

COLEÇÃO  
SUSTENTABILIDADE  
ECONÔMICA DAS  
ORGANIZAÇÕES DA  
SOCIEDADE CIVIL



GRUPO DE INICIATIVAS DE FOMENTO À INVESTIMENTO SOCIAL

 FGV DIREITO SP

# Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios



# Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios

## COORDENAÇÃO

Aline Gonçalves de Souza

Aline Viotto

Thiago Donnini

## AUTORES

Alexandre Ribeiro Leichsenring

Aline Gonçalves de Souza

Letícia de Oliveira

Lucas Vilas Boas

Patrícia Mendonça

Thiago Donnini

## REALIZAÇÃO



## PARCERIA TÉCNICA



## PARCERIA



## APOIO



**COLEÇÃO**  
**SUSTENTABILIDADE**  
**ECONÔMICA DAS**  
**ORGANIZAÇÕES DA**  
**SOCIEDADE CIVIL**

# **Marco Regulatório** **das Organizações** **da Sociedade Civil:** **avanços e desafios**

**SÃO PAULO, 2020**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Marco regulatório das organizações da sociedade civil : avanços e desafios / Alexandre Ribeiro Leichsenring ... [et al.] ; coordenação Aline Gonçalves de Souza, Aline Viotto, Thiago Donnini. -- 1. ed. -- São Paulo : GIFE : FGV Direito SP, 2020. -- (Coleção sustenta OSC ; 4)

Outros autores: Aline Gonçalves de Souza, Letícia de Oliveira, Lucas Vilas Boas, Patricia Mendonça  
Bibliografia  
ISBN 978-65-86701-01-2

1. Empresas - Aspectos sociais 2. Organizações da sociedade civil 3. Organizações da sociedade civil - Brasil 4. Regulação 5. Serviço social  
I. Leichsenring, Alexandre Ribeiro. II. Souza, Aline Gonçalves de. III. Oliveira, Letícia de. IV. Vilas Boas, Lucas. V. Mendonça, Patrícia. VI. Viotto, Aline VII. Donnini, Thiago. VIII. Série.

20-37804

CDD-060

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Organizações da sociedade civil 060

# EXPEDIENTE

## CONSELHO DE GOVERNANÇA

Americo Mattar – *Fundação Telefônica Vivo*

Atila Roque – *Fundação Ford*

Fábio Deboni – *Instituto Sabin*

Giuliana Ortega – *Laudes Foundation*

Guilherme Coelho – *Instituto República*

Inês Lafer – *Fundação Betty e Jacob Lafer*

Leandro Pinheiro – *Fundação FEAC*

Luis Fernando Guggenberger – *Instituto Vedacit*

Maria Alice Setubal – *Fundação Tide Setubal (Presidente)*

Maria de Lourdes Nunes – *Fundação Grupo Boticário*

Mônica Pinto – *Fundação Roberto Marinho*

Virgílio Viana – *Fundação Amazonas Sustentável*

## CONSELHO FISCAL

Cibele Demetrio Zdradek – *Instituto Grupo Boticário*

Odair Barros da Silva – *Fundação Telefônica Vivo*

Tatiana Zanotti Gonçalves – *Instituto Clima e Sociedade*

## SECRETÁRIO-GERAL

José Marcelo Zacchi

**SUPERVISÃO:** José Marcelo Zacchi e Oscar Vilhena Vieira

**COORDENAÇÃO:** Aline Gonçalves de Souza, Aline Viotto e Thiago Donnini

**AUTORES:** Alexandre Ribeiro Leichsenring, Aline Gonçalves de Souza, Letícia de Oliveira, Lucas Vilas Boas, Patrícia Mendonça e Thiago Donnini

**PARCERIA TÉCNICA:** EACH/USP e EAESP/FGV

**EDITOR:** Pedro Salomon B. Mouallem

**APOIO TÉCNICO:** Ana Claudia Andreotti e Letícia de Oliveira

**PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:** Luciano Schinke

**REVISÃO:** Lupa Texto



---

# AGRADECIMENTOS

*Agradecemos a toda a equipe da FGV Direito SP e do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e aos autores das pesquisas presentes nesta publicação: Alexandre Ribeiro Leichsenring, Aline Gonçalves de Souza, Letícia de Oliveira, Lucas Vilas Boas, Patrícia Mendonça e Thiago Donnini. A pesquisa teve início com os pesquisadores Natalia de Aquino Cesário e Marco Aurélio Barreto Lima, coordenados por Carolina Gabas Stuchi. A eles agradecemos pelas importantes contribuições iniciais ao estudo que ora se apresenta.*

