

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Graduação em Ciências do Estado

VICTORIA OLIVEIRA PINHEIRO CHAGAS

**DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA LÓGICA DE CONTROLE DE
RESULTADOS NAS PARCERIAS MROSC**

Belo Horizonte

2023

Victoria Oliveira Pinheiro Chagas

**DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA LÓGICA DE CONTROLE DE
RESULTADOS NAS PARCERIAS MROSC**

Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências do
Estado da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito parcial para o grau de
bacharela em Ciências do Estado.

Orientador: Roberto Vasconcelos Novaes

Belo Horizonte

2023

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jovanca e William: mamãe e papai, quando me vejo diante das incertezas do crescer, encontro em vocês a sabedoria para seguir com meus objetivos. Quando tenho medo dos desafios da vida, resgato em vocês a coragem para enfrentá-los. Se me sinto só, preencho o meu coração nos momentos que passamos juntos. Tenho, em vocês dois, minha família, a parte que me falta. Por esta razão, atribuo essa conquista a vocês, em primeiro lugar, pois, se hoje sei voar, foi por terem me ensinado a bater as asas e seguir a direção correta. O amor que por vocês transborda o meu coração.

Aos meus familiares, em especial à minha madrinha e amiga, Daniella, e à minha querida avó, Nilva: titia Dani, obrigada por sempre escutar as minhas angústias e me incentivar a seguir meus sonhos, mesmo em meio a tantas inseguranças. Vovó, a senhora é o meu grande exemplo de força e superação.

Ao meu mentor e colega de trabalho, Sebastião Guimarães: Tião, agradeço por ter doado seu tempo e conhecimento para me ensinar sobre tantos assuntos, em especial o deste trabalho, que é fruto de grande parte das reflexões e discussões que tivemos durante a minha trajetória profissional no estado de Minas Gerais.

Às amigadas que acompanharam a minha trajetória, torceram por mim e vibraram com as minhas conquistas: Mariana Katagiri, Ana Letticia Diniz, Paula Vieira, Carolina Melo, Camila Brostel, Vitor Tallarico, Natália Cardoso, Marcela Garcia e Mariana Martins, minha eterna gratidão a vocês, por acreditarem em mim (muitas das vezes, mais do que eu mesma) e não me deixarem desistir!

Agradeço, também, à Daniela Diniz, minha professora durante a infância e parte da adolescência, e à sua mãe, eterna Dona Eliza: Dani, mais do que professora, você foi, para mim, uma grande educadora. Gratidão a você e à d. Eliza por terem sido família para mim por tantos anos.

Ao meu orientador, prof. dr. Roberto Novaes: obrigada pelo apoio e incentivo, certamente fundamentais, para a conclusão desta etapa. Minha eterna admiração!

Obrigada, obrigada, obrigada!

RESUMO

O presente trabalho de Conclusão de Curso se propõe a revisitar conceitos e perspectivas contemplados no artigo científico “A Reforma Gerencial do Estado e as Parcerias: Capacidade de controle da Administração Pública na garantia do êxito da implementação do MROSC no território brasileiro” publicado em 2019 na Revista Eletrônica do Tribunal de Contas do estado de Tocantins. O trabalho acadêmico originalmente realizado buscou identificar as fragilidades do aparato burocrático do estado brasileiro no controle e fiscalização de parcerias com organizações da sociedade civil formalizadas sob a égide da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a partir da análise da evolução da lógica de controle dos instrumentos de repasse de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, em especial após as transformações promovidas pela Reforma Gerencial do Estado, em 1995, paralelamente à avaliação acerca da capacidade da administração em adotá-la de forma efetiva. Com isso em vista, o presente artigo científico pretende lançar novos olhares sobre as vulnerabilidades anteriormente identificadas, de modo a promover um apontamento de desafios que se perpetuam para a efetivação da lógica de controle de resultados nas parcerias com organizações da sociedade civil.

Palavras-Chave: Terceiro setor; MROSC; controle de resultados; administração pública.

ABSTRACT

The present Bachelor's thesis aims to revisit concepts and perspectives addressed in the scientific article titled "The Managerial Reform of the State and Partnerships: Public Administration's Control Capacity in ensuring the success of the implementation of the MROSC in the Brazilian territory," published in 2019 in the Electronic Journal of the Court of Auditors of the State of Tocantins. The original academic work sought to identify the weaknesses in the bureaucratic apparatus of the Brazilian state regarding the control and supervision of partnerships with civil society organizations formalized under the Federal Law No. 13,019, dated July 31, 2014. This was done through an analysis of the evolution of the control logic of fund transfer instruments to non-profit private entities, especially after the transformations brought about by the State Managerial Reform in 1995. Simultaneously, the study evaluated the administration's capacity to adopt it effectively. In light of this, the present scientific article intends to cast new perspectives on previously identified vulnerabilities, aiming to highlight challenges that persist in the effective implementation of the results-based control logic in partnerships with civil society organizations.

Keywords: Third sector; MROSC; control of results; public administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONFOCO	Conselho Nacional de Fomento e Colaboração
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MOSC	Mapa das Organizações da Sociedade Civil
NPM	New Public Management
ONG	Organização Não-Governamental
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PMIS	Procedimento de Manifestação de Interesse Social
RFB	Receita Federal do Brasil
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	EVOLUÇÃO NORMATIVA.....	10
2.1	Os convênios	10
2.2	Os Contratos de Gestão e Termos de Parceria	13
2.3	Acórdão TCU nº 2066/2006 – Plenário.....	15
2.4	Inovações incorporadas ao Decreto Federal nº 6.170, de 2006.....	17
2.5	CPI das ONGs	18
3	O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A LEI FEDERAL Nº 13.019/2014	19
3.1	Criação da agenda, tramitação e implementação	19
3.2	Principais conquistas da agenda	20
3.3	Alteração do MROSC pela Lei Federal nº 13.204, de 2015	22
3.4	Principais aspectos do regime jurídico do MROSC.....	24
4	CONSIDERAÇÕES SOBRE A LÓGICA DE CONTROLE DE RESULTADOS... 29	
4.1	Prestação de contas de parcerias MROSC	29
4.2	Fatores determinantes para a efetivação da lógica de controle de resultados	30
4.3	Estruturas necessárias para a garantia do controle de resultados	32
4.3.1	Capacidade técnica e operacional da administração pública	32
4.3.2	Principais estruturas de apoio	33
4.3.3	Plataforma Eletrônica.....	34
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

1 INTRODUÇÃO

A década de 80 – também conhecida como a década perdida – foi caracterizada por grande período de crise econômica no Brasil e nos demais países da América Latina, sobretudo em razão do aumento da competição internacional ocasionado pelo processo de globalização e pela crise fiscal interna, que apareceu sob forma de dívida externa. Nesse contexto, pode-se dizer que o aumento da inflação, a redução do crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, a instabilidade do mercado e a retração agressiva da produção industrial se figuraram como os principais aspectos dessa fase (Pereira, 1997).

Ante o cenário vivenciado por esses países, funcionários do governo norte-americano e do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de economistas latino-americanos, se reuniram em novembro de 1989, em Washington, capital dos Estados Unidos, para promover a apresentação de propostas de reformas econômicas que, segundo o ponto de vista dessas instituições, seriam fundamentais à retomada do crescimento dos países da América Latina. Embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, às conclusões deste encontro¹ deram-se, subsequentemente, a denominação informal de “consenso de Washington”, no qual “ratificou-se a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha recomendando como condição para conceder cooperação financeira externa a esses países” (Farias, 2007).

A mensagem que o Consenso de Washington transmitiu foi facilmente absorvida por parcela substancial das elites políticas, intelectuais e empresariais dos países latino-americanos, que passaram a adotar o mesmo discurso sob o argumento de modernização. Importante destacar que a aparente “ocultação” das razões ideológicas para as transformações promovidas não suprimia a validade das argumentações, uma vez que, sobretudo em virtude do contexto do movimento de globalização, a reforma se mostrava irreversível e inevitável (Di Pietro, 2019). Assim sendo, no Brasil, a aliança com os interesses do capital internacional junto à conjuntura interna do país deu início à Reforma Gerencial do Estado.

Definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e coordenada por Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

¹ O documento que deu origem ao Consenso de Washington, o conjunto de reformas políticas que a maior parte das instituições acreditavam que seriam boas para os países latino-americanos se resumia, em síntese, em dez propostas: disciplina fiscal, redirecionamento de prioridades nos gastos públicos para setores que ofereçam alto retorno econômico, reforma fiscal, liberalização das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, liberalização do comércio, abertura para a entrada de Investimento Estrangeiro Direto, privatização, desregulamentação e garantia dos direitos de propriedade intelectual (FARIAS, 2007).

(MARE) na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, a Reforma Gerencial buscou articular um novo modelo de desenvolvimento para a administração pública brasileira, orientado a partir da ótica de gestão para a qualidade (Pereira, 1997). Segundo Di Pietro (2019), o Estado Brasileiro não possuía condições de cumprir a contento e de forma direta as competências atribuídas a ele pela Constituição Federal de 1988, sobretudo em razão da escassez de verbas públicas e rigidez burocrática, que não eram capazes de atender a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização. De forma complementar, Bresser Pereira (1998) expõe em seu texto “Os avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado” mais detalhes sobre a estrutura e organização da administração pública em âmbito federal:

[...] constatava-se a sua inadequação, face às novas diretrizes da Constituição de 1988 e ao imperativo de reversão da centralização e da aproximação da prestação de serviços com o cidadão. Além disso, de uma maneira geral imperavam o formalismo e a obsolescência técnica nos modelos de organização administrativa adotados, com excessiva verticalização e proliferação de instâncias hierárquicas e a sua desvinculação em relação ao processo interno de gestão. Importante componente do diagnóstico que se delineava era a situação do núcleo estratégico do Estado, caracterizada pela precariedade de recursos e instrumentos para o exercício de suas funções, particularmente em relação à disponibilidade de quadros técnicos qualificados, sistemas de informação e equipamentos. Resultante dessa situação era o enfraquecimento da supervisão ministerial, pela precariedade dos recursos e instrumentos com que contam os Ministros e pela centralidade assumida pela dimensão orçamentário-financeira na gestão (Pereira, 1998).

