. 2º, da Lei 8.666/1993<sup>137</sup>, que não faz distinção à natureza jurídica dos terceiros que podem celebrar contratos para fornecimento de bens e serviços à Administração Pública. Por esse motivo, os contratos com OSCs da área cultural, para realização de espetáculos teatrais e outras atividades de natureza de artísticas, permanecem, porquanto não são parcerias, mas mero fornecimento de serviços, de sorte que se trata de “contrato” e não Termos de Fomento ou Colaboração<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

<sup>138</sup> Di Pietro (2019, p. 343-344) assevera que, para distinguir o “contrato” de instrumentos de parcerias (como convênios e congêneres), o principal elemento que se costuma apontar é concernente aos interesses os quais, no contrato, são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos. Ademais, segundo a doutrinadora, em parcerias existem objetivos institucionais comuns e os partícipes se reúnem para alcançá-los, com competências institucionais comuns, inserindo o resultado almejado dentro das atribuições de cada qual, onde os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, para fruição por todos os participantes. Instrumento de parceria pressupõe a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais e outros, onde “não se cogita de preço ou de remuneração”, como leciona Di Pietro. Já no contrato existem partes com interesses opostos, e a denúncia do contrato antes do término do prazo de vigência implicará em sanções. Em suma, em contratos, “as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam” (ARAUJO, 1992 *apud* DI PIETRO, 2019, p. 344).

### 4.3.1 Alterações e Inovações nos Processos Administrativos

No período que compreende os três primeiros anos de vigência da Lei Federal 13.019/2014 em sede municipal, os processos administrativos, envolvendo OSC, também foram selecionados pelo filtro “associação”. Contudo, considerando as irregularidades constatadas nos contratos firmados com organizações da área artística, foram selecionados dois processos da Associação Teatro Luz e Cena, com o intuito de verificar o regime jurídico que rege o termo, bem como a observância dos preceitos formais na contratação. Mais uma vez, os achados surpreendem como restará demonstrado na sequência.

Instrumento de contrato: Termo de Fomento 020/2017

Regime jurídico: Lei das Parcerias (Lei Federal 13.019/2014)

Vigência: 26/09/2017 a 30/10/2018 Valor do repasse: R\$ 16.369,86

OSC: Associação Congregação de Santa Catarina- Centro Social Madre Regina  
CNPJ 91.681.361/0005-20

Secretaria demandante: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA- (FUNCRIANÇA)

Gestor: Maria Celina Ritter, servidora vinculada ao CMDCA

Objeto: Investimento de Recursos captados pela destinação do Imposto de Renda em oferta de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para 82 crianças de 4 a 17 anos.

Forma de seleção: chamamento inexigível (art. 31, II, da Lei 13.019/2014)

Motivação: Justificativa com fundamentos de fato e de Direito, parecer jurídico bem fundamentado. Ata de aprovação do repasse, com demais elementos definidos na Resolução CMDCA 013/2015 e na Lei Municipal 3.020/2017 que trata do repasse de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-FUNCRIANÇA, às OSCs registradas no CMDCA

Achados: Processo instruído adequadamente, na forma exigida pelo Decreto Municipal 7.799/2017. Não foi utilizado o disposto no art. 16, Parágrafo Único, da Lei Federal 13.019/2014 que permite que, *verbis*, os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil. Sem parecer da Comissão de Seleção, por desobrigação prevista no art. 27, § 1º, da Lei Federal 13.019/2014. Disposição contratual vinculando o monitoramento e avaliação ao CMDCA, por disposição prevista no art. 59, § 2º, da Lei Federal 13.019/2014 cc art. 71 do Decreto que regulamenta a Lei das Parcerias (decreto 7799/2017). Instrumento de contrato na forma exigida pelo art. 42, da Lei Federal 13.019/2014.

Instrumento de contrato: Termo de Colaboração 062/2018

Regime jurídico: Lei das Parcerias (Lei Federal 13.019/2014)

Vigência: 28/09/2018 a 15/10/2019 Valor do repasse: R\$ 250.000,00

OSC: Associação Congregação de Santa Catarina CNPJ 91.681.361 0001-04

Secretaria demandante: Secretaria da Saúde

Gestor: Tatiane Dias de Oliveira, servidora da Secretaria de Desenvolvimento Social  
Objeto: Compra de Insumos e de exames para pacientes com câncer.

Forma de seleção: inexigibilidade de Chamamento (art. 3, II, da Lei 13.019/2014)

Motivação: Fundada na prerrogativa da emenda parlamentar e no plano de trabalho apresentado pela OSC, com parecer jurídico e da Comissão de Seleção, ancorada no art. 31, II, da Lei Federal cc art. 10, II, do regulamento municipal (Decreto 7.799/2017)

Achados: Trata-se de Emenda Parlamentar deputado Federal Joao Derly (emenda nº 36.850014/2018), destinada à área da Saúde, mas o Gestor é vinculado à área da Assistência Social. Erro formal na justificativa jurídica, que remete ao Edital 03/2018, provavelmente, decorrente do descuido do parecerista. Processo instruído parcialmente: Plano de Trabalho alterado e sem comprovação de experiência prévia. Instrumento de contrato na forma exigida pelo art. 42, da Lei Federal 13.019/2014.

Instrumento de contrato: Termo de Fomento 062/2018

Regime jurídico: Lei das Parcerias (Lei Federal 13.019/2014)

Vigência: 24/10/2018 a 25/12/2018 Valor do repasse: R\$ 5.000,00

OSC: Associação de Pais e Mestres da EMEF Conde D'eu

CNPJ 72.446.867/0001-86

Secretaria demandante: Secretaria da Fazenda

Gestor: Alexandra da Rocha Machado, servidora da Secretaria de Educação

Objeto: qualificação da estrutura física para atendimento ao aluno e à comunidade.

Forma de seleção: inexigibilidade de Chamamento (art. 3, II, da Lei 13.019/2014)

Motivação: Fundada na prerrogativa da emenda parlamentar e no plano de trabalho apresentado pela OSC, com parecer jurídico e da Comissão de Seleção, ancorada no art. 31, II, da Lei Federal cc art. 10, II, do regulamento municipal (Decreto 7.799/2017).

Achados: Trata-se de Emenda Parlamentar, com parecer exarado pela Secretaria da Fazenda e não pela Secretaria de Educação, a qual o orçamento está vinculado. A justificativa, firmada pelo Secretário da Fazenda, está fundamentada na lei de subvenções (Lei Municipal 05/1992). Processo instruído com Plano de Trabalho incompleto, a julgar pelo disposto no art. 22, não apresentando elementos suficientes para satisfação dos incisos I, II, III e IV, do citado dispositivo. Instrumento de contrato na forma exigida pelo art. 42, da Lei Federal 13.019/2014.

Instrumento de contrato: Contrato 245/2019

Regime jurídico: Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993)

Vigência: 04/09/2019 a 1º/12/2019 Valor do repasse: R\$ 8.100,00

OSC: Associação Teatro Luz e Cena CNPJ 03.216.079/0001-80

Secretaria demandante: Secretaria Municipal de Educação

Fiscal/Gestor: Ana Lúcia Orenge Guiel

Objeto: Contratação de Grupo Teatral para oficinas de formação em arte para alunos e professores de turmas de Educação de Jovens e Adultos-EJA.

Forma de seleção: por inexigibilidade de Licitação (art. 25, III, da Lei 8.666/93)

Motivação: pautada no "projeto" apresentado, na satisfação da regularidade fiscal da OSC e no alegado fato de que o contratado é consagrado pela crítica.

Achados: Processo com inconsistência, com um único orçamento, sem detalhamento e com 2h de palestras em cada escola por dia e não 3h, como está no projeto da Secretaria. Apresentados documentos exigidos à regularidade fiscal (art.

29) e referentes à habilitação jurídica (art. 28) da Associação. Contrato com as cláusulas exigidas no art. 55, da Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993).

Instrumento de contrato: Contrato 276/2019

Regime jurídico: Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993)

Vigência: 04/10/2019 a 04/11/2019 Valor do repasse: R\$ 35.000,00

OSC: Associação Teatro Luz e Cena CNPJ 03.216.079/0001-80

Secretaria demandante: Secretaria Municipal de Saúde

Fiscal/Gestor: Mabilda Dotto

Objeto: Contratação de Esquetes Teatrais para 60 apresentações em escolas da Rede Municipal de Ensino nos dias 8,9,10 e 11/10/2019, turnos manhã e tarde, conforme proposta da secretaria demandante

Forma de seleção: por inexigibilidade de Licitação (art. 25, III, da Lei 8.666/93)

Motivação: pautada no “projeto” apresentado, na satisfação da regularidade fiscal da OSC e no alegado fato de que o contratado é consagrado pela crítica.

Achados: Processo instruído com termo de referência e documentos exigidos à regularidade fiscal (art. 29). Na habilitação jurídica não foi apresentada a ata de eleição e posse dos dirigentes da Associação (art. 28, IV). Contrato com as cláusulas exigidas no art. 55, da Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/1993).

Os achados decorrentes da análise dos processos referentes à contratação com OSCs, a partir de 2017, quando os efeitos da nova *Lei das Parcerias* passaram a vincular os Municípios, indicam, incontestavelmente, a melhoria nos processos e nos procedimentos preparatórios à celebração de contratos com as Organizações da Sociedade Civil. A começar, pela instrução dos processos com os documentos exigidos, inclusive, quando o instrumento de contrato se refere à compra de serviços artísticos, pelo regime da Lei de Licitações, como é o caso dos contratos 245/2019 e Contrato 276/2019, firmados com a Associação Teatro Luz e Cena. De igual sorte, os instrumentos de contrato continuam as cláusulas exigidas pelo regime jurídico que fundamentava o termo, satisfazendo os requisitos do art. 55, da Lei Federal 8.666/1993 ou do art. 42, da Lei Federal 13.019/2014.