*Agradecemos também a cooperação estabelecida com a Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), por intermédio da professora Patrícia Mendonça, e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP), por meio dos professores Alexandre Abdal Cunha e Mario Aquino Alves, que colaboraram intensamente com o desenvolvimento da pesquisa de percepção que compõe este livro.*

*Esta publicação contou com a contribuição de representantes de organizações da sociedade civil (OSCs) e gestores públicos,*

---

*bem como com participantes das reuniões do OSC em Pauta, que enriqueceram a construção da pesquisa com suas experiências profissionais e acadêmicas. A todas essas pessoas, nosso profundo agradecimento. Esperamos que o livro seja útil aos trabalhos que realizam.*

*O projeto Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil foi idealizado por um time de pessoas que se dedicam incansavelmente a pensar o campo de atuação da sociedade civil no Brasil: Andre Degenszajn, Aline Gonçalves de Souza, Eduardo Pannunzio, Iara Rolnik e Mariana Levy.*

*Agradecemos, por fim, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), parceiro desse projeto, e aos financiadores que tornaram possível essa iniciativa:*

*Instituto Arapyáú  
Instituto de Cidadania Empresarial (ICE)  
Laudes Foundation  
Fundação Lemann  
União Europeia*





---

# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| Apresentação .....   | 13  |
| Introdução .....   | 15  |
| CAPÍTULO 1 – Regulamentação subnacional do MROSC. Uma análise dos decretos editados por estados, Distrito Federal e capitais para a execução da Lei nº 13.019/2014 ..... | 25  |
| CAPÍTULO 2 – De prestadora de serviços a parceira? Como representantes de OSCs atuantes na defesa de direitos percebem a Lei nº 13.019/2014 .....                        | 77  |
| CAPÍTULO 3 – Percepção dos gestores públicos no processo de implementação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC) nos contextos subnacionais .....                                 | 125 |
| CAPÍTULO 4 – Classificação orçamentária e sistematização de dados sobre o financiamento público das organizações da sociedade civil no ambiente subnacional .....        | 151 |
| CAPÍTULO 5 – O financiamento público federal para projetos de organizações da sociedade civil em defesa de grupos e minorias vulneráveis .....                           | 191 |
| Sugestões práticas para aprimoramento e melhor aplicação da Lei nº 13.019/2014 .....   | 217 |
| Notas .....  | 229 |
| Referências bibliográficas .....   | 255 |
| Apêndices .....  | 265 |



---

# APRESENTAÇÃO

O presente livro integra a coleção Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil e apresenta os resultados das pesquisas desenvolvidas no âmbito do projeto de mesmo título, desenvolvido pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) em parceria com a Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA) da FGV Direito SP e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O projeto conta com o apoio financeiro da União Europeia (no âmbito do programa EuropeAid/150217/DD/ACT/BR), do Instituto Arapyaú, do Instituto de Cidadania Empresarial (ICE), da Laudes Foundation e da Fundação Lemann.

Com duração de três anos (2017-2019), o projeto tem como foco investigar quatro subtemas relacionados à sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil (OSCs): (i) a implementação da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das OSCs – MROSC), (ii) as barreiras tributárias a doações às OSCs (imposto sobre transmissão causa mortis e doação – ITCMD), (iii) os incentivos a doações de pessoas físicas às OSCs; além dos (iv) fundos patrimoniais.

A premissa que norteia as ações do projeto é a de que, nas últimas décadas, o protagonismo assumido pelas OSCs na garantia e afirmação de direitos não foi acompanhado por avanços correspondentes dos mecanismos de financiamento à disposição dessas entidades. Ao contrário, nesse período, as OSCs têm experimentado ameaças à sua sustentabilidade em razão da baixa capacidade de geração de recursos próprios, da fragilidade dos mecanismos de financiamento e do cenário de insegurança jurídica na relação com o Estado. Esse cenário agravou-se nos últimos anos com a redução dos financiamentos internacionais e, no plano doméstico, em virtude da escassez de recursos públicos e privados.

Diante desse cenário, o projeto e suas pesquisas buscam contribuir para o aperfeiçoamento do ambiente regulatório do país de forma a

---

estimular o repasse de recursos, especialmente privados, para as OSCs. O trabalho realizado tem o intuito de produzir diagnósticos e sugerir propostas para a superação do desafio da sustentabilidade econômica.