Nesse contexto, a solução proposta pela reforma foi caracterizada pela incorporação à gestão pública brasileira, dos conceitos substanciados no movimento da “*New Public Management*” (NPM), cujo enfoque se direcionava à transferência dos conhecimentos gerenciais aplicados e desenvolvidos pelo setor privado para o setor público, reduzindo o tamanho da máquina administrativa e aumentando sua eficiência (Pieranti et. al. 2008). Pretendia-se, portanto, promover uma redefinição do papel do Estado a partir do fortalecimento da sua ação reguladora, transferindo para a sociedade civil e outras esferas de governo atividades que poderiam ser melhor executadas por eles.

Dessa forma, observa-se que a quebra do monopólio administrativo estatal por meio da publicização de serviços e a implementação de métodos e práticas de controle gerencial sobre as atividades publicizadas, além da flexibilização das regras da burocracia com vistas à simplificação de rotinas e procedimentos, marcaram este processo de transformação da lógica de intervenção do Estado. Dessa forma, o ente deixaria de desempenhar o papel de executor e

prestador direto de serviços públicos para ser regulador e provedor destes, em especial no tocante aos serviços públicos sociais.

Apesar de não desempenharem de poderes públicos, as organizações não-governamentais (ONGs) que compunham o terceiro setor passaram assumir protagonismo neste processo, sendo atribuída a elas cada vez mais funções de caráter público e relevância social voltadas à garantia e ampliação de direitos, em especial os sociais, sob a regulamentação, controle e fomento do Estado.

A expressão “Organização Não Governamental”, definida no âmbito das Nações Unidas pela resolução 288 (X), de 1950, do Conselho Econômico e Social, foi adotada para designar organizações internacionais que não eram estabelecidas por acordos governamentais, sendo frutos da organização autônoma da sociedade civil, e que se destacavam por desempenhar atividades complementares às do poder público, mas sem corresponder a governos. Apesar da expansão dessas organizações ao longo dos anos, a denominação ONG, por não caracterizar uma natureza jurídica, se generalizou e passou a ser utilizada como um termo genérico para designar todas as organizações não-estatais e genericamente consideradas não governamentais. Desse modo, no contexto brasileiro, a definição do termo que conseguiu melhor revelar a missão e a natureza dessas entidades se deu em razão da implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Este marco, contemplado pela Lei Federal nº 13.019, de 2014, atribuiu a essas entidades o termo “organização da sociedade civil” (OSC), de modo a conceber sentido à origem das entidades, haja vista que a expressão “não governamental” demonstrava apenas que eram organizações que não faziam parte do Estado.

O terceiro setor emergia com promessa de eficiência gerencial semelhante ao setor privado, ao passo que, por se orientar em valores humanos e não em valores de capital se aproximava do Estado (Tourinho, 2010).

2 EVOLUÇÃO NORMATIVA

De forma a alinhar o contexto da introdução com o processo de especialização da disciplina jurídica de parcerias com as organizações da sociedade civil (OSCs), faz-se necessário resgatar a evolução das principais que buscaram tratar sobre o tema, em especial a partir da década de 90.

2.1 Os convênios

O Decreto-Lei 200 de 1967, que dispôs sobre a organização da administração federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa, foi considerada a primeira manifestação

de adequação do modelo burocrático para o modelo gerencial de administração. Isso porque a referida lei implementou, pela primeira vez, medidas que buscaram promover a descentralização e a desconcentração da atividade administrativa, amenizando-a e possibilitando a priorização de suas atividades estratégicas para o controle e o planejamento (Brasil, 1967).

Essa primeira tentativa de transformação da lógica de Estado centralizado para descentralizado permitiu o reconhecimento da existência de serviços públicos de interesses recíprocos entre entidades públicas e esferas do governo que poderiam ser realizados em mútua cooperação. Tendo isso em vista, “o convênio pode ser definido em seu sentido mais amplo como um ajuste ou acordo celebrado entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, em regime de mútua cooperação” (Aguiar, 2010). Este instrumento, portanto, como primeiro instrumento de descentralização administrativa, inserido dentro de um rol amplo de vínculos de contratos de administração.

Despontou, então, a figura do convênio como meio sistematizado de descentralização de atividades da Administração federal para as unidades federadas, objetivando a execução programas federais de caráter nitidamente local, por órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes, desde que os partícipes estivessem devidamente aparelhados (Aguiar, 2010, p. 27).

Posteriormente, o cenário que antes era restrito aos entes públicos se estendeu, também, às entidades privadas. A realização de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos foi estabelecida, pela primeira vez, no Decreto Federal nº 93.872, de 1986 (Brasil, 1986). Ubiratan Aguiar coloca em seu livro que:

Mais tarde, foi estendida a possibilidade de serem firmados convênios para a realização descentralizada de obras e serviços públicos federais, inclusive, com entidades privadas de interesses públicos comuns, desde que devidamente aparelhadas e, claro, dotadas de meios para a realização dos objetivos comuns, de interesse recíproco entre os partícipes. Tal abertura, segundo o administrativista Hely Lopes Meirelles, se deu pela via interpretativa do texto constitucional (art. 23, parágrafo único) combinado com o Decreto-lei nº 200/67, que já recomendava esse instrumento como meio de descentralização das atividades federais (Aguiar, 2010, p. 27).

A descentralização administrativa que era, até então, prevista de forma infraconstitucional, foi incorporada na Constituição Federal de 1988, atribuindo-se à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, em todas as suas modalidades, para a administração pública direta e indireta de todos os entes federados (Lahoz, 2018). Com efeito, foi publicada, em 1993, a Lei Federal nº 8.666, norma geral que implementou o regime jurídico de licitações e contratos estabelecidos pela administração

pública. Desse modo, por se figurar como espécie de contrato, o regime jurídico aplicável aos convênios foi determinado pelo art. 116 dessa norma, que estabeleceu a aplicação de suas disposições, no que couber, aos acordos de interesse público e recíproco estabelecidos pela administração pública.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração [...] (Brasil, 1993).

Nesse cenário, dada a publicização de serviços públicos às OSCs após a reforma gerencial e a experiência anterior, incorporada pelo Decreto-lei nº 200 (Brasil, 1967), de formalização de convênios com organizações particulares, unido à premissa fundamental de que o regime jurídico de convênios se concretizava na conjugação de esforços para o alcance de interesses recíprocos entre as partes, os acordos estabelecidos com as OSCs foram orientados pelo regime jurídico de convênios, nos termos da Lei Federal nº 8.666 (Brasil, 1993). Não havia, portanto, qualquer distinção acerca do tratamento conferido aos convênios celebrados entre entes públicos daqueles formalizados com entidades privadas sem fins lucrativos, o que se revelou, posteriormente, inadequado. Segundo Magalhães (2012):

Ocorre que a celebração de um acordo com instituições privadas (ainda que sem finalidade lucrativa) não pode receber o mesmo tratamento conferido aos convênios celebrados entre entes públicos, haja vista a incidência de normas específicas que regulam as relações do Estado com os particulares.

Nesse sentido, podem ser citados os princípios da isonomia e o da impessoalidade, que impõe à Administração Pública o dever de tratar igualmente todas as pessoas físicas e jurídicas que se encontrem em situações equivalentes. Ademais, a gestão de recursos públicos por particulares deve receber atenção diferenciada da administração pública, haja vista a necessidade de separação entre o patrimônio público e o patrimônio das instituições privadas (Magalhães, 2012, p.11).

Embora fosse reconhecido que as OSCs perseguem o alcance de finalidades de interesse público nos convênios firmados com a administração pública, o fato de que suas finalidades institucionais são estabelecidas de acordo com a livre iniciativa e com a autonomia privada tornava imprescindível a diferenciação no tratamento dos convênios públicos daqueles público-privados.

Os objetivos de cada entidade particular, mesmo que coincidentes com o interesse público, restringem-se à satisfação dos anseios de um grupo de pessoas que compõe a organização privada.

Devido à pluralidade de princípios e valores consagrados pela Constituição da República, pode-se afirmar que existem várias manifestações privadas que representam a busca por interesses públicos. Caberá ao Estado, assim, ponderar e decidir qual dos interesses prevalecerá no caso concreto.

[...]

Como se vê, é possível que haja conflito de interesse entre organizações privadas, ainda que todas elas busquem realizar atividades em benefício da coletividade. Caberá à administração pública ponderar, entre os diversos interesses em jogo, decidir qual é, segundo os princípios que a regem, o interesse público a ser salvaguardado no caso concreto.

[...]

Percebe-se, portanto, que os interesses perseguidos pelas entidades particulares não perdem o caráter privado, ainda que atendam também às prioridades estabelecidas pela Administração Pública e, conseqüentemente, possam dar ensejo à celebração de um convênio administrativo (Magalhães, 2012, p.12-13).

Ao conferir a mesma tratativa a convênios celebrados com entes e entidades de natureza jurídica distintas, observou-se, no decorrer dos anos, o surgimento de um cenário de crescente insegurança jurídica nos acordos de interesse público e recíproco firmados com OSCs, dando início, segundo Fernando Borges Mânica (2018, p. 109) “à primeira onda de transformação nas relações estabelecidas com o terceiro setor”.

2.2 Os Contratos de Gestão e Termos de Parceria

Considerada a primeira tentativa de distinção do regimes jurídico aplicável aos acordos de interesse recíproco estabelecidos entre entes públicos daqueles firmados com organizações particulares sem fins lucrativos, a primeira onda de transformação das relações estabelecidas com o terceiro setor se concretizou pela criação dois novos modelos de ajuste para a execução de tarefas estatais pelo terceiro setor: os Contratos de Gestão, instituídos pela Lei Federal nº 9.637 (Brasil, 1998), e os Termos de Parceria, implementados pela Lei Federal nº 9.790 (Brasil, 1999).