Os pareceres jurídicos, mesmo quando sucintos, preenchem os elementos da justificativa exigida no art. 20, da Lei Federal 8.666/1993, e no art. 32, da Lei Federal 13.019/2014, demonstrando melhor técnica dos agentes públicos encarregados do procedimento. Muito embora as informações no Portal de Transparência não demonstrem a melhoria nas peças, as motivações referentes a parcerias contam, na íntegra, na plataforma do “Marco Regulatório” de Novo Hamburgo<sup>139</sup> e comprovam

---

<sup>139</sup> NOVO HAMBURGO. Listagem de termos de colaboração e justificativas. In: **MARCO REGULATÓRIO**. Disponível em:

que as parcerias, em geral, se encontram adequadamente motivadas, em que pese a insuficiência dos fundamentos de fato e a fragilidade dos planos de trabalho

De fato, à exceção do plano de trabalho referente ao Termo de Fomento 020/2017, os demais demonstram as dificuldades das OSCs no preenchimento dos itens exigidos<sup>140</sup>, em especial, no que se refere à descrição da realidade que será objeto da parceria para demonstrar o nexo entre a realidade e as atividades e metas a serem atingidas, bem como à definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas pactuadas (art. 22, I e IV, da *Lei das Parcerias*). Destaque-se que a OSC partícipe do Termo de Fomento 020/2017 é integrante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA que, como referido, promoveu encontros de formação para as organizações registradas no referido Conselho, como forma de prepará-las e adequá-las para o novo regime de parcerias. Assim, tanto agentes públicos, vinculados ao CMDCA, quanto as Organizações da Sociedade Civil dedicadas ao atendimento, promoção e proteção dos direitos da Criança e do Adolescente, apresentaram-se mais preparados e com mais facilidade no atendimento aos novos procedimentos.

Já os Termos de Fomento 062/2018 e o Termo de Colaboração 062/2018, ambos decorrentes de parcerias por força de emendas parlamentares, apresentam procedimentos incompletos, em especial, no que se refere ao Plano de Trabalho e aos elementos que justificassem e pelos quais pudesse ser aferido o princípio da eficiência dos recursos públicos repassados.

O destaque à insuficiência do Plano de Trabalho é pertinente, considerando que “é elemento central do novo modelo de parceria entre Administração Pública e Terceiro Setor, merecendo, de parte a parte, planejamento e acuidade na sua elaboração, bem como cuidado e atenção na sua execução”, como leciona Souza<sup>141</sup>

---

<[https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/modules/conteudo/termos\\_firmados.php](https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/modules/conteudo/termos_firmados.php)>. Acesso em: 28 mai. 2021.

<sup>140</sup> Conforme o art. 22, da Lei Federal 13.019/2014, *verbis*: Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas ; IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

<sup>141</sup> SOUZA, Leandro Marins de. O plano de Trabalho na Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.357-383.

(2018, p. 383) e, como assevera o autor: dele depende um regime saudável de parcerias público-privadas na área social.

Para Di Pietro (2020, p. 674), a exigência da apresentação de um Plano de Trabalho, que constitui anexo inseparável do termo, é "fundamental para favorecer o controle de resultado, previsto como uma das diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou colaboração (art. 6º, II) e a verificação da licitude das despesas efetuadas com recursos vinculados à parceria". Os ensinamentos de Sousa (2018, p. 378-383) corroboram a importância de um plano de trabalho que atenda os elementos formais e, não obstante, às críticas quanto ao "excesso" de requisitos formais a serem observados, atendem aos princípios da Administração Pública, em especial, aos princípios entabulados no art. 5º, da Lei Federal 13.019/2014: legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, da economicidade eficiência e eficácia.

Como refere Souza (2018, p. 378-383), o dispositivo que trata do plano de trabalho sofreu profundas alterações por força da Lei 13.204/2015; todavia, o rigor na definição das metas e resultados da parceria é essencial para verificar os resultados e identificar as irregularidades que, porventura, possam macular a parceria. Corroborando o ensinamento de Di Pietro (2020, p. 674), as exigências do art. 22 indicam o fortalecimento da ideia de controle de resultados, sendo que, sempre que a execução da parceria estiver em desacordo com o plano de trabalho, os partícipes se sujeitam às sanções e penalidades, porquanto se observa a centralidade do plano de trabalho na nova lógica de relacionamentos entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

O plano de trabalho é "elemento imprescindível e que norteia todas etapas da parceria", leciona Souza (2018, p. 382), desde a fase da celebração da parceria como elemento indissociável do instrumento que vincula as partes. Na fase de execução, apresenta os elementos que servem como parâmetro de comparação para o monitoramento, e, por fim, na fase de prestação de contas, o plano de trabalho assume papel de protagonista "ao se definir que a sua inobservância injustificada pode ser punida com irregularidades das contas ou até com sanções administrativas que podem chegar ao impedimento à celebração de parcerias", assevera Souza.

Como referido, dois processos analisados eram concernentes a emendas parlamentares, apontando a inexigibilidade de chamamento, em virtude do disposto no art. 29, da Lei das Parcerias, e do art. 12, Parágrafo Único, do Decreto Municipal 7.799/2017, vigente à época da celebração. Contudo, os requisitos para celebração de parceria (art. 33 e seguintes da Lei Federal 13.019/2014 cc art. 31 e seguintes do Decreto 7.799/207) foram observados de forma razoável, em que pese os comentários referentes ao plano de trabalho e aos achados nos termos de Fomento 062/2018 e Colaboração 062/2018.

Outro achado que vale destaque é a publicidade exigida às parcerias firmadas, inclusive aquelas decorrentes de chamamentos inexigíveis ou dispensáveis. Como assevera Di Pietro (2020, p. 671), o art. 32, da Lei 13.019/2014, exige a publicação do extrato da justificativa na mesma data em que for efetivado o extrato em página oficial da Administração na internet. A Administração Municipal implantou uma plataforma específica para atenção à obrigação de garantir transparência das parcerias firmadas a partir de 2017<sup>142</sup>; contudo, a ferramenta merece melhorias, como já citado.

De qualquer forma, importa considerar que os processos analisados apontam visível melhoria nos procedimentos, inclusive, quando se refere a uma “compra” firmada sob o regime da Lei de Licitações. Há uma maior atenção na instrução dos processos administrativos, contendo elementos essenciais tanto no que se refere à qualificação da OSC (art. 33 e 34, da Lei Federal), quanto à motivação para chamamento ou à dispensa ou inexigibilidade do procedimento. Por outro lado, evidencia-se que não há padronização dos elementos essenciais à motivação quanto ao mérito da proposta, por parte das Secretarias demandantes, em atenção ao disposto no art. 35, V, da Lei das Parcerias<sup>143</sup>, bem como os demais

---

<sup>142</sup> NOVO HAMBURGO. **Portal do Marco Regulatório**. Disponível em: <<https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2021

<sup>143</sup> Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública: I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei; II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria; III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto; IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei; V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito: a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada; b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei; c) da viabilidade de sua execução; d) da verificação do cronograma de desembolso; e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria,

procedimentos do citado artigo. Contudo, observa-se que o parecer exarado pela assessoria jurídica da Diretoria de Compras e Licitações e o parecer da Comissão de Seleção, quando for o caso, trazem expressamente os fundamentos de Direito, “atestando o cumprimento dos requisitos exigidos no âmbito da Lei nº 13.019/2014”, como alertam Fortini, Cunha e Pires (2018, p. 78).

Resta, todavia, saber se os achados positivos, quanto aos procedimentos preparatórios à celebração de parcerias (ou mesmo a compra de serviços), estão relacionados às exigências do novo regime jurídico do MROSC ou se decorrem da troca de comando no Município, por força do resultado das eleições de 2016.

#### **4.3.2 Nova Postura dos Agentes Públicos e dos Gestores das Organizações da Sociedade Civil**

A atividade de fomento na celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil aproxima e envolve a sociedade civil nas agendas de políticas públicas, o que promove não apenas o estímulo da atividade de cada Organização da Sociedade Civil, que se articula com as políticas públicas, mas também incrementa a democracia no geral [...] o fato do governo estimular o desenvolvimento de atividades das ONGs provoca auxílio, mas também complexidades, pois maior será o questionamento da atuação do próprio governo, quando esta atuação entrar em rota de colisão com as propostas das ONGs, por exemplo, bem como das ONGs entre si, que possuem finalidades e métodos de atuação distintos. (NOHARA, 2018, p. 243).

A assertiva acima ilustra, sobremaneira, o *status* que as entidades do Terceiro Setor encerram no município de Novo Hamburgo, porquanto a participação, há muito, vem se tornando essencial e indispensável à satisfação das necessidades da coletividade, com ou sem fomento estatal. Lopes (2018, p. 30) enfatiza que, embora não se pretenda discutir a delegação de serviços públicos de responsabilidade do Estado a particulares sem fins lucrativos, interessa reconhecer que as OSCs desempenham um papel constitucional e legalmente definido como complementar, em diversas áreas de interesse público, seja de construção de direitos, seja de

---

assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; g) da designação do gestor da parceria, h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria [...].

implementação de políticas públicas. Portanto, quanto mais fortalecidas as OSCs estiverem, “mais fortalecido também estará o Estado”, assevera.

De fato, em Novo Hamburgo, as chamadas “parcerias público-sociais” (MODESTO, 2018, p. 21) vêm se tornando imprescindíveis para garantir serviços que atendem as demandas sociais, como, há muito, tanto os agentes públicos quanto os gestores das OSCs perceberam. Por esse motivo, em meados de 2016, ante à omissão dos agentes políticos em preparar a estrutura (humana, tecnológica, operacional) necessária à implantação plena (e harmoniosa) do novo regime de parcerias, houve uma união de esforços para impedir o cenário que se avizinhava e que indicava o colapso da rede de atendimento, tendo em vista que as “parcerias”, na verdade, se tratavam de contratos de prestação de serviços, como asseveram Fortini, Cunha e Pires (2018, p.66-67)<sup>144</sup>. O pagamento ocorria por “metas de atendimento” que, quantificadas, deveriam ser comprovadas mensalmente, para cômputo do valor devido à OSC e, em geral, o acesso dependia de encaminhamento da rede de atendimento.

De qualquer forma, não se pode olvidar que “parceria” é a denominação dada aos vínculos contratuais celebrados entre particulares e a Administração Pública a partir de interesses comuns e oferta de atividade de interesse público, qualificada ou não como serviço público social, mediante “conjugação de esforços de modo prolongado no tempo e finalizadas com a partilha dos resultados alcançados que, em regra, são oferecidos aos cidadãos beneficiários da avença” (MÂNICA, 2018, p.115). Assim, foi graças à mobilização de forças das OSCs e dos técnicos envolvidos com os Conselhos de Direitos e de Políticas que os “contratos de gestão” foram aditados por 180 dias, assegurando o atendimento aos usuários das Políticas de Assistência Social e Educação, enquanto a nova gestão tomava posse e se apropriava da implantação do novo regime.