O quarto volume da coleção tem como foco o processo de regulamentação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019/2014 – em nível subnacional. Para tanto, foram analisados decretos e instrumentos normativos promulgados pelos entes federativos, bem como realizada uma pesquisa de percepção de representantes de OSCs e gestores públicos sobre os impactos e desafios postos pela legislação. Além disso, o livro apresenta uma análise da destinação de recursos públicos federais voltados às parcerias com OSCs atuantes no campo da defesa de minorias vulneráveis e um debate sobre a classificação orçamentária das despesas públicas em parcerias com OSCs.

Dessa forma, pretende-se contribuir para a sustentabilidade das próprias OSCs e para a continuidade de suas ações no monitoramento e aprimoramento das instituições estatais, na promoção da participação ativa da cidadania, bem como na garantia e ampliação de direitos. O fortalecimento das OSCs é um objetivo que interessa a toda a sociedade, pois, em última instância, colabora para a consolidação e o aprofundamento da própria democracia. Esperamos que esta publicação possa subsidiar os próximos passos nessa trilha.

**BOA LEITURA!**

***José Marcelo Zacchi e Oscar Vilhena Vieira***

# Introdução

Thiago Donnini

Pode-se dizer que a Lei nº 13.019/2014,<sup>1</sup> também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), constituiu um novo regime jurídico para parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), em regime de mútua cooperação. Não é a única lei a disciplinar o assunto, mas foi a primeira a definir critérios de seleção, execução e encerramento das parcerias, com profundo nível de detalhamento, em âmbito nacional.

O MROSC estabeleceu novos instrumentos de “fomento público no domínio dos serviços sociais”, utilizando a definição do ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF). Utilizando uma categoria proposta por Rafael Valim (2015, p. 125), pode-se afirmar ainda que foram criadas novas formas para as “relações jurídico-administrativas subvencionais” situadas no campo que Paulo Modesto (2017) denomina “parcerias público-sociais”.

Apesar de criar riscos no plano federativo (MARRARA; CESÁRIO, 2017, p. 100), dos quais tratam alguns capítulos adiante, a lei tem potencial para robustecer o regime jurídico das parcerias com OSCs, conformando uma disciplina adequada para essas relações, pois:

- define princípios, diretrizes e critérios pertinentes para a alocação de recursos em atividades e projetos de interesse público desenvolvidos por OSCs;
- fixa os correspondentes parâmetros de eficácia e efetividade, impondo a priorização do controle por resultados;
- sujeita os processos de parcerias – em suas etapas de formação, execução e prestação de contas – aos instrumentos de participação e de controle social.

Por isso, neste livro, defende-se que a disciplina das parcerias, tal como definida na Lei nº 13.019/2014, deva ser assimilada nacionalmente, com todo o seu potencial de inovação para o fortalecimento das OSCs. É necessário, contudo, evitar-se uma “interpretação retrospectiva”<sup>2</sup> da matéria. Neste ponto, aliás, um dos principais riscos é de que a lei não seja devidamente implementada e, conseqüentemente, não ajude a superar os diversos problemas<sup>3</sup> oriundos da legislação de convênios. Todas essas questões são exploradas em detalhes à frente.

## DELIMITAÇÃO DAS PESQUISAS QUE COMPÕEM ESTE LIVRO

Considerando a extensão e a complexidade da lei, o curto tempo desde o início de sua vigência – 2016 para a União, os estados e o Distrito Federal (DF), e 2017 para os municípios –, além do próprio escopo do projeto de pesquisa aqui apresentado – a sustentabilidade econômica das OSCs –, foram estabelecidas delimitações para as frentes de pesquisa que compõem este livro. Para tanto, os recentes estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre as OSCs no Brasil foram essenciais.

Em meados de 2018, foram publicados resultados de uma pesquisa inédita, que retratava o universo das 820 mil OSCs existentes no país. A publicação *Perfil das Organizações da Sociedade Civil* (LOPEZ, 2018) é mais um dos relevantes esforços do IPEA dentro dessa agenda, que inclui, também, avaliações especificamente direcionadas ao financiamento público das OSCs.<sup>4</sup> Essa pesquisa realizou importantes achados que devem ser destacados. Primeiro, o fato de que, no período entre 2010 e 2017, verificou-se acentuada queda de recursos federais destinados às OSCs. Além disso, a pesquisa identificou que, no mesmo período, houve um aumento de recursos destinados pelos entes federativos subnacionais, especialmente os municípios.

Segundo a pesquisa, das cerca de 820 mil OSCs existentes no Brasil, menos de 1% recebeu recursos de origem federal no exercício de 2017. Ademais, os recursos federais estão concentrados nas áreas de educação e saúde (em torno de 50%), estando também concentrados regionalmente (61% na Região Sudeste). A partir de 2016 (primeiro ano de vigência da Lei nº 13.019/2014), as OSCs de maior porte – aquelas que possuem mais de cem vínculos formais de trabalho – passaram a concentrar o recebimento de recursos federais.