No entanto, conforme observado por Mânica (2018), a implementação desses novos instrumentos não foi suficientemente capaz de conferir tratamento adequado à grande maioria dos acordos firmados com as entidades do terceiro setor, haja vista que

[...] uma série de fatores, dentre os quais o próprio costume arraigado na praxe administrativa e a ausência de integração normativa dos novos textos legais, fez com que a imensa maioria das parcerias com o terceiro setor celebradas no Brasil continuasse seguindo o modelo convencional. Com isso, passados quase vinte anos da edição das respectivas leis, além do uso restrito dos novos modelos de ajuste em relação ao total das parcerias com o terceiro setor celebradas no país, ainda paira sobre eles a insegurança jurídica (Mânica, 2018, p.121).

Além disso, para viabilizar a formalização dos instrumentos implementados pelas novas legislações, era necessário que as entidades interessadas em firmar esses acordos fossem qualificadas como Organizações Sociais (OS), no caso da celebração de contrato de gestão, e

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para a formalização de termos de parceria.

Para se qualificar como OS, a entidade, juridicamente constituída de entidade privada sem fins lucrativos, deve possuir objeto social voltado à realização de atividades relacionadas à ensino, pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Além disso, a organização deve atender a requisitos específicos contemplados no art. 2º da Lei Federal nº 9.637 (Brasil, 1998), e possuir conselho de administração, que deve ser estruturado de acordo com critérios básicos determinados pelo art. 3º da mesma norma. Neste caso, a qualificação como OS é conferida mediante a apresentação de documentação hábil e análise de conveniência e oportunidade por órgão supervisor ou entidade supervisora, nos termos do inciso II, art. 2º da Lei Federal nº 9.637 (Brasil, 1998) e art. 4º do Decreto Federal nº 9.190 (Brasil, 2017).

Para se qualificar como OSCIP, a entidade, juridicamente constituída de entidade privada sem fins lucrativos, além de possuir no mínimo 03 anos de existência ativa de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), não se enquadrar nas hipóteses do art. 2º da Lei Federal nº 9.790, de 1999, e atender aos requisitos contemplados nos arts. 3º e 4º da mesma norma, deve solicitar a qualificação ao Ministério da Justiça, que defere o pedido mediante a análise de conformidade da organização em relação às exigências da legislação (Brasil, 1999). Importante destacar, ainda, que a organização pode perder a qualificação a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público.

Com efeito, as organizações que, embora de igual natureza jurídica, não alcançassem essas classificações, permaneciam valendo-se do modelo convenial para realização de acordos de interesses comuns com a administração pública.

Na ausência de uma legislação estruturante própria para essa relação que pudesse atender à heterogeneidade das organizações da sociedade civil, alguns dos instrumentos específicos criados no final da década de 1990 – termo de parceria e contrato de gestão – mostraram-se insuficientes para atender ao universo amplo e diversificado das parcerias, pois demandavam, respectivamente, qualificação prévia da OSC como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou Organização Social (OS).

[...]

Nesse ambiente de multiplicidade de instrumentos, o convênio figurava como a forma de ajuste mais utilizada na formalização das parcerias celebradas entre as OSCs e o poder público no âmbito do governo federal. Trata-se de uma forma antiga utilizada para transferências públicas, com vistas à realização de

projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos que busquem o interesse de ambas as partes em regime de mútua cooperação. [...]

[...]

Além disso, a legislação relacionada aos convênios sempre foi eminentemente infralegal, historicamente tratada em decretos, portarias e instruções normativas, e voltada, sobretudo, às características da cooperação entre entes federados (Mânica 2018, p.112).

Elucidando este cenário, segundo dados extraídos de pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022) sobre a trajetória de criações de OSCs entre 1901 e 2020, no período compreendido entre 2001 e 2020 foram criadas 601.241 entidades, sendo 474.948 associações, 8.408 fundações privadas, 117.885 organizações religiosas, e somente 1.416 Organizações Sociais. No tocante ao volume de surgimento de OSCIPs no mesmo período, dados consolidados em relatório do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC) evidenciaram a criação 5.716 organizações com essa qualificação. Diante desse cenário, a discrepância do volume de organizações aptas a celebrarem os instrumentos de transferência de recursos instituídos pelas Leis Federais nº 9.637, de 1998, e nº 9.790, de 1999, indicam que as novas legislações não foram capazes de conferir, por si só, tratamento adequado de maneira abrangente à grande maioria das OSCs.

Corroborando à perspectiva, a título de ilustração das parcerias com o terceiro setor celebradas na esfera federal segundo dados apresentados pela Secretaria-Geral da Presidência da República, a União celebrou 110 Termos de Parceria com OSCIPs entre 2009 e 2013, ao passo que foram celebrados por ela 8.808 convênios com entidades privadas sem fins lucrativos no mesmo período (Brasil, 2014).

2.3 Acórdão TCU nº 2066/2006 – Plenário

Dado aumento do volume de recursos repassados a entidades privadas sem fins lucrativos unido à constatação do crescente cenário de insegurança jurídica que pairavam nesses acordos, a celebração de convênios e instrumentos congêneres com entidades do terceiro setor foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre os anos de 2003 e 2005. As investigações, realizadas em 28 convênios auditados pelas Secretarias de Controle Externo nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e Roraima, culminaram na elaboração de relatório consolidado acerca principais fragilidades identificadas nos convênios celebrados pela União com essas entidades no período compreendido entre 1999 e 2005 (Brasil, 2006).

No que se refere às principais irregularidades constatadas, destacaram-se a existência de instrumentos firmados sem o planejamento adequado, sobretudo no que se refere aos planos de

trabalho, na maioria das vezes mal elaborados, à definição dos objetos, significativamente definidos de forma imprecisa, às metas, em grande parte insuficientemente descritas, e, no caso de convênios que envolviam reforma ou obra, aos projetos básicos, que eram frequentemente incompletos ou até mesmo ausentes.

Além disso, no tocante às ações de controle e fiscalização praticadas pelo concedente, os erros identificados de forma mais frequente e evidente foram relacionados à ausência de definição de procedimentos objetivos e transparentes para a escolha das organizações convenientes, à qualidade das avaliações técnicas e apreciações jurídicas dos planos de trabalho, grande parte das vezes deficientes e pouco detalhadas, e das análises dos custos vinculados aos objetos, inexistentes em quase a totalidade dos instrumentos investigados, à avaliação acerca da capacidade das entidades proponentes para a execução dos objetos, do mesmo modo, ausente em quase todos os casos, e à aprovação de convênios, realizadas mesmo na ausência ou à revelia de pareceres (Brasil, 2006).

Nesse contexto, era evidente que as falhas de planejamento identificadas nos convênios fiscalizados não eram meramente formais e corroboravam para propiciar enormes facilidades à ocorrência de irregularidades nas fases de execução e prestação de contas desses ajustes. Este cenário denotava, portanto, a uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira etapa desses instrumentos (seleção, celebração), e as irregularidades praticadas nas demais (execução e prestação de contas).

O relatório consolidado se tornou base para a elaboração, pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, do Acórdão nº 2066, de 2006. O conteúdo da decisão foi direcionado à proposição de medidas a serem adotadas pela administração pública com o intuito de solucionar o cenário identificado. Dentre elas, destacaram-se a adoção de critérios objetivos e transparentes para a escolha das entidades recebedora dos recursos, a inclusão, nos pareceres técnicos produzidos pela administração celebrante, dos motivos determinantes do instrumento e a demonstração do interesse público envolvido, o estímulo ao desenvolvimento de processos formativos e de capacitação permanente de servidores públicos e organizações convenientes, o estabelecimento de mecanismos que permitissem o monitoramento e avaliação tempestivo da execução física e financeira desses instrumentos e a criação de plataforma digital capaz de viabilizar o controle social e a transparência na aplicação de recursos públicos (Brasil, 2006).

Posteriormente, essa plataforma se materializou pela criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), atualmente intitulado Transferegov.br. Este sistema, em conformidade com a recomendação do TCU, teve como objetivo principal a

automatização e desburocratização de processos por meio do uso do processo eletrônico nos procedimentos de celebração, execução e prestação de contas dos convênios e instrumentos congêneres, conferindo maior transparência a esses instrumentos e facilitando a fiscalização da aplicação dos recursos pelos órgãos repassadores. Importa dizer, a este respeito, que a criação dessa plataforma se tornou o marco inicial de transparência na transferência de recursos públicos, apesar de ainda se mostrar frágil no quesito de participação social.

2.4 Inovações incorporadas ao Decreto Federal nº 6.170, de 2006

Dada a perpetuação do modelo convenial para a formalização de acordos de interesse público recíproco com grande maioria das OSCs mesmo após a implementação das Leis Federais nº 9.637, de 1998, e nº 9.790, de 1999, a segunda onda de transformações nesses acordos incidiu diretamente sobre o regime jurídico de convênios, segundo Mânica (2018, p. 110), com a edição do Decreto Federal nº 6.170, de 2007, atualizado pelo Decreto nº 11.531 de 2023, norma que regulamenta os convênios celebrados pelo Poder Executivo da União (Brasil, 2023).

Este regulamento trouxe importantes inovações para a distinção do tratamento dos convênios públicos daqueles formalizados com instituições sem fins lucrativos, em especial no que se refere à inclusão da possibilidade de realização de chamamento público para a seleção das organizações convenientes, da remuneração de dirigentes e equipe de trabalho, do custeio de despesas indiretamente vinculadas à execução do objeto conveniado e do afastamento da exigência de contrapartida financeira como condição para a formalização do convênio, além da criação do SICONV.

[...] A primeira novidade no tratamento do tema foi o reconhecimento da possibilidade de realização de chamamento público para a seleção da entidade privada parceira. A essa seguiram várias outras transformações em sede infralegal, trazidas por quase uma dezena de atos normativos que alteraram a redação do Decreto nº 6.170/07. Dentre elas, é possível destacar [...] a possibilidade de remuneração de dirigentes e de pagamento de pessoal com recursos repassados pelo Poder Público, a inexigência de contrapartida privada e a admissão de pagamento de custos operacionais indiretos ao objeto das parcerias (Mânica, 2018, p.110-111).