Com a análise do contexto imediatamente anterior à efetiva implantação do MROSC, pretende-se ilustrar que, não fosse a mobilização dos agentes públicos, aqui representados pelos técnicos sociais vinculados à Administração Pública e às

---

<sup>144</sup> Em Novo Hamburgo, como já explanado, as OSCs cumprem um papel essencial na prestação de serviços, em especial, na área da Assistência Social, e, ‘na prática, a essência do vínculo está na remuneração por atividade desempenhada, nada ou pouco destoando de contratos de prestação de serviços. [...]Não se pretende ignorar que alguns ‘convênios’ são verdadeiros ‘contratos de prestação de serviço’, rotulados de forma distinta com o intuito de escapar da incidência da Lei nº 8.666/93, já que art.116 oferece uma válvula de escape ao utilizar a expressão no ‘que couber’”(FORTINI, CUNHA & PIRES, 2018, p. 67).

OSCs<sup>145</sup>, provavelmente teriam ocorrido danos, quiçá, irreparáveis, pela iminente descontinuidade do atendimento, face aos impedimentos legais, decorrentes do novo diploma legal. Esse comentário pretende ilustrar uma das principais evidências “pós-MROSC”: o esforço conjunto consolidou a “parceria”<sup>146</sup> que já existia entre os agentes, marcando, de forma incontestável, a importância das OSCs à satisfação dos interesses públicos.

A par do empenho dos agentes públicos, para assegurar os serviços decorrentes de parcerias que tinham o escopo de solucionar um problema e o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade (MÂNICA, 2018, p. 117), foi deflagrada uma verdadeira “campanha educativa”, com vistas a qualificar os gestores e equipes das OSCs, bem como os servidores vinculados às parcerias. Em que pese às críticas quanto às divergências de entendimento entre os diferentes cursos desenvolvidos entre 2016 e 2018<sup>147</sup>, o processo formativo foi efetivo e acarretou os efeitos esperados, na medida em que pacificou entendimentos e contribuiu para que os agentes públicos (e políticos) se qualificassem para responder aos requisitos e pressupostos do novo regime. Um dos resultados do MROSC em Novo Hamburgo, como já noticiado, foi a correção do uso equivocado do “Contrato de Gestão”, porquanto, em que pese a implantação do Programa Municipal de Organizações Sociais, nenhuma parceria, com fulcro na Lei Municipal 1.407/2006, poderia ter vigorado, o que foi percebido pelas próprias OSCs, ainda em meados de 2016.

Assim, pode-se afirmar que a disposição (e disponibilidade) em buscar qualificação para se adaptar, da melhor forma possível, ao novo regime, também indica uma evolução positiva, certamente motivada pelo MROSC. Registre-se: gestores das OSCs e servidores que participaram da pesquisa *on-line* manifestaram-se no sentido de reconhecer e requerer um programa de formação continuada, o que aponta a pertinência do MROSC para repensar conceitos e revisar práticas

---

<sup>145</sup> Agente Público entendido como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas Jurídicas da Administração Indireta”, como leciona Di Pietro (2020, p. 690). O que quer dizer que os membros das equipes das OSCs, enquanto “particulares em colaboração com o Poder Público”, por força constitucional, detêm, acertadamente, status de “agente público”, visto que prestam importantes serviços de interesse social.

<sup>146</sup> Parceria no sentido amplo, definido por Di Pietro (2011, *apud* MARRARA & CESÁRIO, 2018, p. 95), enquanto “sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre o setor público e privado, para a consecução de fins de interesse público.

<sup>147</sup> Como corroborado em algumas manifestações dos entrevistados, os cursos ofertados traziam orientações e entendimentos divergentes, pois, como justificou um gestor de OSC, “Estávamos todos Tateando um novo caminho.”

consuetudinárias, estabelecendo novas relações, coerentes com os princípios e garantias constitucionais. Afinal, parceria pressupõe o valor compartilhado entre o Poder Público e os particulares, enquanto objeto de atenção convergente dos participantes do vínculo para satisfação dos interesses e fins públicos (MODESTO, 2018, p. 18), sendo que, como assevera Mânica (2018, p. 118), embora não substituam programas de ação governamental própria, as parcerias com OSCs “materializam ações específicas voltadas ao alcance dos objetivos previstos em tais programas”.

Como assevera Modesto (2018, p. 25), a diretriz do MROSC é precisa e deve alcançar as OSCs, para que estas aperfeiçoem sua governança, os seus processos de autocontrole e transparência social, assim como disciplinar as relações com o gestor público em todas as etapas do vínculo de parceria. Nas manifestações dos gestores de OSCs, que participaram da pesquisa, transparecem, de fato, efeitos nas práticas gerenciais, demonstrando um empenho à “profissionalização da OSC”, pelo investimento na formação de seus dirigentes e equipes administrativas, na aquisição de ferramentas gerenciais e na contratação de serviços contábeis, entre outros, que apontam para um importante avanço contra práticas assistencialistas e pouco (ou nada) eficientes na satisfação das demandas sociais e coletivas.

Uma mudança substancial se refere à preocupação dos agentes públicos e das OSCs com o monitoramento e avaliação de resultados obtidos na parceria. Se antes da implantação do MROSC estava vinculada, estritamente, às “metas físicas”, com fito de definir a remuneração pelas metas atendidas mensalmente, hoje o que se pretende é medir a eficiência dos serviços prestados pelas entidades, como aponta Lahoz (2019, p. 387). Por conseguinte, a prestação de contas não se limita à contagem de metas para fins remuneratórios, mas no “cumprimento das finalidades pactuadas, sem o formalismo demasiadamente excessivo e, por vezes desarrazoado, que caracteriza a fiscalização exercida sobre as organizações”. Mais: “fomenta-se o envolvimento da sociedade civil em atividades de interesse coletivo, e a população é beneficiada com a prestação de serviços de qualidade”, como leciona Lahoz (2019, p. 400).

Por esse motivo, tanto o plano de trabalho quanto o relatório de prestação de contas sofreram ajustes em 2019, adequando-se aos requisitos do MROSC, pois os modelos anexos ao Decreto 7.799/2017 atendiam a lógica anterior, de remuneração, baseada nas metas físicas atendidas. De qualquer forma, o monitoramento carece

de aperfeiçoamento, em especial, no que se refere às pesquisas de satisfação previstas no art. 58, § 2º, na *Lei das Parcerias*<sup>148</sup> e, de forma ainda mais expressa, no art. 53 do Decreto Municipal 8.783/2019<sup>149</sup>.

O amadurecimento das relações entre a Administração Pública e OSCs, contudo, ainda não avançou ao ponto de reduzir a zero, as práticas clientelistas e a “política de balcão”, onde, como assevera Oliveira (2018, p. 330) acontecem “parcerias” decorrentes de compadrio político-partidário. Passados mais de três anos da implantação do novo regime, algumas OSCs ainda são agraciadas por emendas parlamentares que comprometem orçamentos de Políticas Públicas por motivação hipotética e circunstancial, apenas para não dizer questionável. Portanto, esse é um ponto que ainda macula o fundamento do novo regime que tem como diretriz, entre outras, a “redução da discricionariedade e do voluntarismo dos gestores públicos ao longo das relações de fomento”(MODESTO, 2018, p. 25). Felizmente, para acesso aos recursos decorrentes das emendas parlamentares, as OSCs se submetem ao MROSC<sup>150</sup>, não obstante às implicações e o questionamento quanto à forma de obtenção do recurso e ao evidente “jogo de forças” entre as OSCs para obter a “simpatia” do parlamentar para sua causa. Consequentemente, não se pode negar a existência das denominadas iniciativas privadas com “apelo social” como adverte Mânica (2018, p. 122), contribuindo para o fato de que as “parcerias com o terceiro

---

<sup>148</sup> Art. 58, [...]§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.

<sup>149</sup> Verbis Art. 53 A Unidade Gestora realizará pesquisa de satisfação. § 1º A pesquisa de satisfação terá por base critérios objetivos de apuração da satisfação dos beneficiários e de apuração da possibilidade de melhorias das ações desenvolvidas pela organização da sociedade civil, visando a contribuir com o cumprimento dos objetivos pactuados e com a reorientação e o ajuste das metas e das ações definidas. § 2º A pesquisa de satisfação poderá ser realizada diretamente, com metodologia presencial ou à distância, com apoio de terceiros, por delegação de competência ou por meio de parcerias com órgãos ou entidades aptas a auxiliar na realização da pesquisa. § 3º Na hipótese de realização da pesquisa de satisfação, a organização da sociedade civil poderá opinar sobre o conteúdo do questionário que será aplicado. § 4º Sempre que houver pesquisa de satisfação, a sistematização será circunstanciada em documento que será enviado à organização da sociedade civil para conhecimento, esclarecimentos e eventuais providências.

<sup>150</sup> Por força do art. 29, da Lei das Parcerias, que reza, verbis “Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei”. Neste sentido, o regulamento municipal inseriu as parcerias decorrentes de emendas, na parte que trata do chamamento dispensável e inexigível, prevendo, no seu art. 8º, §5º, os termos de fomento ou de colaboração que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais.

setor são, muitas vezes, compreendidas como instrumento de favorecimento-descompromissado, improvisado, transitório, pouco transparente e sem controle”.

Nesse sentido, importa dizer que, lamentavelmente, o MROSC não conseguiu fazer cessar as tradicionais práticas de favorecimento e apadrinhamento e os riscos que elas congregam. Contudo, também é verdade que a postura das organizações que, habitualmente, eram beneficiadas com essas emendas demonstram uma evolução estrutural e organizacional, por força das exigências e pressupostos do novo regime de parcerias.

Vencidos os estranhamentos e obstáculos iniciais à implantação da nova sistemática de parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração de Novo Hamburgo, pacificados os ânimos, introjetados os requisitos legais e definidas as regras, as relações voltaram à convivência “harmoniosa” de outrora. Não obstante, as dificuldades ainda existentes e desafios a ser superados. O fato é que o MROSC alterou condutas e posturas, tanto da Administração Pública quanto da OSCs, importando em avanços significativos na observância dos princípios administrativos, em especial, ao princípio licitatório.

Por fim, as principais mudanças constatadas ocorreram no dia a dia, nas relações entre os partícipes do novo “regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco”<sup>151</sup>. Contudo, como destacado por uma servidora participante da pesquisa *on-line* e, por conseguinte, não identificada

*[...] o importante é que haja um fortalecimento destas parcerias, que são muito relevantes para a administração pública, mas ‘tbm’, um crescimento da credencial das entidades. Entidades e administração pública unidas e realizando as ações dentro do Marco Regulatório e gestão com excelência”.*

#### **4.3.3 MROSC em Novo Hamburgo: é preciso avançar**

Dando voz aos agentes públicos e aos gestores das OSCs que participaram voluntária e anonimamente da entrevista em plataforma *on-line*, envolvendo os

---

<sup>151</sup> Como dispõe a ementa da Lei das Parcerias (Lei Federal 13.019/201).

pressupostos necessários à consolidação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil –MROSC no Município de Novo Hamburgo, pode-se categorizar os achados verificados em Formação de Capital Humano e Melhorias tecnológicas. Estas, na acepção de Martins (2018, p. 289)<sup>152</sup>, envolvem “recursos atualizados de tecnologia de informação e comunicação e mecanismos que ampliam a gestão de informação, transparência e publicidade” , referindo-se, basicamente, aos recursos eletrônicos decorrentes da internet.