A pesquisa identificou ainda que o financiamento federal de OSCs não se restringe à modalidade de aplicação orçamentária especificamente destinada às “transferências para instituições sem fins lucrativos” – essa fonte de recursos tem registrado menos de 30% dos repasses para OSCs. E, finalmente, entre 2015 e 2017, verificou-se a ausência de recursos federais destinados às organizações que têm, conforme critérios definidos pelo IPEA, como finalidade institucional a defesa de direitos de grupos e minorias.

Sobre o primeiro ponto, o pesquisador responsável por *Perfil das Organizações da Sociedade Civil*, Felix Lopez, sugeriu a hipótese de que a redução do financiamento federal das OSCs, verificada sobretudo a partir de 2016, poderia estar associada à combinação de dois fatores:

“O ajuste fiscal e a nova lei são as duas variáveis que explicam a queda das transferências”, diz Félix Garcia Lopez Junior, pesquisador do IPEA e responsável pela publicação. Desde 2016, as OSCs têm um marco regulatório, a Lei 13.204, que exige maior transparência na prestação de contas e comprovação de resultados das ações financiadas pelo poder público. Para Lopez Jr., a regulamentação da lei gerou muitas incertezas, o que pode ter contribuído para a queda nos repasses. Ele observa que o recuo foi menos expressivo nas áreas onde os serviços são essenciais, como saúde. As organizações do setor receberam R\$ 3,6 bilhões do total de R\$ 6,3 bilhões transferidos em 2017. Para outras áreas, como defesa de direitos de minorias, nem sequer houve repasses (VALOR ECONÔMICO, 2018, p. 2).

Em relação ao primeiro fator, o ajuste fiscal, vale recordar que, a partir de 2017, o governo federal fixou novos limites para despesas primárias – o que afetou diretamente os gastos sociais e, portanto, as parcerias com OSCs – pelo prazo de até 20 anos (ADCT, arts. 106 a 114). Já em relação ao segundo, a própria Lei nº 13.019/2014, em razão de sua complexidade e da necessidade de um período de adaptação aos seus comandos, seria possível esperar que a redução de recursos não acontecesse apenas no âmbito federal, mas também na esfera subnacional.

## **ENFOQUE NAS OSCS QUE ATUAM EM DEFESA DE DIREITOS DE MINORIAS**

Neste livro, os estudos conferem especial ênfase à perspectiva das OSCs que atuam *no campo da defesa e promoção de direitos de grupos e minorias*. A delimitação mais precisa desse escopo é feita nos capítulos adiante. Vale, contudo, dizer que entre as justificativas para isso está o fato de que tais organizações, diferentemente das que

atuam no campo dos serviços assistenciais de interesse público,<sup>5</sup> detêm menores estruturas (equipes e aparato administrativo), defendem pautas que podem não despertar interesse de financiadores privados e, eventualmente, sofrem riscos de perseguição política que podem levar à discriminação indevida e injustificada.

Vale dizer que estudos que avaliaram o financiamento público de OSCs na primeira década dos anos 2000 já indicavam a limitação de incentivos públicos para organizações atuantes nesse campo.<sup>6</sup> Nesse sentido, duas pesquisas recentes que, entre outras dimensões, tratam do financiamento privado a OSCs do campo dos direitos humanos reforçam a relevância dessa abordagem. São elas: a *Pesquisa Comportamental Sobre Doadores de Alta Renda*, realizada pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (CEAPG/FGV EAESP), em parceria com a organização Conectas Direitos Humanos (ABDAL et al., 2019); e o *Censo GIFE 2018*, que analisa mais amplamente o investimento social privado no Brasil (FERRETI; BARROS, 2019). Tais pesquisas indicam que, de fato, a agenda da defesa de minorias vulneráveis, como indígenas, quilombolas e população LGBTQ+, ainda conta com baixo potencial de mobilização de recursos privados em favor de OSCs.

Além disso, a Lei nº 13.019/2014 estabeleceu entre seus princípios diretivos a “promoção e a defesa dos direitos humanos” e a “valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais” (art. 5º, VII e IX). Em sua regulamentação federal, a diretriz de proteção de grupos e minorias vulneráveis recebeu contornos ainda mais amplos e detalhados, fixando possibilidade de tratamentos preferenciais para projetos de OSCs vinculados a essa agenda,<sup>7</sup> o que também repercute, em parte, nos decretos subnacionais. Em outras palavras, são diversas as razões que motivam o enfoque especial para esse segmento de OSC.