As inovações incorporadas pelo Decreto Federal nº 6.170, de 2007, implementadas após recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2006) além de inaugurarem o processo de especialização da disciplina normativa dos acordos com o terceiro setor, foram acolhidas pela Lei Federal nº 13.019, de 2014, que buscou separar definitivamente as parcerias com OSCs da disciplina jurídica dos convênios.

2.5 CPI das ONGs

Não obstante aos esforços realizados para o aperfeiçoamento do regime jurídico de convênios com OSCs a ausência de regulamentação em nível legal e a ocorrência de sucessivas alterações nas normas em nível infralegal, somada à multiplicidade de objetos dos convênios e as divergências doutrinárias sobre a natureza do instrumento e as normas jurídicas sobre ele incidentes corroboraram para a ausência de mudanças significativas no cenário de insegurança anteriormente identificado (Brasil, 2012).

Após o surgimento de diversos escândalos de desvio de recursos públicos repassados às OSCs, foi instaurada, em meados de 2007², Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada à investigação dos repasses realizados pelo Governo Federal à essas entidades. A CPI das ONGs, como ficou conhecida, tinha como objetivo apurar as irregularidades envolvidas nesses escândalos, além de apontar as novas soluções para os problemas estruturais anteriormente identificados pelo TCU.

Dentre as considerações consolidadas no inquérito, concluiu-se que era notória e preocupante a incapacidade da administração de gerir os convênios na forma determinada pela legislação e o descompasso que havia entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade de fiscalizá-las e avaliar efetivamente a aplicação dos recursos (Brasil, 2010). Além disso, constatou-se que a administração pública federal não possuía qualquer controle sobre a celebração de novos convênios e acordos similares com organizações que tiveram suas contas reprovadas em instrumentos anteriores, o que corroborava à liberação de verbas mesmo em casos de irregularidades no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Ademais, em conformidade com apontamento já realizado pelo TCU, o inquérito considerou que a falta de adoção de critérios objetivos de seleção das organizações conveniadas, além de revelar evidente favorecimento de determinadas organizações em detrimento de outras, o que afrontava expressamente os princípios constitucionais aos quais esses acordos se submetiam, corroborava, também, para a celebração de convênios com organizações sem a capacidade técnica necessária e suficiente para o alcance dos objetivos estabelecidos nesses ajustes.

² Entre eles destaca-se o repasse milionário destinado à ONG Unitrabalho, durante o Escândalo do Dossiê, como ficou conhecido o envolvimento de políticos do Partido dos Trabalhadores (PT) na compra de um falso dossiê que acusaria o envolvimento de integrantes do PSDB com a Máfia das Ambulâncias.

Este contexto se uniu à constatação da insuficiência e, em determinados aspectos, da ausência de mecanismos de controle interno e externo capazes de prevenir, corrigir e reprimir eventuais irregularidades na execução desses acordos, o que corroborava à perpetuação do cenário de insegurança jurídica e contribuía de forma significativa para a concretização da ótica de criminalização das entidades do terceiro setor no tocante ao uso de verbas públicas.

Diante desses apontamentos, a principal solução proposta foi a de criação de um regime jurídico próprio para a formalização de acordos de interesse público e recíproco entre o Estado e as OSCs. A CPI foi encerrada após três anos de investigação, em meados de 2010, mas, no entanto, arquivada em razão do relatório, com mais de mil e quatrocentas páginas, não ter sido apreciado e tampouco votado no Congresso Nacional.

Contudo, no tocante à relação dessas entidades com o Poder Público, que é matéria de direito administrativo, a questão é grave, pois ainda não há normatização adequada. É preciso que seja criado um marco regulatório abrangente das relações entre o Estado e as entidades sem fins lucrativos. Até o presente momento não se conseguiu avançar nesse sentido, apesar de já ter constatado inúmeras vezes as falhas do atual modelo. (Brasil, 2010, p. 43)

3 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A LEI FEDERAL Nº 13.019/2014

3.1 Criação da agenda, tramitação e implementação

Mesmo após os esforços para adequação do regime jurídico de convênios para a realização de acordos de interesse público e recíproco com as OSCs, remanescia a necessidade de edição de uma regulamentação adequada à lógica de parcerias, capaz de reconhecer as particularidades dessas relações. Nessa perspectiva, a partir da união de diversos movimentos sociais, entidades religiosas, associações privadas sem fins lucrativos, institutos e fundações, unido a um cenário propício - as eleições de 2010 -, inicia-se, em 2010, a consolidação de uma agenda política comum para apresentar aos candidatos à Presidência da República propostas que reivindicavam a criação de uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de parcerias com OSCs (Brasil, 2014).

Dilma Rousseff e José Serra foram os candidatos que chegaram ao segundo turno das eleições naquele ano, e ambos se comprometeram com a criação de uma comissão com representação da Administração Pública e da sociedade civil para elaboração de uma proposta legislativa que atendesse às demandas apresentadas. Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, iniciou-se um processo de articulação entre o governo, por meio da Secretaria Geral da Presidência da República, e os representantes que lideraram a iniciativa, através da

instituição do Decreto Federal nº 7.568, de 2011. Esse Decreto instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público (Brasil, 2011).

Os resultados do grupo de trabalho foram apresentados em um relatório final contendo diagnóstico, propostas de melhorias e resultados esperados, dentre os quais destacou-se o projeto de lei que subsidiou o Poder Legislativo sobre o tema. Além disso, diversas ações, como seminários e capacitações, elaboração de artigos, desenvolvimento de pesquisas e realização de eventos, foram promovidos a fim de aperfeiçoar a legislação referente às parcerias. Assim, a produção e disseminação de conhecimentos gerou uma mobilização de gestores públicos, representantes de órgãos de controle, setores da Academia e meios de comunicação, promovendo um aumento da visibilidade da pauta que, posteriormente, deu origem à Lei Federal nº13.019, de 2014, também conhecida como MROSC.

3.2 Principais conquistas da agenda

A agenda do MROSC não se resumiu aos esforços que redundaram na edição dessa lei, mas se estendeu a um conjunto amplo de estratégias para o aperfeiçoamento do ambiente jurídico (Brasil, 2015, p. 27). Essas estratégias, por seu turno, foram estruturadas a partir de três eixos:

Contratualização com o poder público: parcerias com a administração pública em geral, com especial enfoque à implementação da Lei 13.019/2014;

Sustentabilidade e certificação: simplificação e desburocratização do regime tributário (imunidades e isenções incidentes sobre as OSCs, proposta de Simples Social, incentivos fiscais) e dos títulos e certificados outorgados pelo Estado;

Conhecimento e gestão de informações: produção de estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil e suas parcerias com a administração pública (Lopes et. al., 2016, p.7).

Nesse sentido, no que se refere ao eixo de contratualização com o poder público, pode-se dizer que a implementação da Lei Federal nº13.019, de 2014, representou sua principal conquista.

No tocante ao eixo de sustentabilidade e simplificação, destacaram-se a Lei Federal nº 12.868, de 2013, de modo a permitir a remuneração de dirigentes sem perda de benefícios tributários para entidades privadas sem fins lucrativos certificadas como beneficentes, a Lei Federal nº 13.043, de 2014, que dispôs regras referentes à outorga de títulos na área de educação, reconhecendo a possibilidade de investimento de 25% em outras ações correlatas, e

a Lei Federal nº 13.204, de 2015, que dentre as mais diversas alterações promovidas na Lei Federal nº 13.019, de 2014, possibilitou a todas as OSCs, independente de certificação, alguns benefícios que até então somente eram concedidos à OSCIPs e entidades com título de utilidade pública federal e revogou a Lei Federal nº 91, de 2015, que instituía o título de utilidade pública federal para entidades que serviam à sociedade. Num cenário mais recente, salienta-se a implementação da Lei Complementar nº 187, de 2021, também conhecida como Nova Lei de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) (Brasil, 2021), que reconheceu, de forma “legítima, constitucional e inequívoca, a imunidade tributária em prol das entidades beneficentes” (Pasin et. al., 2022, p. 253).

A principal conquista do eixo de Conhecimento e Gestão de Informações, por seu turno, foi concretizada pela criação do MOSC, plataforma virtual de transparência pública colaborativa com dados de OSCs de todo o Brasil. Criado pelo Decreto Federal nº 8.726, de 2016, norma que regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 2014, no âmbito da administração pública do Poder Executivo federal, e gerido pelo Ipea, o Mapa das OSCs integra um amplo e crescente volume de base de dados oficiais provenientes de fontes públicas e privadas, sendo alimentado, ainda, por informações enviadas diretamente pelas OSCs e, também, por outros entes federados (IPEA, 2023).

Para as OSCs, a plataforma fornece um ambiente seguro e confiável, público e gratuito, voltado à presença institucional das entidades na Internet. Isso porque o Mapa das OSCs permite que os representantes das organizações insiram informações em páginas individuais, mantendo um perfil completo e atualizado de suas informações para a visualização de qualquer interessado, viabilizando, no contexto das obrigações de transparência de parcerias MROSC (IPEA, 2023). O cumprimento do disposto no art. 11 da Lei Federal nº13.019, de 2014, em especial para as organizações que não dispõem de sítio eletrônico próprio.

Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - Data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - Nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - Valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - Situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

VI - Quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (Brasil, 2015)

Para os administradores e gestores públicos, o Mapa das OSCs confere transparência aos recursos públicos destinados a parcerias com OSCs, além de servir como importante ferramenta de planejamento governamental por consolidar e disponibilizar dados com estatísticas, índices e indicadores relacionados à atuação das OSCs de maneira regionalizada. Para pesquisadores, a Plataforma facilita a busca e obtenção de dados em análises com o uso de métodos qualitativos e quantitativos, oferecendo, ainda, bases oficiais limpas para diferentes usos, de forma gratuita e com sofisticação analítica. Por fim, o MOSC viabiliza o conhecimento, para o público em geral, das diferentes ações envolvendo OSCs e governos (IPEA, 2023).