A temática da formação apareceu nas manifestações de 100% dos agentes públicos que ora referem a sua ausência e ora destacam as divergências de entendimentos, decorrentes justamente de uma formação deficiente. Transcrevem-se algumas falas dos servidores públicos<sup>153</sup>, porquanto bem retratam a discussão mencionada:

*Acredito que deveria existir algum tipo de treinamento inicial para quem for trabalhar com o Marco Regulatório, além de uma formação continuada.*

*Manter sistematicamente o diálogo democrático entre administração pública e as OSCs através de capacitação tanto dos servidores como dos representantes das entidades.*

*Cursos de capacitação e atualização de gestores públicos e privados semestralmente para atualizar e sanar dúvidas dos envolvidos nos processos, tendo em vista, principalmente, a rotatividade de pessoas em todas as instâncias.*

*Processo de informação contínua.*

De igual maneira, os gestores das OSCs também apontam a necessidade dos processos de formação continuada, como fato que pode contribuir com a consolidação do MROSC em Novo Hamburgo. Embora as manifestações nesse sentido tenham sido menos contundentes, é preciso considerar que tanto as dificuldades apontadas para se adequar, quanto as críticas direcionadas à “burocracia” imposta pelos procedimentos, que passaram a constituir os processos

---

<sup>152</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à informação nas parcerias voluntárias.. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 273-307.

<sup>153</sup> Os entrevistados e suas falas carecem de identificação, porquanto a pesquisa on-line não era identificada, pois pretendia colher dados livremente, justamente para buscar manifestações livres de qualquer tipo de pressão ou temor de qualquer natureza.

preparatórios, passam, necessariamente, pelo (des)conhecimento dos princípios que regem a Administração Pública. De qualquer forma, três OSCs requereram, expressamente, a continuidade das atividades formativas, *verbis*

*Sei que foi uma prática constante nesta gestão, mas que as capacitações de entidades sejam permanentes, pois no nosso segmento as entidades estão tendo dificuldades de se adaptar.*

*Manter cursos de atualização e atendimento para as OSC constantes.*

*Fazer mais cursos de capacitação.*

As manifestações dos gestores das entidades direcionaram-se mais à necessidade de melhorias tecnológicas, conforme destacado na seguinte manifestação:

*Outra melhoria seria um portal onde tivessem os planos de trabalho, termos firmados, aditivos, prestações de contas, etc. Ou seja, tudo que envolvesse a relação OSC x Poder Público. Desta forma não seria necessário juntar documentos a cada vez que fosse preciso dar sequência ao processo. Tanto o servidor quanto a comunidade poderiam consultar no portal.*

A necessidade de aperfeiçoamento tecnológico também foi apontada por dois servidores, de forma expressa, como ilustram os fragmentos abaixo:

*Otimizar a questão da prestação de contas através de um processo digital e de um sistema que realmente funcione, seja eficaz e contribua para a transparência da aplicação dos recursos públicos nas parcerias firmadas. E finalmente que toda e qualquer regra seja trazida ao público através de legislação pertinente e clara pois ainda ocorrem orientações de forma verbal sem fundamento legal ou baseado no “achismo”. Enfim tudo na esfera pública tem que ser aplicado a todos da mesma forma dando igualdade de condições a todos os interessados na parceria.*

*Perceber as OSCs como entidades parceiras e não prestadoras de serviços, organizar um fluxo de protocolo para andamento do processo e disponibilizar recursos humanos para a implantação de todo o procedimento imposto pela legislação do Marco Regulatório. Além disso, tem toda a questão digital que ainda não está completa no município, especialmente na questão da prestação de contas.*

De fato, ainda há muito a avançar nos recursos tecnológicos no Município de Novo Hamburgo, conforme reclamado tanto pelos agentes públicos, quanto pelos gestores de OSCs. Importante compreender que o investimento tecnológico está diretamente relacionado com a transparência e à publicidade do processo de parcerias.

Ao falar do acesso à informação, Martins (2018, p. 289) assevera que, em todas as hipóteses de parceria, impõe-se “deveres de publicidade e de transparência, sendo estes dois princípios fundamentais do regime jurídico das parcerias, em especial, quando envolve transferência de recursos públicos”. Contudo, alerta que, muito embora as exigências em parcerias que envolvam transferência de recursos sejam maiores, não há que se mitigar o dever de transparência de acordos de cooperação, porquanto “deve-se indicar de modo claro que os serviços são prestados por um parceiro”, pois “a inexistência de repasse de recursos não legitima o segredo”. Tudo em decorrência do princípio fundamental esculpido no art. 5º, Inciso 4º, que imprime, ao regime jurídico das parcerias, o dever de assegurar o direito à informação, à transparência e ao controle das ações públicas. Como assevera o doutrinador, esse dever de transparência consta, expressamente, no art. 6º, Incisos III e V, da *Lei das Parcerias*<sup>154</sup>. No mesmo sentido, lecionam Marrara e Cesário (2018, p. 91): “todas as etapas da parceria deverão ser registradas em plataforma eletrônica”, exemplificando com o mandamento instituído pelo art. 65, *in verbis*: A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

Em detrimento ao projeto desenvolvido pelo setor de informática e ao desejo dos técnicos sociais que estavam à frente da implantação do MROSC em Novo

---

<sup>154</sup> Pela redação dada pela Lei Federal 13.204, o art. 6º define que, verbis, São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público; II - a priorização do controle de resultados; III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação; IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil; V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade; VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos; VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil; VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Hamburgo, a plataforma implementada no Município, de fato, não cumpre sua finalidade de forma plena. Basta verificar no endereço <https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/>. Em que pese os termos de contrato e as justificativas estejam disponíveis para consulta “a qualquer interessado”, importa dizer que o acesso às informações não é tarefa fácil, uma vez que é necessário deter informações como o número e o tipo de termo (Fomento, Colaboração ou Acordo de Cooperação). Além disso, o sistema ainda não comporta o lançamento dos documentos exigidos para prestação de contas. Necessário informar, ainda, que o Portal da Transparência, hospedado em <https://novohamburgo.atende.net/?pg=transparencia#!/> também é de difícil navegação e, de fato, apenas apresenta as informações “básicas” de todos os contratos, firmados sob os diferentes regimes jurídicos que entabulam os negócios da Administração Municipal com particulares, com vistas à execução de suas finalidades públicas.

Recentemente, as OSCs e os gestores dos termos decorrentes do MROSC foram orientados sobre a sistemática de lançamento de pedidos (de parceria, de aditamento de termos, por exemplo) e de prestação de contas no portal de atendimento ao cidadão, (<https://novohamburgo.atende.net/autoatendimento>), o que facilitará alguns procedimentos, mas não garante o acesso à informação, garantido constitucionalmente e positivado em 2011, pela Lei Federal 12.527, tendo em vista que o acesso é limitado às partes, inclusive, mediante inserção de código gerado pelo protocolo.

Num interessante diálogo com Dias e Torchia (2018, p. 420-439), releva observar que, mesmo pessoas jurídicas de Direito Privado, caso sejam beneficiadas com o recebimento de verbas públicas, por meio de auxílios, ou celebração de ajustes administrativos, submetem-se ao Direito Público. Os doutrinadores referem o ambiente das “parcerias” como um regime jurídico híbrido, caracterizado como um caminho intermediário entre o público e o privado.

Chega-se, assim, a outro ponto que, certamente, merece atenção especial: a necessidade de introduzir efetivos métodos de *compliance*, no novo regime de parcerias, para “mitigar ou evitar a responsabilização prevista na Lei Anticorrupção”, como lecionam Dias e Torchia (2018, p. 434). Para os autores, *Compliance*, que deriva do verbo inglês *to comply*, contempla as ações de cumprir executar, satisfazer e realizar o que lhe foi imposto por força do ajuste firmado. Em resumo, “significa

dever de cumprir e fazer cumprir normas legais, códigos de ética concorrencial e normas internas que regem determinada atividade econômica, demonstrando diligência e o cumprimento do dever de cuidado inerente à prudência no trato dos negócios e atividades empresariais”.

Fica, portanto, evidenciado que o MROSC muito tem a avançar em sede municipal, a começar pela formação de capital humano, o que contribuirá para que “O Poder Público entenda a importância da parceria com as ONG”, conforme destacado por um dos gestores ouvidos na pesquisa *on-line*. Ou, ainda, na esteira da recomendação desenvolvida por um dos servidores: “As Organizações devem ter a Administração como Parceira, ainda temos a cultura de compra de serviços por parte das Organizações, ideia esta não condizente com a Legislação”.

De qualquer forma, como sustenta outro servidor, “A implementação do Marco Regulatório é um processo difícil, lento e caro. É um processo novo, mas que vem evoluindo em Novo Hamburgo. Creio que com o tempo haverá especialização de pessoal, tanto da Administração Pública quanto das Entidades, trazendo segurança aos executores”.

Importa ressaltar, por fim, que é preciso avançar na aplicação do princípio licitatório na celebração das Parcerias com as OSCs. Como assevera Di Pietro (2019, p. 345), embora a *Lei das Parcerias* não empregasse o vocábulo “licitação”, é certo que o procedimento de seleção, por exemplo, denominado “chamamento público”, pressupõe a observância do princípio, e, “até os princípios impostos ao procedimento no art. 2º, inciso XII, são praticamente os mesmos previstos no art. 3º, da Lei nº 8.666 para a licitação”, assevera a doutrinadora. Comporta, portanto, outro aspecto que merece especial cuidado à consolidação do MROSC em Novo Hamburgo. Neste caso, se refere, em especial, ao planejamento e à motivação das parcerias. Excetuando-se as parcerias vinculadas a determinados programas de Políticas Públicas de Assistência Social, Educação e Saúde, constata-se, em primeiro lugar, motivações frágeis, decorrentes de planejamentos mais incipientes ainda. Preocupa, em especial, os termos decorrentes de emendas parlamentares, quando as secretarias, além de terem parte do orçamento comprometido por indicações de vereadores, são demandadas a tentar “encaixar” os planos de trabalho das OSCs em seus Planos Plurianuais, bem como outras peças de planejamento utilizadas no órgão.

Como asseveram Dias e Torchia (2018, p. 426), o Estado, em função das crises (de legitimidade, governabilidade e econômica) pelas quais vem passando, tem realizado parcerias com o terceiro setor, com repasse de verbas, “muitas vezes sem realização de licitação e da implementação de efetivo controle”, em que pese as regulamentações existentes antes mesmo da publicação da Lei das Parcerias.

De qualquer forma, como já referido, entende-se que a implementação de um programa de formação continuada de recursos humanos, alcançando os “agentes públicos” envolvidos com MROSC, teria impacto considerável no Capital Humano das OSCs e da Administração Pública local. A formação, por evidente, ocorreria a partir dos princípios e diretrizes que devem fundamentar os negócios e as relações com o Poder Público. Na implantação do MROSC, passou despercebido que, na verdade, os procedimentos, instituídos pela *Lei das Parcerias*, há muito, deveriam ser observados, por força do mandamento constitucional, insculpido no art. 37, XXI e, desde 1993, regulado pela Lei de Licitações. Em outras palavras, na ausência de regime próprio desde 1993, as parcerias deveriam observar o disposto na Lei Federal 8.666 que trata, expressamente, das Licitações e de Contratos da Administração Pública com particulares para execução de suas finalidades. Ademais, como asseveram Dias e Torchia (2018, p. 427) “as entidades do terceiro setor devem estar preparadas para se adequar às diretrizes na nova lei”. Essa preparação contempla, além de procedimentos padronizados para formalização, execução contratual e prestação de contas, a “previsão de responsabilização civil e administrativa muito ampliada, seja em razão da criteriosa prestação de contas ou em razão da inclusão de atos ‘específicos do terceiro setor’, como de improbidade administrativa”, consoante alterações promovidas na Lei Federal 8.429/92 e pela Lei Federal 13.019/2014, como já referido anteriormente.

Em que pese os avanços constatados, em especial, no que se refere à pacificação (a duras penas) do entendimento do MROSC e à uniformização dos procedimentos aplicáveis às parcerias, alcançando, inclusive, os termos de parceria firmados com as OSCIPs, ainda é preciso investimento para consolidar os pressupostos do novo regime jurídico, o que passa, necessariamente, como visto, pela Formação de Capital Humano e Melhorias tecnológicas.

Portanto: é preciso avançar!

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato inconteste que, com a evolução e a mobilização da própria sociedade civil pela moralização das parcerias, a Administração Pública e as OSCs passaram a ser exigidas quanto à observância rigorosa dos princípios administrativos, “em especial, do princípio da igualdade e da impessoalidade”, como observa Modesto (2018, p. 21). Por outro lado, na esteira das observações realizadas pelos parlamentares vinculados à CPI das ONGs (2010, p. 1.390), os efeitos do MROSC pressupõem a execução das medidas recomendadas no Relatório Final da segunda CPI das ONGs que, apesar de percorrer um processo longo e penoso para “equilibrar e apaziguar interesses, trouxe um resultado concreto, materializado na chamada *“Lei das Parcerias”*”.

Restou esclarecido que o tema deste trabalho emana das inquietações decorrentes do período imediatamente anterior à vigência da Lei Federal 13.019/2014 em sede municipal, e que perpassaram os primeiros anos de implantação do novo regime jurídico de parcerias. Em que pese a equivalência principiológica com a (já consolidada) *Lei das Licitações*, as diferenças de entendimento acerca do novo regime pareciam indicar a frágil (ou inexistente) associação aos princípios que regem o Direito Administrativo, em especial àqueles decorrentes do mandamento insculpido no art. 37, XXI, da Magna Carta. As dificuldades relacionavam-se, acima de tudo, à prática dissociada ao princípio licitatório, como se esse não tivesse efeito nas contratações envolvendo as organizações sem fins lucrativos, porquanto o “terceiro setor sempre foi visto como uma espécie de ‘setor de apoio’, suplementar, que desenvolvia ações de interesse público, por sua conta e risco”, conforme advertido por Menegat (2018, p. 335).

Não é preciso alertar que esse “lugar privilegiado”, dado às OSCs, contribuiu, sobremaneira, à grave crise que se instalou no Brasil, envolvendo as OSCs em denúncias e desvios de cifras milionárias para parcerias de “fins *nada* filantrópicos”. De fato, o afastamento do princípio licitatório e o uso indevido de algumas OSCs contribuíram para a eclosão do cenário de “desconfiança” pública, o qual, via de regra, macula (e deixa sob suspeita) a imagem de todas as organizações da sociedade civil.

Importa destacar que a motivação para realizar o presente trabalho não esteve, em qualquer momento, fundada na suspeita de eventuais desvios de verbas

públicas nas parcerias celebradas em Novo Hamburgo e, de fato, nos processos administrativos analisados, não foram identificados indícios de “desvios” como os que motivaram as CPIs da ONGS, por exemplo. Se ocorreram no espaço temporal perpassado por essa pesquisa (2014-2019), foram muito silenciosos ou dissimulados, uma vez que, há muito, as parcerias celebradas submetem-se ao controle dos Conselhos de Políticas Públicas às quais estão vinculadas.

O resultado deste trabalho está alicerçado na análise dos instrumentos jurídicos utilizados para celebrar parcerias antes e após 2017, bem como na formulação de um questionário que permitiu um interessante diálogo entre os achados doutrinários e as manifestações voluntárias dos principais envolvidos na implantação do MROSC no Município de Novo Hamburgo: os agentes públicos vinculados aos procedimentos de parcerias e os gestores das organizações da sociedade civil.

Tratou-se de pesquisa com abordagem qualitativa, transversal e exploratória, com o objetivo de buscar subsídios para compreender as dificuldades enfrentadas na implantação do MROSC no Município de Novo Hamburgo. O seu marco inicial foi o ano de publicação da Lei Federal 13.019/2014, englobando, também, os primeiros anos de vigência do novo regime jurídico de parcerias. Considera-se a abordagem qualitativa como a mais apropriada para esta pesquisa, tendo em vista a necessidade de identificar as dificuldades e os fatos ocorridos desde 2014, razão pela qual foi imprescindível a participação daqueles que estiveram diretamente envolvidos com a implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, mediante aplicação dos formulários de entrevista.

Os achados da pesquisa foram descritos no Quarto Capítulo e podem ser agrupados em três grandes categorias: “críticas à Burocracia”, “divergências de entendimentos” e “deficiências estruturais”.

Nas manifestações dos agentes públicos, além das inseguranças causadas em face da divergência constatada nos entendimentos adotados pela Administração local para implantação do MROSC, evidenciaram-se, muito fortemente, as “deficiências estruturais”: capital humano insuficiente e falta de preparado para a instituição do novo regime jurídico das parcerias. Os achados corroboram o entendimento de que o MROSC demandou a revisão de procedimentos, além de assentar a aplicabilidade das normas vinculadas à Administração Pública “também” nas parcerias celebradas com organizações do terceiro setor.

Esta inferência demonstra que, de fato, havia uma dissociação entre os procedimentos relacionados à celebração de parcerias até 2017, e os procedimentos entabulados pela Lei de Licitação, os quais guardam similitude com a *Lei das Parcerias*, como já explanado anteriormente.

Neste sentido, causa estranheza as divergências de entendimentos adotados pela Administração Pública, porquanto o regime jurídico das licitações e contratos administrativos está instituído desde meados da década de 90. Não haveria, portanto, motivo para tantas dificuldades e inseguranças, visto que o princípio licitatório se encontra pacificado nos demais negócios jurídicos da Administração Municipal, em que pese os apontamentos realizados, quando da análise dos processos administrativos, em especial, no que se refere à fragilidade das motivações e da satisfação de requisitos previstos à habilitação<sup>155</sup> dos licitantes.

Os achados resultantes das manifestações desenvolvidas pelos gestores das organizações da sociedade civil também não surpreenderam, pois, como esperado, estão relacionados à falta de conhecimento/entendimento sobre o MROSC, bem como às “inovações” decorrentes dos novos procedimentos e à exigência de observância dos requisitos legais, estabelecidos para a celebração dos Termos de Colaboração, Fomento e Acordo de Cooperação. O elenco de documentos necessários à satisfação plena dos requisitos legais e a apresentação de um plano de trabalho estruturado, padronizado e consistente, motivaram queixas (expressas e veladas) sobre a “Burocracia” exagerada e um tratamento desproporcional, porquanto as OSCs, na visão dos seus gestores, são consideradas “entidades sem fins lucrativos” e, por conseguinte, sem estrutura (administrativa, organizacional, humana) para atender ao MROSC.

Importa destacar que as entidades registradas nos Conselhos de Políticas e de Direitos (Assistência Social e da Criança e Adolescente), há muito, vêm investindo na profissionalização das estruturas e atividades sociais. Assim, por estarem mais preparadas, em face das parcerias que mantêm há longa data com o Município de Novo Hamburgo (decorrentes de chamamento público e/ou de participação em editais do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente), ingressaram de forma mais “tranquila” no novo regime jurídico. Todavia, também

---

<sup>155</sup> Previstos no art. 27 e seguintes da Lei Federal 8.666/1993.

foram afetadas pelas inseguranças, decorrentes das divergências de entendimentos e da demora de definições, por parte da Administração Municipal.

De certa forma, o MROSC está implantado de forma razoável; não obstante, a percepção de que inexistente uniformização de procedimentos em todas as unidades gestoras, em especial no que se refere às (ainda frágeis) motivações e às condutas concernentes ao monitoramento e avaliação das parcerias, entre outros avanços necessários à consolidação do MROSC em Novo Hamburgo.

O conhecimento promanado dos procedimentos de pesquisa permitiu a construção de propostas factíveis a serem implementadas pela Administração Municipal, categorizadas como “Formação de Capital Humano” e “Melhorias tecnológicas” que permitiriam, se adotadas, a implementação de avanços significativos nos procedimentos e processos administrativos. Como sustenta Fontelles *et al.* (2009, p. 6), “produzir conhecimentos científicos para aplicação prática voltada para a solução de problemas concretos, específicos da vida moderna” é o grande objetivo de uma pesquisa aplicada e, no caso do presente trabalho, os “achados”, nos procedimentos realizados, apontam para um caminho, em que os agentes públicos, em sentido amplo (DI PIETRO, 2020, p. 690), serão parceiros de caminhada, na medida em que eles foram os autores do diagnóstico realizado para a aferição das falhas existentes e, sobretudo, do prognóstico para a construção das melhorias que se fazem necessárias para a consolidação do MROSC em Novo Hamburgo: “Formação de Capital Humano” e “Melhorias tecnológicas”.