3.3 Alteração do MROSC pela Lei Federal nº 13.204, de 2015

Antes do início de sua vigência, a Lei Federal nº 13.019, de 2014, sofreu cerca de cerca de 390 alterações pela Lei Federal nº 13.204, de 2015. Segundo a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), as alterações promovidas na Lei do MROSC, de modo geral, buscaram “corrigir dispositivos que interferiam significativamente na autonomia das OSCs, de modo a conferir maior respeito à liberdade da associação atribuída à essas entidades no inciso XVII, art. 5º da Constituição Federal de 1988” (ABONG, 2015, p. 2).

Dentre as modificações introduzidas pela Lei Federal nº 13.204, de 2015, destaca-se a revogação do art. 37 da lei original, que estabelecia a responsabilização solidária do dirigente da OSC pela execução da parceria, previsão que, ao ser comparada com as normas que versam sobre a responsabilização de dirigentes e sócios de outras pessoas jurídicas de direito privado, inclusive aquelas com fins lucrativos, se revelou como regra discriminatória. Além disso, salienta-se a revogação do inciso XVIII do art. 42 do texto original da legislação, que obrigava a inclusão de cláusula nos contratos formalizados entre a OSC parceira e fornecedores e/ou prestadores de serviços autorizando o livre acesso dos servidores ou empregados dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos públicos, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa contratada.

O II do art. 33 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, que exigia a previsão no estatuto social da OSC parceira a constituição de conselho fiscal destinado a opinar sobre aspectos financeiros,

contábeis e patrimoniais das organizações, também foi revogado pela Lei Federal nº 13.204, de 2015, dada a inconformidade do dispositivo em relação ao Código Civil Brasileiro, que atribui caráter facultativo à existência desse tipo de conselho na constituição das OSCs. A este respeito, sustenta-se que a revogação ganha relevância ao se considerar o objetivo central do MROSC de se figurar como um marco legal abrangente, capaz de contemplar organizações que, por sua própria natureza jurídica, estejam aptas a formalizar acordos de interesse público e recíproco com a administração pública, sem que haja necessidade de atendimento de exigências específicas que extrapolam as normas que regem sua constituição.

Sem prejuízo do reconhecimento da importância da Lei Federal nº 13.204, de 2015, nem todas as modificações promovidas na legislação original se revelaram positivas. Algumas alterações, sustentadas pelo argumento de conferir maior autonomia das OSCs parceiras na gestão dos recursos e priorização de resultados, flexibilizaram regras relacionadas à gestão dos recursos vinculados à parceria de forma extrema. Exemplificando esta perspectiva, destaca-se a alteração dos dispositivos relacionados ao processo de compras e contratações relacionados à parceria, inicialmente estabelecidos pelo inciso VIII, art. 34, alínea “i”, inciso V, art. 35, inciso II, parágrafo único, art. 42 e art. 43 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

Segundo a legislação original, a OSC parceira deveria estabelecer um regulamento que contemplasse os procedimentos de compras e contratações, orientados pelos princípios norteadores da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, a serem adotados na execução dos recursos vinculados à parceria. Este regulamento, por seu turno, seria submetido à aprovação pelo órgão ou entidade público celebrante. Nesse cenário, diante do potencial ingerência na liberdade de auto-organização das OSCs no momento da aprovação desse regulamento pela administração pública, a escolha pela revogação completa dos dispositivos excluindo a previsão de qualquer regulamentação para o uso de recursos públicos acabou por deixar um vazio legislativo que não contribuiu para o desejado aumento da segurança jurídica nessas relações, tampouco para a necessária uniformização de entendimentos relativos ao uso dos recursos repassados no âmbito das parcerias (ABONG, 2015).

A retirada do limite de 15% do valor total da parceria para realização de despesas com custos indiretos e a exclusão da obrigatoriedade expressa de rateio da folha de pagamento da equipe de trabalho destinada à execução da parceria, considerando o tempo efetivamente dedicado pelo trabalhador na execução do objeto, também podem ser consideradas revogações que se figuravam muito importantes para a execução e controle das parcerias. Especialmente no tocante à revogação relacionada ao inciso I, art. 46 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, pode-

se dizer que a ausência da obrigatoriedade do rateio da folha de pagamento contribui para o aumento de riscos relacionados à duplicidade de despesas, principalmente nos casos em que a OSC se vale da mesma equipe de trabalho para a execução de mais de uma parceria com a previsão desse tipo de custeio.

Além dessas mudanças, a Lei Federal nº13.204, de 2015, promoveu a revisão e aprimoramento de conceitos, além da flexibilização de regras relacionadas à prestação de contas, independentemente do valor da parceria, considerado a lógica de controle de resultados buscada pelo MROSC. Destaca-se, ainda, que a legislação introduziu no MROSC uma nova modalidade de parceria: além do termo de colaboração e o termo de fomento, instrumentos jurídicos criados pela legislação original, criou-se um terceiro tipo de ajuste, intitulado “acordo de cooperação”, que, ao contrário dos dois primeiros, se destina à celebração de parceria sem o repasse de recursos financeiros pela administração pública, sem prejuízo da possibilidade de celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento patrimonial.

3.4 Principais aspectos do regime jurídico do MROSC

Enquanto a primeira onda de transformação das relações entre o Estado e as OSCs buscou a adequação da disciplina jurídica aplicável aos convênios para as parcerias com o terceiro setor, a segunda onda de transformação teve como objetivo a própria alteração da disciplina. Esta última, por seu turno, iniciada com as primeiras tentativas de especialização do regime jurídico de parcerias dadas pelas Leis Federais nº 9.637, de 1998, e nº 9.790, de 1999, chegou ao seu ápice com a implementação da Lei Federal nº 13.019, de 2014. Imperioso ressaltar, contudo, que apesar de perseguirem objetivos distintos, em certa medida, ambas partiram de um mesmo pressuposto: a inadequação da antiga normatização de convênios para a disciplina de parcerias com o terceiro setor (Mânica, 2018).

Pode-se dizer, nesse cenário, que o MROSC buscou separar de vez o paradigma de convênios que até então perpetuava nessas relações, a partir da criação de um ambiente normativo capaz de conferir e valorizar o protagonismo da sociedade civil atuante que historicamente desempenha relevante papel na promoção e defesa de direitos, nas mais diversas áreas da sociedade. Então, a norma se desenvolveu sob a ótica de estabelecimento de novos instrumentos específicos, transparentes e abertos à diversidade das organizações, regidos por regras mais claras, razoáveis e indutoras da colaboração entre a administração pública e as OSCs (Lopes et. al., 2016).

No que se refere aos principais elementos do regime jurídico de parcerias MROSC introduzidos pela Lei Federal nº13.019, de 2014, e, em determinados aspectos, aperfeiçoados pela Lei Federal nº13.019, de 2014, destaca-se, inicialmente, a abrangência da norma, que possui caráter nacional³. Significa dizer, em outras palavras, que o MROSC institui normas gerais que devem ser regulamentadas pela administração pública direta e indireta. Não obstante ao reconhecimento do poder regulamentar dos entes federados com vistas ao atendimento de necessidades locais específicas, importante ressaltar que as regulamentações devem possuir conformidade com as disposições da Lei (Lopes et. al., 2016).

Além disso, para fins de celebração de parcerias, a lei engloba como OSC todas as entidades juridicamente constituídas como entidade privada sem fins lucrativos, isto é, as associações e fundações, as cooperativas sociais que atuam em prol do interesse público e as organizações religiosas que se dedicam a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos (Brasil, 2014). Extinguiu-se, desse modo, a exigência de títulos ou certificações específicas às entidades para que elas estejam aptas a firmarem parcerias com a administração pública (Lopes et. al., 2016).

A respeito das modalidades de parcerias, o MROSC instituiu três novos instrumentos jurídicos que se diferenciam, principalmente, pela função administrativa do ajuste, pela concepção da parceria pelo o envolvimento, ou não, de recursos financeiros: o Termo de Colaboração, adotado por ocasião da celebração de parcerias de iniciativa da administração pública, quando há interesse em contar com a colaboração de OSCs na execução de políticas públicas, considerando sua expertise, o Termo de Fomento, adotado quando a administração pública busca reconhecer e incentivar iniciativas de interesse público livremente desenvolvidas pelas OSCs, e o Acordo de Cooperação, adotado tanto para a realização de parcerias de iniciativa da administração pública quanto das OSCs. A diferença deste último tipo de ajuste em relação ao Termo de Colaboração e Fomento reside na ausência de repasse financeiro de recursos no Acordo de Cooperação, sendo possível a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recursos patrimoniais.⁴

³ A abrangência nacional da Lei é conferida pelo art. 22, XXVII da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar a respeito de normas gerais em todas as modalidades de contratação para a Administração Pública em todos os níveis (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), incluindo entidades da administração direta. Esse dispositivo constitucional, é bom frisar, também é fundamento da Lei nº 8.666, de 1993, como de seu já mencionado art. 116.

⁴ Por não envolver a transferência financeira de recursos, as regras aplicáveis aos acordos de cooperação são mais flexíveis em comparação àquelas que regem os termos de colaboração e fomento, em especial nos casos em que o acordo de cooperação não envolve o compartilhamento de recurso patrimonial.

Além disso, o MROSC definiu que as parcerias firmadas por termos de colaboração, fomento e acordos de cooperação devem se destinar à realização de dois tipos de ação, que devem assumir a forma de um projeto ou de uma atividade. Desse modo, Segundo Mânica (2018), conferindo sentido ao termo “ação” como um conjunto de operações que se destinam ao alcance de determinado resultado, a parceria assume a forma de um projeto quando essa ação for limitada no tempo e resultar num produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. De modo diverso, a parceria assume a forma de uma atividade quando a ação se realizar de modo contínuo ou permanente com vistas à manutenção da ação de governo.