Não se pode olvidar que o MROSC é resultado de intensos movimentos pela moralização e consolidação dos pressupostos e fundamentos de um Estado Democrático de Direito. Contudo, não é auto executável e, assim como a Lei das Licitações e Contratos está constantemente submetida à fiscalização de órgãos de controle, também as parcerias entre a Administração Pública e as entidades do terceiro setor, independente da denominação que possam receber, necessitam desse “olhar cuidadoso”, para que não se torne uma lei inócua e fantasiosa.

Assim, à moralização desejada pelos principais protagonistas dos movimentos que resultaram na implantação de um MROSC é urgente avançar em direção à consolidação do regime jurídico imposto pela *Lei das Parcerias*, com vistas a parcerias ilibadas e, de fato, fundadas nos pressupostos e garantias de um Estado Democrático de Direito. Todavia, *pari passu* ao necessário investimento público à

formação do capital humano e às melhorias tecnológicas, o sucesso do MROSC está condicionado, em especial, ao compromisso de todos os agentes públicos, (na abrangência que o termo comporta) e da atuação eficiente dos órgãos de controle, como já asseverou Di Pietro (2020, p. 675).

Consoante assinala Teixeira (2018, p. 144), "precisamos menos da reunião de palavras simpáticas e politicamente corretas em longos textos e mais praticidade, eficiência, eficácia e, principalmente de respeito do pactuado". De fato, o texto da Lei já aponta o caminho e o mandamento. Resta, agora, agir. Agir é colocar em prática. Agir para melhorar procedimentos e implementar a estrutura (humana, tecnológica, organizacional). Mas, o sucesso não depende somente das melhorias estruturais e procedimentais. Depende, mormente, de uma mudança cultural pela qual os princípios constitucionais estejam arraigados e transpareçam nas condutas dos mais diferentes atores, em especial, dos agentes vinculados aos Poderes Executivo e Legislativo. Segundo alude, uma vez mais, Teixeira (2018, p. 154), "oxalá as premissas das quais parte a Lei nº 13.019/2014 sejam entronizados pelos brasileiros e sua cultura e postura sejam modificadas a partir do seu conteúdo em prol da melhoria da qualidade do gasto público".

Mudança cultural demanda tempo, notadamente pelo fato de buscar a desconstrução de relações históricas e nefastas aos princípios e mandamentos da Constituição Cidadã. Todavia, como sustenta Teixeira (2018, p. 145)

[...] somente o tempo e a efetiva prática e utilização da Lei nº 13.019/2014 [...] dirão se suas pretendidas finalidades, tais quais a estabilidade Legislativa e a segurança jurídica, a contribuição para a clareza das regras de parceria e o preenchimento de lacunas jurídicas existentes nestas [nas parcerias], restarão atingidas por ela".

O esforço legislativo está dado, resultando a edição da Lei 13.019/2014. Resta agora que seus regramentos transformem as condutas dos diferentes atores envolvidos nas Parcerias entre Estado e Sociedade Civil. Conforme pontifica Modesto (2018, p. 20),

Parceria é signo que evoca, em sentido amplo, associação estável e duradora de interesses comuns, fundada na reciprocidade e no reconhecimento mútuo da complementaridade dos pontos fortes e fracos dos partícipes, disciplinada e geradora de obrigações

jurídicas, voltada à implementação de serviços ou projetos compartilhados independentemente da criação de pessoa jurídica.

[...]

Parceria não é folia...

Não é dança com qualquer parceiro, vínculo de qualquer espécie, signo sem qualquer rigor...

Não pode ser conceito em fronteiras precisas, empregado para evasão de situações típicas ou para controle arbitrário de vínculos disciplinados pelo direito. (MODESTO, 2018, p. 18).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao Artigo 22, inciso XXVII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 746.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BELEM, Bruno. O procedimento de manifestação de interesse social. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 211-226.

BIITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Fragmentos de um Dicionário Político. 21. ed. rev. atual. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BRANCO, Paulo Gustavo Goent. Comentário ao Artigo 5º, XVI ao XXI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 304-312.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935**. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1935. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0091impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0091impressao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL, **Lei nº 4.320, 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

1990. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031impressao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)> . Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)>. Acesso: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014.** Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, 30 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3100.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.** Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009 Brasília 2009. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Senado Federal**: Comissão Parlamentar de Inquérito. Relatório Final da CPI “das ONGs”. Brasília: DF, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

BRASIL. Secretaria do Governo da Presidência da República. Síntese da Linha do Tempo do MROSC. Brasília: DF, [ 2020 ?] . Disponível em: <[http://www.participa.br/articles/public/0041/0567/20160429\\_Linha\\_do\\_Tempo\\_Lei.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0041/0567/20160429_Linha_do_Tempo_Lei.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria do Governo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs)**, 2021. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/analiseperfil.html?localidade=4313409>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **XIII Reunião Plenária ENCCLA 2016**. Fortaleza-CE, 2015. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2016>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 508875/ RJ. L CF-1988 Lei. 5.869/1973. Concurso Público – Exame de Saúde – Exigência Legal de Higiene – O edital é a lei do concurso. Deve ser respeitado, a menos que contenha disposições que afrontem à lei ou à Constituição. Hipótese em que o edital não padece de qualquer defeito, não podendo supor que o candidato inscrito não tenha de suas regras tomado conhecimento. Lesões encontradas no Autor previstas no item 3.2.1 do edital do concurso. Recorrente: Douglas Leonard Oliveira. Recorridos: Guarda Municipal de Macaé e Fundação Escola Do Serviço Público - FESP: Ministro AYRES BRITTO, 17 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho242152/false>>. Acesso em 9 maio 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. Comentário ao Art. 37, caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 818-823.

CARVALHO, José dos Santos Filho. Regime Jurídico dos Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 181-193.

CRUZ, Célia Meirelles. ESTRAVIZ, Marcelo. **Captação de Diferentes Recursos para Organizações Sem Fins Lucrativos**. 2. ed. São Paulo: Global, 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. TORCHIA, Bruno Martins. Lei Anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o compliance aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 415-441.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Administrativo: Administração Pública e Servidores Públicos**. 2. ed..rev..atual.e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

FIGUEIREDO, Marcelo. Comentário ao artigo 37, § 4º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 894-902.

FONTELLES, Mauro José. SIMÕES, Marilda Garcia. FARIAS, Samantha Hasegawa. FONTELLES, Renata Garcia Simões. **Metodologia da Pesquisa Científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de Pesquisa**. Núcleo de Bioestatística Aplicado à Pesquisa, Universidade da Amazônia, Belém, 2009. Disponível em: <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C8\\_NONAME.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf) >. Acesso em 11 jun. 2021.

FORTINI, Cristiana; CUNHA, Luana Magalhães de Araújo; PIRES, Priscila Gianneti Campos. O Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: Inovações da Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 59-84.

FREITAS, Eduardo de. Agenda 21. **BRASIL ESCOLA**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/agenda-21.html> . Acesso em: 13 abr. 2021.

LOPES, Laís de Figueiredo. Novo Regime Jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: Construção, aproximações e diferenças das novas relações de Fomento e Colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 29-58.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Prestação Contas das Organizações da Sociedade Civil: Controle de Meios ou de Resultados de. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 385-402.

MADEIRA, Heraldo Maciel França; JUSTINIANO I, Imperador Romano do Oriente (\*); CATALANO, Pierangelo (\*). **Digesto de Justiniano, liber primus**: introdução ao Direito Romano. 6. ed. rev. e ampl. da tradução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MÂNICA, Fernando Borges. Objeto e natureza das parcerias sociais: limites para a execução privada de tarefas estatais e o novo Direito do Terceiro Setor. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 385-402.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010  
MARINONI, Luiz Guilherme. Comentário ao artigo 5º, XXXV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 357-367.

MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o Terceiro Setor?. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 85-105.

MARTINS, Leonardo. Comentário ao Direito Fundamental à Igualdade. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 222-229.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à informação nas parcerias voluntárias. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 273-307.

MATOS, Rodrigo Rommel de Melo. Fundamentos, Diretrizes e Âmbito de Aplicação da Norma. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord.). **Marco Regulatório da Sociedade Civil**. 2. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 27 a 42.

MENDES, Gilmar Ferreira. VALE, Andre Rufino do. Comentário ao artigo 5º, II. In: CANOTILHO, J. J. Gomes.; \_\_\_\_\_; SARLET, Ingo W.; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 243-251.

MENEGAT, Fernando. Contratação direta na Lei nº 13.019/2014: Dispensa e Inexigibilidade de Chamamento Público para celebração de Termos de Colaboração e Fomento. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor**: as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 333-355.

MODESTO, Paulo. Parcerias Público-Sociais em Transformação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias**

**com o Terceiro Setor:** as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 17 a 27.

MOLINARO, Carlos Alberto. DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. Comentário ao Artigo 215 e 216. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 1976-1985.

MOTA FILHO, Sylvio Clemente da. SANTOS, Willian Douglas. **Direito Constitucional:** teoria, jurisprudência e 1000 questões. 14 ed. rev. ampl e atual até a emenda constitucional nº 42/2003. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

MOTTA, Fabricio Macedo. Comentário ao artigo 37, §§ 1º e 2º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 886-890.