Em resgate a determinação já contemplada pelo Decreto Federal nº 6.170, de 2007, a Lei do MROSC estabeleceu que as parcerias devem ser precedidas de chamamento público, procedimento destinado a seleção de OSC no qual se garanta a observância dos princípios contemplados pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988, do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Destaca-se, no entanto, que diferente do que se observou na regulamentação dos convênios, a realização de chamamento público passa a ser adotada no MROSC como regra⁵ (Brasil, 1988; Brasil, 2014). No que se refere à aptidão da organização, o MROSC traz algumas exigências relacionadas ao tempo de existência e à experiência da entidade na realização, com efetividade, de ações iguais ou semelhantes aos objetivos da parceria que se pretende celebrar, além da demonstração de que a entidade é contemplada pela definição de “organização da sociedade civil” de que trata o inciso II, art. 2º da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

Desse modo, no que se refere ao tempo mínimo de existência, a legislação estabelece que a OSC deve comprovar cadastro ativo no CNPJ da RFB, há, no mínimo, três anos, no caso de parcerias com a administração pública federal, dois anos, no caso de parcerias com a administração pública estadual ou distrital, e um ano, para parcerias com a administração pública municipal. A experiência prévia, por sua vez, é exigida com vistas à demonstração de que a organização possui capacidade técnica e operacional para realizar a parceria nos termos definidos pelo instrumento e, do mesmo modo, em conformidade com as regras estabelecidas pela legislação.

⁵ Excetua-se da regra de chamamento público as hipóteses de dispensa, inexigibilidade e, ainda, no caso de parcerias que envolvem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação que não envolvem a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento patrimonial.

Para comprovar a constituição da entidade como OSC, e entidade deve apresentar seu estatuto social à administração pública, que deve possuir cláusulas que prevejam, expressamente, a não distribuição de lucro, a finalidade de relevância pública e social correspondente ao objeto da parceria, a destinação do patrimônio à outra organização de igual natureza que realize, preferencialmente, objeto social de natureza igual ou semelhante, e escrituração de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade. Além da regularidade jurídica, é exigido, também, que a OSC demonstre regularidade fiscal por meio da apresentação de certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado (Brasil, 2014)

Além da previsão de regras que buscaram estruturar e conferir maior segurança jurídica na celebração de parcerias MROSC, a lei introduziu importantes mecanismos de participação e controle social, por meio da criação do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), e do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO). O PMIS, em síntese, pode ser compreendido como procedimento por meio do qual a sociedade civil (organizações, movimentos sociais e cidadãos), pode apresentar iniciativas e propostas ao poder público, para que este avalie a possibilidade de realização de futuro chamamento público visando a celebração de parcerias.

O CONFOCO, órgão colegiado de natureza consultiva e propositiva de composição paritária entre membros da administração pública e sociedade civil, por sua vez, foi instituído pela legislação com a finalidade de viabilizar a divulgação de boas práticas e permitir a proposição e o apoio às políticas e ações voltadas ao fortalecimento da Política de Fomento e Colaboração introduzida pela Lei Federal nº 13.019, de 2014. A lei permite, ainda, que os demais entes federados possam criar instância participativa semelhante na respectiva administração local⁶.

Regras relacionadas à transparência na aplicação dos recursos destinados à realização de parcerias também foram determinadas pelo MROSC, atribuindo à administração pública e

⁶ No que se refere à criação do CONFOCO, identificou-se, até o presente momento, a existência de três conselhos em funcionamento, sendo um municipal, o CONFOCO-BH, vinculado à Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte (PGM/BH), instituído pelo Decreto Municipal nº 16.746, de 2016, e dois estaduais. Dentre estes, o CONFOCO-BA, vinculado à Secretaria de Relações Institucionais do estado da Bahia (SERIN/BA), instituído pelo Decreto Estadual nº 17.091, de 2016, e o CONFOCO-AC, vinculado à Secretaria de Governo do estado do Acre (SEGOV/BA), instituído pelo Decreto Estadual nº 11.235, de 2023. No que se refere aos conselhos em fase de implementação, que, apesar de já serem instituídos, ainda não foram ativados, sendo eles: CONFOCO Nacional, instituído pela Lei Federal nº 13.019, de 2019, vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República, e o CONFOCO-MG, instituído pelo Decreto Estadual nº 47.132, de 2017.

às organizações parceiras a obrigatoriedade de divulgação física e virtual das informações relacionadas às parcerias celebradas. Há que se dizer, a este respeito, que essas determinações corroboram ao fortalecimento do controle social, além de conferir maior credibilidade a esses repasses.

Outra grande inovação desse novo regime jurídico pode ser observada com a inclusão de dispositivos que estabeleceram a realização de processos de formação e capacitação contínua e permanente de todos os atores envolvidos nas parcerias, direta ou indiretamente, tanto da administração pública, quanto das OSCs ou, ainda, dos órgãos de controle e conselheiros de políticas públicas.

Por isso, a lei prevê que o governo federal promova programas de capacitação em coordenação com os estados, municípios e Distrito Federal e com as próprias organizações da sociedade civil interessadas. Os programas de capacitação poderão ser desenvolvidos por órgãos e entidades públicas, instituições de ensino, escolas de governo e organizações da sociedade civil, priorizando formação conjunta de gestores e servidores públicos, representantes de OSCs e membros de conselhos, comissões e comitês de políticas públicas e de direitos (Lopes et. al., 2016, p. 38).

No tocante às determinações relacionadas à gestão das parcerias, em todas as suas fases, a legislação introduz disposições que revelam o caráter essencial do planejamento, em especial no que se refere à construção do plano de trabalho, que passa a ser visto como o principal documento que formaliza e norteia toda a execução da parceria, servindo como ferramenta orientadora para a organização responsável pela execução do objeto pactuado, e verdadeiro “gabarito” para a administração pública responsável pelo monitoramento e avaliação da parceria. Com isso, o MROSC busca incorporar ao seu regime jurídico a lógica do controle de resultados.

Nessa perspectiva, com vistas a garantia do alcance dos resultados, a legislação estabeleceu que a execução do instrumento deve ser monitorada e avaliada pela administração pública, por intermédio da figura de um gestor de parceria. Em suma, as competências atribuídas a este ator se destinam, principalmente, a evitar a ocorrência de irregularidades na execução da parceria ou que, caso elas ocorram, sejam corrigidas a tempo de não acarretarem prejuízos ao alcance dos resultados. Na impossibilidade desta correção, sua atuação se volta para adoção de medidas que visam a minimização dos impactos das irregularidades cometidas no resultado da parceria.

A respeito das regras relacionadas à prestação de contas à luz da lógica de controle de resultados, destaca-se três principais implementações: a exigência de relatórios de execução financeira somente nos casos em que houver descumprimento injustificado de metas ou

resultados estabelecidos no plano de trabalho, a realização da prestação de contas em plataforma eletrônica de ampla visualização por qualquer interessado e a possibilidade de restituição de danos ao erário por meio da realização de ações compensatórias de interesse público.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LÓGICA DE CONTROLE DE RESULTADOS

4.1 Prestação de contas de parcerias MROSC

A Lei Federal nº 13.019, de 2014, estabeleceu, em seu art. 64, que a prestação de contas apresentada pela OSC deve conter elementos que permitam ao gestor da parceria a avaliação quanto à conformidade da execução do objeto da parceria em relação ao planejamento estabelecido no plano de trabalho. Este dispositivo determina, ainda, que os dados financeiros deverão ser analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre as receitas e despesas realizadas, bem como a respectiva conformidade com o cumprimento das normas pertinentes.

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

[...]

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

[...] (Brasil, 2014).

Essa verificação, por sua vez, é realizada a partir de duas avaliações: do relatório de execução de objeto, documento apresentado pela organização parceira que contempla o detalhamento das atividades ou projetos desenvolvidos por ela para o cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho e o comparativo dos objetivos propostos com os resultados alcançados, e dos dados financeiros inseridos na plataforma eletrônica prevista no art. 65 da legislação.

Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Brasil, 2015).

Durante a avaliação do relatório de execução do objeto e dos dados financeiros inseridos na plataforma, se for constatado o descumprimento de metas, a legislação estabelece que a organização deve apresentar relatório de execução financeira à administração pública,

documento que integra a descrição pormenorizada das despesas e receitas auferidas para a execução da parceria e a respectiva vinculação com o objeto realizado.

Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

[...]

II - Relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

[...] (Brasil, 2015).

4.2 Fatores determinantes para a efetivação da lógica de controle de resultados

Diante das disposições legais salientadas no tópico anterior, é possível dizer, à primeira vista, que o MROSC conferiu maior flexibilidade em relação à prestação de contas das parcerias, sob o argumento do controle de resultados. Sem prejuízo do reconhecimento desta afirmação, é certo que efetivação dessa lógica de controle não se concretiza pela mera flexibilização da prestação de contas, de forma desvinculada à observância das regras e procedimentos relacionados às fases de planejamento, monitoramento e avaliação do instrumento. Corroborando à esta interpretação, pondera-se consideração apresentada por Lahoz

Em uma rápida e prematura leitura, é possível afirmar que a Lei nº 13.019/2014 possui foco no controle de resultados, haja vista que o inciso II, art. 6º aduz que uma das diretrizes fundamentais do regramento jurídico de parcerias é “a priorização do controle de resultados”. Tal entendimento, entretanto, é equivocado, uma vez que priorizar uma forma de controle não significa deixar de lado o controle sobre os processos adotados (Lahoz, 2018, p. 399).

Importante destacar que nem mesmo ao se considerar o controle de resultado de forma desvinculada às fases anteriores da parceria, de modo diverso ao entendimento sustentado acima, é possível dizer que o MROSC dispensa integralmente o controle procedimental nos casos em que não há constatação de descumprimento de metas. Isso porque o §3º do art. 64 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, é expreso quanto a obrigatoriedade da análise dos dados financeiros – que não se confunde com a avaliação do relatório de execução financeira de que trata o inciso II do art. 66 da norma - em todas as prestações de contas.

Com efeito, ainda que o MROSC seja orientado pelo controle de resultados, remanesce a obrigatoriedade de avaliação quanto a boa e regular aplicação dos recursos, comprovada, nesse contexto, pela demonstração no nexo de causalidade entre a receita e a despesa. Essa

comprovação, inclusive, não representa mera formalidade, mas busca atender aos princípios basilares da administração pública que se inserem, do mesmo modo, no regime jurídico de parcerias com OSCs.

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 (Brasil, 2014)

Por essa razão, entende-se que o controle de resultados não pode se configurar como prerrogativa para desconsiderar o descuido com o recurso público, tampouco para admitir o descumprimento do dever constitucional de prestar contas relativas ao seu uso. Ainda que a OSC seja regida por normas do direito privado, os bens e valores destinados à organização parceira conservam a sua natureza pública na execução da parceria, sendo imputado a quem executa esses valores, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, o ônus de comprovar sua boa e regular aplicação, independente do instrumento jurídico adotado. Em consonância com esta interpretação, destaca-se:

O foco no controle de resultados não pode se dar às custas da desatenção ao aproveitamento ótimo dos recursos públicos nem ao cumprimento das exigências que se aplicam aos recursos públicos executados por terceiros mesmo sob regime privado. Por outro lado, não se admite que um foco em controle processuais e de aplicação de recursos imponha desempenho em níveis inferiores (Martins, et. al., 2017, p. 279).

Imperioso ressaltar que essas interpretações não buscam afastar o reconhecimento do controle de resultados buscado pelo MROSC, tampouco visam defender a ideia de que a disciplina jurídica de parcerias não deve atender às especificidades da natureza privada das entidades sem fins lucrativos de maneira adequada às particularidades dessa relação. Busca-se, a partir dessas considerações, sustentar que a efetivação dessa lógica de controle encontra-se intrinsecamente ligada à efetiva adoção de um conjunto de regras, procedimentos e estruturas de gestão previstas na legislação que rege a matéria que, em seu fim, se configuram como formas de controle de meios. São, portando, interdependentes, na medida em que, conforme considerado por Lahoz:

[...] não há possibilidade de se atingir os objetivos propostos nos ajustes sem se valer de meios legais, idôneos e adequados para tanto; por outro lado, somente serão observados os resultados pactuados através da utilização de meios objetivos e racionais.

A Lei nº 13.019/14 não foge dessa realidade. Há, em suas disposições, aspectos importantes tanto para o controle de meios quanto para o de resultados. [...] (Lahoz, 2018, p. 401).

Uma das possíveis razões para a ideia de que o controle de resultados estabelecido pelo MROSC afasta a necessidade do controle procedimental pode estar vinculada à lógica de convênios, que ainda se revela predominante na administração pública. Este entendimento parte da interpretação de que o gargalo do controle de convênios reside primordialmente no controle posterior dos meios, o que, de fato, dificulta o direcionamento do olhar da administração pública para a verificação dos resultados. O que se observou na Lei Federal nº 13.019, de 2014, nesse sentido, foi um movimento de deslocamento desse controle, que deixou de ser posterior e passou a ser preventivo, revelando-se nas fases de planejamento e monitoramento. Com o controle preventivo dos meios, buscou-se, em síntese, evitar a prática de irregularidades ou inconformidades que possam prejudicar o alcance dos resultados e, na sua eventual ocorrência, que elas possam ser corrigidas ou ter os seus impactos minimizados no produto que se pretende alcançar com a parceria. Com essa afirmação, reitera-se o caráter de interdependência do controle dos meios e do resultado, bem como da respectiva necessidade de harmonização entre eles.

4.3 Estruturas necessárias para a garantia do controle de resultados

Conforme visto anteriormente, a Lei Federal nº 13.019, de 2014, inaugurou uma série de inovações para possibilitar que as parcerias com as OSCs sejam orientadas a partir da lógica de controle de resultados. Nessa perspectiva, será apresentado, a seguir, as necessidades mínimas da administração pública para garantir sua efetivação.

4.3.1 Capacidade técnica e operacional da administração pública

A Lei Federal nº 13.019, de 2014, em seu art. 8º, que ao decidir sobre a celebração de parcerias MROSC, o administrador público deve considerar, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades. Compreende-se, portanto, que o volume de parcerias realizadas pelo órgão parceiro deve possuir conformidade com a disponibilidade operacional da administração pública em garantir o cumprimento da lei.

Este dispositivo também estabelece a competência do administrador público em avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário. A este respeito, apreende-se que sua realização se encontra condicionada ao devido planejamento da parceria que se pretende celebrar, que se concretiza principalmente a partir da construção de plano de trabalho com objetivos bem definidos, evidenciando o interesse público e recíproco envolvido na avença, e com metas, indicadores e estimativas bem delimitados, de modo a permitir que as áreas técnicas

e gestores responsáveis estejam munidos de parâmetros suficientemente necessários para o monitoramento e avaliação do alcance dos resultados.

Ainda neste artigo, é determinado ao administrador público o dever de designar gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução da parceria em tempo hábil e de modo eficaz, e, também, de apreciar as contas apresentadas pela organização na forma e nos prazos estabelecidos pela lei. Essas disposições se relacionam diretamente, na medida em que a intempestividade ou ausência do acompanhamento e avaliação das parcerias nos termos estabelecidos pela legislação, por contribuir ao aumento dos riscos relacionados a prática de irregularidades e/ou inconformidades que prejudicam o alcance dos resultados, geram morosidade no processo de análise das prestações de contas.

Todas essas determinações se destinam a determinar a adequação da estrutura técnica e operacional da administração pública para o cumprimento dos deveres e responsabilidades incumbidos a ela na realização de parcerias. Portanto, é dever do administrador público promover essa estruturação por meio da promoção de processos formativos com os servidores que atuam em todas as fases da parceria, do provimento de recursos materiais e tecnológicos necessários à gestão com vistas a assegurar essa capacidade prevista na legislação.

4.3.2 Principais estruturas de apoio

O MROSC estabelece que a administração pública deve dar transparência às parcerias celebradas e, também, garantir que a organização parceira cumpra este dever, além de divulgar canais de denúncia que permitam o exercício do controle por qualquer interessado. A transparência, nesse contexto, impacta diretamente na priorização dos resultados, uma vez que o cidadão, em especial aquele diretamente afetado pela parceria, é um dos principais, se não o principal, parâmetro para mensuração do alcance dos resultados pretendidos pela parceria.

Os conselhos setoriais de políticas públicas também se revelam no regime jurídico de parcerias como importantes aliados do controle da parceria, especialmente em relação à mensuração dos resultados. Por este motivo, a lei determina a possibilidade de participação ou até mesmo coordenação desses conselhos na seleção de organizações em chamamentos públicos, além de determinar, também, que o acompanhamento e fiscalização da execução da parceria pode ser realizado de forma auxiliar à administração pública pelo respectivo conselho setorial relacionado à política pública a qual ela se vincula.

Com vistas a incentivar o constante aperfeiçoamento da estrutura administrativa, normativa e informativa da administração pública para o fortalecimento das parcerias MROSC,

é estabelecida a criação de duas estruturas internas primordiais: o Conselho de Fomento e Colaboração, cuja importância já foi salientada no presente estudo, e a comissão de monitoramento e avaliação. No que se refere à esta comissão, constituída de órgão colegiado vinculado à estrutura interna do órgão parceiro, que se destina ao monitoramento e avaliação do conjunto de parcerias celebradas por ele. Esse exame, realizado de forma qualitativa e quantitativa, busca promover o aprimoramento de parâmetros, procedimentos e padronizações com vistas a otimizar a gestão de parcerias pelo órgão responsável.

4.3.3 Plataforma Eletrônica

Reiterando aspecto já apresentado, a Lei Federal nº 13.019, de 2014, estabelece, em seu art. 65, que a prestação de contas e todos os atos que dela decorram devem ser registrados em plataforma eletrônica. Numa leitura inicial, é possível interpretar este dispositivo como uma mera ferramenta virtual de encaminhamento da prestação de contas. No entanto, a plataforma eletrônica estabelecida pelo MROSC cumpre verdadeira função de pedra angular do controle de resultados incorporado no regime jurídico de parcerias.

Para discorrer sobre essa perspectiva, faz-se necessário, em primeiro lugar, um resgate de uma das principais recomendações contempladas no Acórdão TCU nº 2066, de 2006, e posteriormente reiteradas no Relatório Final da CPI das ONGs (2010):

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 [...] apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão [...], contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;

9.1.1. página do referido sistema deverá ser disponibilizada em local visível dos sítios de todos os órgãos/entidades que realizem transferências voluntárias, permitindo filtrar consultas aos instrumentos celebrados por cidade, estado, entidade conveniente, número do ajuste, objeto, entre outros critérios de pesquisa, com vistas a maior acessibilidade e transparência possível;

9.1.2. com o intuito de exibir dados de todos os instrumentos celebrados no âmbito da administração pública federal (direta e indireta), deverá ser disponibilizada em portal específico página do mesmo sistema, permitindo acesso aos filtros de consultas do item precedente, além de outros que a característica consolidadora da página exigir; (Brasil, 2006)

A proposta do TCU, concretizada pelo SICONV e atualmente intitulada Transferegov.br, se fundamentou pelos seguintes argumentos:

3.3.10 Agora constata-se que também a fase de acompanhamento e fiscalização da execução está sendo negligenciada pelos entes concedentes, aprofundando ainda mais a já pouca expectativa de controle por parte das entidades convenientes e impedindo a adoção de medidas tempestivas para corrigir a série de conseqüências nefastas que daí pode resultar, tais como o risco de descumprimento do objeto por inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas, a malversação e o desperdício dos recursos transferidos.