MOTTA, Fabricio. Os sujeitos. In: **Tratado de Direito Administrativo:** Administração Pública e Servidores Públicos. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

NOHARA, Irene Patricia. Regime jurídico das organizações da Sociedade Civil (OSC): benefícios, exigências e vedações. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor:** as inovações da Lei nº 13.019 /2014. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 227-244.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 52, de 26 de junho de 1990.** Regulamenta o uso por terceiros de próprios municipais, e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/1990/5/52/lei-ordinaria-n-52-1990-regulamenta-o-uso-por-terceiros-de-proprios-municipais-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 5, de 3 de janeiro de 1992.** Institui normas para a concessão de auxílios e subvenções e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 1992. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/1992/0/5/lei-ordinaria-n-5-1992-institui-normas-para-a-concessao-de-auxilios-e-subvencoes-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 27, de 3 de abril de 1992.** Altera dispositivos da Lei nº 05/92, de 03 de janeiro de 1992, que institui normas para a concessão de auxílios e subvenções e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 1992. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/1992/3/27/lei-ordinaria-n-27-1992-altera-dispositivos-da-lei-n-05-92-de-03-de-janeiro-de-1992-que-institui-normas-para-a-concessao-de-auxilios-e-subvencoes-e-da-outras-providencias?q=Lei+Municipal+27%2F1992>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 1.407, de 30 de maio de 2006.** Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização Social, e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 2006. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2006/141/1407/lei-ordinaria-n-1407-2006-dispoe-sobre-a-qualificacao-de-pessoa-juridica-de-direito-privado-como-organizacao-social-e-da-outras-providencias?q=1407>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 2.822, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a Política Municipal de Promoção, Proteção, Defesa e Controle dos Direitos da Criança e do Adolescente, consolida a legislação municipal sobre a criança e o adolescente e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2015/283/2822/lei-ordinaria-n-2822-2015-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-promocao-protexao-defesa-e-controle-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-consolida-a-legislacao-municipal-sobre-a-crianca-e-o-adolescente-e-da-outras-providencias?q=2822>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 3.020, de 29 de junho de 2017**. Autoriza o repasse de recursos do FUNCRIANÇA a organizações da sociedade civil que menciona e dá outras providências. Novo Hamburgo: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2017/302/3020/lei-ordinaria-n-3020-2017-autoriza-o-repasse-de-recursos-do-funcrianca-a-organizacoes-da-sociedade-civil-que-menciona-e-da-outras-providencias?q=3020>. Acesso em: 8 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 2.336, de 12 de dezembro de 2005**. Regulamenta a Lei nº 05 /92, de 3 de Janeiro de 1992, que institui normas para a concessão de auxílios e subvenções, institui o manual para concessão de subvenções sociais e de prestação de contas, e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS, 2005. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2005/233/2336/decreto-n-2336-2005-regulamenta-a-lei-n-05-92-de-3-de-janeiro-de-1992-que-institui-normas-para-a-concessao-de-auxilios-e-subvencoes-institui-o-manual-para-concessao-de-subvencoes-sociais-e-de-prestacao-de-contas-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 2.490, de 4 de maio de 2006**. Regulamenta o Inciso III do § 1º do artigo 2º da lei nº 52/90, de 26 de junho de 1990, que regulamenta o uso por terceiros de próprios municipais e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS, 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2006/249/2490/decreto-n-2490-2006-regulamenta-o-inciso-iii-do-1-do-artigo-2-da-lei-n-52-90-de-26-de-junho-de-1990-que-regulamenta-o-uso-por-terceiros-de-proprios-municipais-e-da-outras-providencias?q=2.490%2F2006>>. Acesso em: 11 jun. 2021

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 2.602, de 23 de agosto de 2006**. Nomeia Conselho de Gestão das Organizações Sociais. Novo Hamburgo, RS, 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2006/261/2602/decreto-n-2602-2006-nomeia-conselho-de-gestao-das-organizacoes-sociais?q=2602>>. Acesso em: 9 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 7.598, de 12 de dezembro de 2016**. Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e

procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil. Novo Hamburgo, RS, 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2016/759/7598/decreto-n-7598-2016-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-o-regime-juridico-das-parcerias-entre-a-administracao-publica-do-municipio-de-novo-hamburgo-e-organizacoes-da-sociedade-civil-em-regime-de-mutua-cooperacao-para-a-consecucao-de-finalidades-e-interesse-publico-e-reciproco-mediante-a-execucao-de-atividades-ou-de-projetos-previamente-estabelecidos-em-planos-de-trabalho-inseridos-em-termos-de-colaboracao-em-termos-de-fomento-ou-em-acordos-de-cooperacao>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 7.799, de 11 de abril de 2017**. Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil. Novo Hamburgo, RS, 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2017/780/7799/decreto-n-7799-2017-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-o-regime-juridico-das-parcerias-entre-a-administracao-publica-do-municipio-de-novo-hamburgo-e-organizacoes-da-sociedade-civil-osc-s-em-regime-de-mutua-cooperacao-para-a-consecucao-de-finalidades-e-interesse-publico-e-reciproco-mediante-a-execucao-de-atividades-ou-de-projetos-previamente-estabelecidos-em-planos-de-trabalho-inseridos-em-termos-de-colaboracao-em-termos-de-fomento-ou-em-acordos-de-cooperacao?q=7799>>. Acesso em: 8 jun.2021.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 8.783, de 2 de maio de 2019**. Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil. Novo Hamburgo, RS: Município de Novo Hamburgo, 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2019/879/8783/decreto-n-8783-2019-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-regras-e-procedimentos-do-regime-juridico-das-parcerias-celebradas-entre-a-administracao-publica-municipal-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil?q=8783>>. Acesso em: 8 de jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 8.891, de 21 de agosto de 2019**. Regulamenta a parceria entre o Poder Executivo Municipal e as organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIP'S, e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS: Município de Novo Hamburgo, 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2019/890/8891/decreto-n-8891-2019-regulamenta-a-parceria-entre-o-poder-executivo-municipal-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil-de-interesse-publico-oscip-s-e-da-outras-providencias?q=Decreto+Municipal+8.891%2F2019>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 9.012, de 25 de novembro de 2019**. Altera o Decreto nº 8.783/2019, de 02 de maio de 2019, que "Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil". Novo Hamburgo, RS: Município de Novo Hamburgo, 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2019/9012/9012-2019-altera-o-decreto-n-8783-2019>>.

hamburgo/decreto/2019/902/9012/decreto-n-9012-2019-altera-o-decreto-n-8-783-2019-de-02-de-maio-de-2019-que-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-regras-e-procedimentos-do-regime-juridico-das-parcerias-celebradas-entre-a-administracao-publica-municipal-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil?q=9012>. Acesso em: 11 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Decreto nº 9.706, de 29 de abril de 2021**. Altera o Decreto nº 8.783/2019, de 02 de maio de 2019, que "Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil". Novo Hamburgo, RS: Município de Novo Hamburgo, 2021. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2021/971/9706/decreto-n-9706-2021-altera-o-decreto-n-8783-2019-de-02-de-maio-de-2019-que-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-regras-e-procedimentos-do-regime-juridico-das-parcerias-celebradas-entre-a-administracao-publica-municipal-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil?q=9706>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

NOVO HAMBURGO. Procuradoria-Geral do Município. **Nota Técnica PGM nº 03/2017**. Novo Hamburgo: Procuradoria-Geral do Município, 12 abr. 2017. [cópia física]

NOVO HAMBURGO. Secretaria Municipal da Administração. Diretoria de Compras e Licitações. **Manual de Orientação para as Organizações da Sociedade Civil para Adequação e Cumprimento das Regras do Marco Regulatório, introduzidas pela Lei Federal nº 13.19/2014**. Novo Hamburgo: Secretaria Municipal da Administração. 2017. Disponível em: [https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/Manual\\_das\\_Parcerias.pdf](https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/Manual_das_Parcerias.pdf). Acesso em: 20 mai. 2020.

NOVO HAMBURGO. **Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo-RS e entidades relacionadas**. [2020?]. Disponível em: <<https://transparencia.novohamburgo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2020. [portal desativado em 30 mar. 2021].

NOVO HAMBURGO. **Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo-RS e entidades relacionadas**. [2021?]. Disponível em: <<https://novohamburgo.atende.net/?pg=transparencia#!/>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Portal do Cidadão** [2021?]. Disponível em: <<https://novohamburgo.atende.net/autoatendimento>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

NOVO HAMBURGO. **Portal do Marco Regulatório**. [2020?]. Disponível em: <<https://marcoregulatorio.novohamburgo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. A edição de leis autorizativas com identificação nominal de entidades beneficiárias em ajustes de parceria: limites, possibilidades e

sistematização administrativa. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; \_\_\_\_\_ (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 443-455.

PAES, José Eduardo Sabo. Prefácio. In: MENDES, Michele Diniz (Coord.) **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2. ed. revista, atual. e ampl. Belo Horizonte, 2019, p. 17-21.

\_\_\_\_\_. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; \_\_\_\_\_; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 183-212.

SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao Artigo 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; \_\_\_\_\_; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 533-548.

SERNER, Marcia Maria Barreta Fernandes. In: **LEI Nº 13.019/14 – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS. OAB/SP**, em 6/05/2015. Disponível in: <  
<https://www.youtube.com/watch?v=Pz1NMnrC5JU>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. Comentário ao Art. 5º caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lenio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 229-232.

STRECK, Lênio Luiz. MORAIS, Jose Luis Bolzan. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; \_\_\_\_\_ (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 113-116.

\_\_\_\_\_. Comentário ao artigo 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; \_\_\_\_\_ (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 146-150.

TAVARES, Andre Ramos. Comentário ao artigo 5º, XXXIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 348- 350.

TEIXEIRA, Josenir. Campo de incidência da Lei Federal nº 13.019/14: Contrato de Gestão e Termo de Parceria. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei nº 13.019 /2014**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 137-155.

WEINGARTNER, Jayme Neto. Comentário ao Artigo 19, Inciso I. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; SRETCK, Lênio L (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 706-710.

## APÊNDICE A – FORMULÁRIOS DE ENTREVISTA ESTRUTURADA

### FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA COM GESTORES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Prezado (a) Gestor (a,)

Sou Flavia Bárbara Ruschel Petry, servidora municipal há 34 anos, e atualmente, lotada na Secretaria de Cultura de Novo Hamburgo.

Estou concluindo o curso de Direito, na UNISINOS, e meu Trabalho de Conclusão é dedicado ao chamado “Marco Regulatório”.

Por isso, convido-o(a) a participar dessa pesquisa, que busca levantar as principais dificuldades enfrentadas na implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil- MROSC no município de Novo Hamburgo, a partir da percepção dos gestores das organizações da sociedade civil, já parceiros ou não da Prefeitura de Novo Hamburgo.

Gostaria de contar com sua participação para, juntos, identificarmos as dificuldades enfrentadas na implantação do novo regime, a partir da percepção dos gestores das organizações da sociedade civil.

O resultado da pesquisa poderá auxiliar a gestão municipal a identificar as causas das dificuldades das OSCs, e, com isso, melhorar os procedimentos, contribuindo com a consolidação dos efeitos da Lei Federal 13.019/2014 no regime jurídico das parcerias entre a Administração Municipal de Novo Hamburgo e as Organizações da Sociedade Civil.

São alguns minutinhos dedicados para responder às cinco perguntas, e, com a ajuda de cada um dos gestores, teremos grandes resultados.