3.3.11 A falta de aparelhamento dos órgãos e entidades federais para fiscalizar e acompanhar a execução dos convênios celebrados e analisar as prestações de contas correspondentes tem sido recorrentemente apontada em relatórios e decisões deste Tribunal. 3.3.13 Sabe-se, no entanto, que fiscalizar e acompanhar a grande quantidade de ações públicas descentralizadas por meio de transferências voluntárias aos diversos entes da federação e às milhares de entidades privadas, mesmo com o aparelhamento previsto no item precedente, continuará sendo tarefa difícil de ser desempenhada a contento apenas pelos órgãos concedentes e pelos órgãos de controle interno e externo, sendo imprescindível ampliar os mecanismos de transparência de modo a oferecer aos cidadãos os meios adequados para que também exerçam o controle social da execução das ações governamentais, prerrogativa do regime democrático e mais consentâneo com a realidade dos dias atuais (Brasil, 2006)

É certo dizer que os diagnósticos do cenário histórico de transferências de recursos públicos à entes públicos e entidades privadas se revelam como uma das razões que culminaram a Lei Federal nº 13.019, de 2014. Nesse sentido, a previsão da utilização de plataforma eletrônica prevista no MROSC parte do reconhecimento de que a gestão, fiscalização e transparência das parcerias exclusivamente com a estrutura operacional física da administração pública não é suficiente, por si só, para garantir o devido controle, dado o volume dos repasses. Com efeito, ao se considerar as exigências de controle preventivo de meios intrinsecamente necessários à efetivação do controle de resultados, a flexibilização e a lógica gerencial pretendida pela lei, quando não inviabilizada, certamente se dificulta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das transformações dos paradigmas da atuação da Administração Pública no decorrer dos anos seguiu em uma direção de reconhecimento e valorização da atuação cooperativa com a sociedade civil, a partir da união de esforços entre diferentes grupos de

interesse em prol do interesse comum. Considerando essa perspectiva, cabe ressaltar o objetivo da implementação da Lei Federal nº 13.019, de 2014:

A nova lei vai impactar as relações entre poder público e OSCs em todo o País. A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos. As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora. Com a nova lei, as OSCs podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública. Além disso, as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultados das parcerias. Com um marco legal próprio e práticas institucionais que valorize as OSCs, é possível responder adequadamente às necessidades de uma sociedade civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira (Lopes et. al. 2016, p.12).

As reflexões reunidas no presente trabalho não advogam a viabilidade da implementação de uma rede de atuação colaborativa de forma adequada e inovadora, mas buscam trazer reflexões sobre os elementos necessários à sua efetivação. Isso porque a Lei Federal nº 13.019, de 2014, foi implementada a partir do reconhecimento de que o incentivo descompromissado e inadequado das ações de interesse público desenvolvidas pelas OSCs não pode ser tolerado, principalmente porque essas parcerias se constituem, fundamentalmente, do cumprimento de deveres estatais, não se constituindo, portanto, de mero mecanismo de fuga, transferência ou atenuação de tais deveres (Mânica, 2018).

Mesmo após quase dez anos da edição da disciplina jurídica de parcerias, observa-se que muitos dos problemas já constatados num cenário anterior à sua implementação se perpetuaram, especialmente aqueles que remontam ao dever da administração pública de se estruturar e se qualificar para garantir o controle desses repasses. No entanto, ao contrário da experiência anterior, evidenciada pela falta de integração normativa, inexistência de disciplina jurídica adequada e ausência de mecanismos de controle, a administração pública possui, hoje, o devido amparo legal para o desenvolvimento das relações do terceiro setor.

Os desafios atuais evidenciam a necessidade de tornar a administração pública devidamente capaz de implementar a lógica de controle buscada pelo MROSC. Isso porque o controle de resultados já se revelou mais adequado em comparação ao controle posterior de meios, na medida em que de nada adianta a regularidade de processos se o resultado obtido não ocasionar em benefícios para a sociedade, conforme pontuado por Lohaz:

O controle de resultados, obviamente, é mais importante por atestar justamente a legitimidade dos ajustes entre o poder público e privado. [...] Se

o poder público repassa recursos para um ente privado, este deverá demonstrar que a sua utilização teve uma finalidade positiva para a população. Não faz sentido a Administração Pública firmar uma parceria com uma entidade privada e não cobrar os resultados (Lohaz, 2018, p.401).

Este processo, por seu turno, exige a estruturação e fortalecimento de conselhos, o desenvolvimento de processos formativos contínuos e permanentes do aparato burocrático e da sociedade civil organizada, a promoção de diálogos intersetoriais com órgãos de controle, universidades, operadores de direito e administrações locais. Além disso, de maneira fundamental e mais urgente, faz-se necessária a implementação integral de plataforma eletrônica com ferramentas adequadas e suficientes para garantir a transparência e o controle das parcerias.

Por todo o exposto, resta dizer que a implementação de inovações e transformações, bem como o aperfeiçoamento das relações de parcerias com o terceiro setor são fundamentais e necessárias. Contudo, estas só revelam, de fato, avanços efetivos no aprimoramento do MROSC na medida em que a administração pública dispõe de estruturas devidamente aptas e qualificadas para planejar, gerir, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas pelas organizações. Assim sendo, a conformidade do aparato burocrático junto a um controle social fortalecido e presente nas relações de parcerias com o terceiro setor, tornam o MROSC o mais viável mecanismo de garantia e efetivação de direitos desempenhados pelas OSCs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ABONG). **Boletim**: orientação jurídica. 8 ed., dez. 2015. Disponível em: www.abong.org.br/final/download/Boletim8.pdf Acesso em: 01 dez. 2023.

AGUIAR, Ubiratan *et al.* **Convênios e tomadas de contas especial**: manual prático. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 287 p.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 65-81. Disponível em: www.ufrgs.br/nph/obra.php?id=3597. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **CPI das ONGs**. Brasília, 2010. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023**. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11531.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011**. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Brasília, Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7568.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.190, de 1 de novembro de 2017**. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Brasília, DF, Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.3872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nos 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nos 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp187.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013. Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12868.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília: Presidência da República. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art1 Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8666, 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: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

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, Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm Acesso em: 01 dez. 2023.

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: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Perfil das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público em atividade no Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. 24 p. Disponível em: repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10406. Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Modernização do sistema de convênio da administração pública com a sociedade civil.** Brasil: São Paulo, n. 41, 2012.83 p. Disponível em: www.sinapse.gife.org.br/download/modernizacao-do-sistema-de-convenio-da-administracao-publica-com-a-sociedade-civil Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. **Sobre o mapa das OSCs.** Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/sobre>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2066.** Relatório Consolidado das Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Determinações. Recomendações. Relator: Marcos Bemquerer. 03 de novembro de 2006. Disponível em: www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2006/Plenario/AC-2006-002066-MBC-PL.doc Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil:** a construção da agenda no governo federal - 2011 a 2014. Brasília: Governo Federal, 2014. 240 p. Disponível em: sinapse.gife.org.br/download/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-a-construcao-da-agenda-no-governo-federal-2011-a-2014 Acesso em: 01 dez. 2023.

CHAGAS, Victoria Oliveira Pinheiro. **A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E AS PARCERIAS:** capacidade de controle da administração pública na garantia do êxito da implementação do MROSC no território brasileiro. **Revista TcE Contas**, Palmas, v. 1, n. 1, p.

119-136, 2019. Disponível em: tce.to.gov.br/revista/index.php/tcecontas/article/view/2/13. Acesso em: 01 dez. 2019.

FARIAS, Deborah. Reflexos da teoria neoliberal do consenso de Washington na constituição brasileira de 1988. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 15, n. 60, p. 65-81, 2007. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/86039>. Acesso em: 23 nov. 2023.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzarini. Prestação de contas das organizações da sociedade civil: controle de meios ou de resultados? In: MOTTA, Fabricio et. al. **Parcerias com o terceiro setor**: as inovações da lei nº 13.019/14. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 385-402.

LOPES, Laís de Figueiredo et. al. **Entenda o MROSC**: marco regulatório das organizações da sociedade civil: lei 13.019/2014. Brasília: Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016. Disponível em: mapasc.ipea.gov.br/post/83/entenda-o-mrosc-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil Acesso em: 28 maio 2023.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (Ipea), 176 p., 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8396> Acesso em: 28 maio 2023.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios Administrativos**: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico. São Paulo: Atlas, 2012. 384 p.

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, et. al. **Parcerias com o terceiro setor**: as inovações da lei nº 13.109/14. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 107-134.

MARTINS, Humberto Falcão. Organizações Sociais: passado, presente e futuro. In: FUX, Luiz (org.). **Organizações Sociais Após a Decisão do STF na ADI nº 1923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 278 p.

MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro. **Dinâmicas do terceiro setor no Brasil**: trajetórias de criação e fechamento de organizações da sociedade civil (OSCs) de 1901 a 2020. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. 31 p. Disponível em: repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11453/1/td_dinamica_terceiro_setor_publica%20preliminar.pdf. Acesso em: 28 maio 2023.

PASIN, Joao Bosco Coelho et. al. Avanços e controvérsias da nova lei do Cebas. São Paulo: **Revista Direito Tributário Atual**, v. 40, n. 52, p. 231-257, dez. 2022. Disponível em: bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172184. Acesso em 01 dez. 2023.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2001. 451 p. Disponível em: books.google.com.br/books/about/Sociedade_e_Estado_em_transforma%C3%A7%C3%A3o.html?id=lkAOADSZ4E0C&redir_esc=y Acesso em: 01 dez. 2023.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. Disponível

em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Os avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998. Disponível em: [bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf](https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf). Acesso em: 17 nov. 2023.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser et. al. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: [bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf](https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf) Acesso em: 01 dez. 2023.

PIERANTI, Octavio Penna et. al., Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista de Gestão USP**, v. 15, n. 3, p. 39-55, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/Mpktr8kGXJ4hpRnhZshSRSJ/> Acesso em: 01 dez. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 429 p.

TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. In: MODESTO, Paulo (org.). **Nova Organização Administrativa Brasileira**. 2. ed. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Público, 2010. 444 p.