**As respostas serão computadas até o dia 12 de abril de 2021.**

Algumas informações sobre a Organização	
Tempo de existência	<input type="checkbox"/> até 3 anos <input type="checkbox"/> de 4 a 10 anos <input type="checkbox"/> de 11 a 20 anos <input type="checkbox"/> mais de 20 anos
Área(s) de atuação	<input type="checkbox"/> Assistência Social <input type="checkbox"/> Cultura <input type="checkbox"/> Saúde <input type="checkbox"/> Educação <input type="checkbox"/> Outra. Qual
Parceria com a Prefeitura de Novo Hamburgo entre 2014 e 2016	<input type="checkbox"/> Sim, minha organização firmou parcerias com o Município de Novo Hamburgo após 2017. Valor total: <input type="checkbox"/> Não, minha organização não firmou parcerias com o Município de Novo Hamburgo entre 2014 e 2016 <input type="checkbox"/> minha organização nunca firmou parcerias com a Prefeitura de Novo Hamburgo. <input type="checkbox"/> minha organização não teve interesse em firmar parcerias com a administração municipal de Novo Hamburgo.
Parceria com a Prefeitura após	<input type="checkbox"/> Sim, minha organização firmou parcerias com o Município de

2017	<p>Novo Hamburgo após 2017. Valor total:</p> <p><input type="checkbox"/> Não, após a implantação do Marco Regulatório, minha Organização não firmou parcerias com a prefeitura por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> dificuldade de atendimento às exigências da Lei.</li> <li><input type="checkbox"/> falta de chamamento público na área de atuação</li> <li><input type="checkbox"/> desinteresse da OSC em firmar parcerias</li> <li><input type="checkbox"/> tratamento privilegiado de algumas OSCs por parte da Prefeitura</li> <li><input type="checkbox"/> outra. Qual</li> </ul> <p><input type="checkbox"/> minha organização nunca firmou parcerias com a Prefeitura de Novo Hamburgo.</p> <p><input type="checkbox"/> minha organização não tem interesse em firmar parcerias com a administração municipal de Novo Hamburgo.</p>
------	--

1. Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas por sua organização na implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil?

não sei /não quero opinar

Resposta:

2. Quais as principais dificuldades demonstradas pela Administração Pública na implantação do novo modelo jurídico das parcerias?

não sei /não quero opinar

Resposta:

3. Avalie as assertivas abaixo, atribuindo pontuação de 0 a 5, sendo ZERO – Discordo Totalmente, e CINCO-Concordo Plenamente:

Desde 2017, quando a Lei 13.019/2014 passou a produzir seus efeitos nos municípios, ocorreram mudanças nas exigências e na forma de estabelecer parcerias entre a Prefeitura de Novo Hamburgo e as organizações da sociedade civil.

O Chamamento Público está sendo regra no município de Novo Hamburgo para firmar parcerias.

A implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em Novo Hamburgo contribuiu para maior isonomia na distribuição de recursos públicos.

Desde 2017, as organizações da sociedade civil têm recebido tratamento isonômico e igualdade de oportunidades para acessar os recursos públicos.

A necessidade de cumprir as exigências relativas à Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal tem dificultado o acesso da minha organização aos recursos públicos.

A exigência da comprovação de experiência prévia dificulta o acesso igualitário das organizações aos recursos públicos.

O plano de trabalho detalhado facilita o monitoramento das ações e a avaliação do alcance das metas e objetivos.

Minha organização necessitou fazer ajustes no Estatuto para atender exigências da Lei Federal 13.019/2014.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil- MROSC alterou os procedimentos e exigências por parte da Prefeitura.

O MROSC trouxe mudanças na Gestão de minha organização.

O MROSC garantiu maior transparência às parcerias e aos recursos públicos repassados a cada organização.

4. Na sua avaliação, dos pressupostos que fundamentam a Lei Federal 13.019/2014 e o Decreto 8.783/2019, que regulamenta o MROCS em Novo Hamburgo, quais ainda devem melhorar nas parcerias entre a Administração Municipal e as entidades do chamado Terceiro Setor:

- Chamamento Público como regra
- execução do Procedimento de Manifestação de Interesse Social
- Justificativa para a parceria
- isonomia no tratamento das entidades da sociedade civil
- Monitoramento e Avaliação dos resultados e de Impacto
- Prestação de Contas na plataforma online
- Transparência, Publicidade e Controle
- Outro. (Qual)
- não sei /não quero opinar

5. Outras considerações que considera importantes para entendermos as dificuldades e avanços na implantação e consolidação do marco regulatório das organizações da Sociedade Civil –MROSC em Novo Hamburgo.

## APÊNDICE B – FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA COM AGENTES PÚBLICOS

### FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA COM AGENTES PÚBLICOS

Prezado(a) Colega,

Sou Flavia Bárbara Ruschel Petry, servidora municipal há 34 anos, e atualmente, lotada na Secretaria de Cultura de Novo Hamburgo.

Estou concluindo o curso de Direito, na UNISINOS, e meu Trabalho de Conclusão é dedicado ao chamado “Marco Regulatório”.

Por isso, convido-o(a) a participar dessa pesquisa, que busca levantar as principais dificuldades enfrentadas na implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil- MROSC no município de Novo Hamburgo, a partir da percepção dos gestores públicos, envolvidos nas diferentes etapas do novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Municipal de Novo Hamburgo e as Organizações da Sociedade Civil, decorrente dos efeitos da Lei Federal 13.019/2014 no município. Gostaria de contar com sua participação para, juntos, identificarmos as dificuldades enfrentadas na implantação do novo regime, e as melhorias ainda necessárias nos processos e procedimentos. Os resultados da pesquisa poderão auxiliar a gestão municipal a identificar as causas das dificuldades dos diferentes atores envolvidos nas parcerias, e, com isso, melhorar os procedimentos, contribuindo com a consolidação dos efeitos da Lei Federal 13.019/2014 no regime jurídico das parcerias entre a Administração Municipal de Novo Hamburgo e as Organizações da Sociedade Civil.

São alguns minutinhos dedicados para responder cinco perguntas, e, com a ajuda de cada um dos agentes públicos, certamente teremos grandes resultados.

**As respostas serão computadas até o dia 12 de abril de 2021.**

5. Na sua opinião, quais foram as maiores dificuldades enfrentadas pela Administração Municipal na implantação do Marco Regulatório no município de Novo Hamburgo?

( ) não sei /não quero opinar

Resposta:

6. Quais as principais dificuldades demonstradas pelas organizações da sociedade civil na implantação do novo modelo jurídico das parcerias?

( ) não sei /não quero opinar

Resposta:

7. Na sua avaliação, desde 2017, quando a Lei 13.019/2014 passou a produzir seus efeitos nos municípios, ocorreram mudanças nas exigências e na forma de estabelecer parcerias entre a Prefeitura de Novo Hamburgo e as organizações da sociedade civil?

- ( ) Não, porque.....
- ( ) Sim. Quais:
- ( ) implantação do Chamamento Público como regra para as parcerias
  - ( ) isonomia na distribuição de recursos públicos
  - ( ) tratamento isonômico às entidades da sociedade civil
  - ( ) padronização dos atos administrativos
  - ( ) melhoria nos procedimentos administrativo
  - ( ) cumprimento das exigências relativas à Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal
  - ( ) exigência de experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante e de instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas
  - ( ) implantação do Procedimento de Manifestação de Interesse Social
  - ( ) exigência de instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas
  - ( ) implantação de um plano de trabalho detalhado e que facilita o monitoramento das ações, a análise do alcance das metas e objetivos e a avaliação do impacto do recurso repassado.
  - ( ) observância dos princípios administrativos para firmar parcerias com as organizações da sociedade civil
  - ( ) aplicação de procedimentos já realizados na Lei de Licitação
  - ( ) controle de resultados por uma comissão de Monitoramento e Avaliação
  - ( ) Outra. (Qual)
- ( ) não sei /não quero opinar
8. Na sua avaliação, dos pressupostos que fundamentam a Lei Federal 13.019/2014 e o Decreto 8.783/2019, que regulamenta o MROCS em Novo Hamburgo, quais ainda devem melhorar nas parcerias entre a Administração Municipal e as organizações do chamado Terceiro Setor:
- ( ) Chamamento Público como regra
  - ( ) execução do Procedimento de Manifestação de Interesse Social
  - ( ) Justificativa para a parceria
  - ( ) isonomia no tratamento das entidades da sociedade civil
  - ( ) exigência de experiência prévia e de instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas
  - ( ) Monitoramento e Avaliação dos resultados e de Impacto
  - ( ) Prestação de Contas
  - ( ) Preenchimento dos requisitos de Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal
  - ( ) Transparência, Publicidade e Controle

Procedimento Administrativo

Observância dos pareceres e respeito às deliberações do Gestor da Parcerias e das Comissões de Seleção (CS) e de Monitoramento e Avaliação (CMA)

Outro. (Qual)

não sei /não quero opinar

9. Outras considerações que considera importantes para entendermos as dificuldades e avanços na implantação e consolidação do marco regulatório das organizações da Sociedade Civil –MROSC em Novo Hamburgo.

## ANEXO A – FICHA PARA ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

### FICHA PARA ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

FICHA PARA ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS		
Dados de identificação		
Instrumento de contrato	Tipo	Nº
data	vigência	valor total
fundamento legal	( ) lei 8666 ( ) lei 3.019 ( ) 9.637 ( ) 9.790 ( ) _____	
OSC		
CNPJ		
Secretaria demandante		
Fiscal		
Objeto		
forma de seleção		
( ) por processo licitatório ( ) compra direta por ( ) dispensa ( ) inexigibilidade		
Motivação		
Informações sobre os Procedimentos preparatórios		
( ) requisição ( ) justificativa de preço ( ) fundamentos de fato ( ) fundamentos de Direito Verificação de ( ) habilitação jurídica ( ) regularidade fiscal ( ) experiência prévia ( ) apresentação de plano/proposta de trabalho ( ) contrato		
Informações sobre o Plano de Trabalho		
( ) descrição da realidade objeto da parceria, ( ) a atividade ou o projeto ( ) forma de execução das ações ( ) a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas; ( ) a definição dos indicadores para a aferição do cumprimento das metas; ( ) a previsão de receitas e a estimativa de despesas ( ) os valores a serem repassados ( ) cronograma de desembolso;		
Informações sobre o contrato		
( ) a descrição do objeto pactuado; ( ) as obrigações das partes; ( ) o valor total e o cronograma de desembolso ( ) a contrapartida ( ) a vigência e as hipóteses de prorrogação; ( ) a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos		

- ( ) a forma de monitoramento e avaliação ( ) a obrigatoriedade de restituição de recursos
- ( ) definição da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da
- ( ) a prerrogativa para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;
- ( ) a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica,
- ( ) o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do TC
- ( ) a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo
- ( ) sanções e delimitações claras de responsabilidades,
- ( ) a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria,
- ( ) a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos
- ( ) a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

**Observações**