## **METODOLOGIA DA PESQUISA**

A pesquisa valeu-se de duas etapas metodológicas.<sup>8</sup> Primeiramente, foi realizado levantamento de dados, que incluiu: a produção normativa, especificamente dos atos de regulamentação subnacional

da Lei nº 13.019/2014, as proposições de alteração da lei federal, outras normas e decisões que afetaram a interpretação/aplicação da lei, bem como informações orçamentárias sobre os repasses públicos às OSCs. Além disso, foi realizada análise de percepção de gestores de OSCs, administradores públicos e agentes de controle sobre os aspectos da lei que dizem respeito diretamente ao tema da sustentabilidade econômica. Foram enfatizados, quando possível, os assuntos sensíveis à perspectiva das organizações atuantes na defesa de direitos de grupos e minorias.

A partir disso, a pesquisa buscou identificar e avaliar questões que representassem algum tipo de obstáculo indevido ao financiamento público mediante parcerias com OSCs. Foram analisadas quatro dimensões fundamentais para a efetividade da Lei nº 13.019/2014 e para a sustentabilidade das OSCs, que serão detalhadas ao longo dos capítulos.

A primeira delas diz respeito a aspectos estruturais e abarca questões como o aparato administrativo mínimo para que a formalização dos processos administrativos relacionados ocorra de modo mais simplificado, participativo, transparente e acessível. A segunda dimensão refere-se a aspectos pré-contratuais, em que são avaliadas inovações relevantes que podem favorecer o acesso de OSCs de menor porte ao financiamento público, a exemplo do “procedimento de manifestação de interesse social”.

A terceira, por sua vez, diz respeito a aspectos contratuais, incluindo as matérias que, essencialmente, caracterizam a relação jurídica como um verdadeiro contrato de financiamento das ações de interesse público desenvolvidas por OSCs, com ênfase em temas como a “atuação em rede” e o foco no controle por resultados. Por fim, a quarta dimensão lida com aspectos pós-contratuais, a exemplo dos critérios de sustentabilidade das ações pactuadas após a conclusão das parcerias, assim como a adequação dos ritos de prestação de contas.

## **PARCERIAS ACADÊMICAS E OUTROS RESULTADOS DA PESQUISA**

Algumas parcerias acadêmicas foram fundamentais para a viabilização dos estudos que compõem este livro. A professora Patrícia

cia Mendonça, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), participou ativamente das atividades do projeto, especialmente dos diversos debates e encontros promovidos juntamente com o trabalho de pesquisa. Os professores Mario Aquino Alves e Alexandre Abdal Cunha, ambos da FGV/EAESP, ofereceram grandes contribuições para a realização da pesquisa de percepção junto às OSCs.

Além disso, durante todo o período em que foram realizadas as atividades de pesquisa, a interlocução com outros pesquisadores, representantes de OSCs e servidores públicos foi decisiva para que o trabalho fosse viabilizado. Também é importante registrar, aqui, os esforços de pesquisa que não resultaram em capítulos específicos, mas foram importantes para este livro. Em uma das frentes de pesquisa, pretendíamos avaliar os impactos da Lei nº 13.019/2014 da perspectiva dos órgãos de controle, especialmente pelos tribunais de contas. Com o apoio da pesquisadora Natalia de Aquino Cesário – a quem dirigimos nossos maiores agradecimentos – procuramos identificar, junto aos 33 tribunais de contas existentes, dados e informações sobre o assunto, tendo em vista o protagonismo de alguns deles, especialmente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), nessa matéria – órgão ao qual, aliás, também dirigimos agradecimentos pela estreita colaboração com as atividades da Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da FGV (CPJA/FGV Direito SP).

Enfrentamos, no entanto, algumas dificuldades para a obtenção de informações por meio do sistema de acesso regidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI) junto a diversos tribunais de contas estaduais e municipais. As respostas insatisfatórias, as negativas e as omissões aos pedidos realizados não devem, contudo, ser interpretadas como um distanciamento desses órgãos em relação aos desafios da Lei nº 13.019/2014. Como se discute no Capítulo 4 deste livro, a utilização das parcerias com OSCs não é um fenômeno uniforme entre estados, municípios e DF. Portanto, é esperado que a atuação dos diversos tribunais, nas diferentes regiões do país, não seja tão intensa como é a do TCE/SP – órgão que monitora o maior volume de repasses às organizações sem fins lucrativos no Brasil mediante parcerias. Ao cabo, tais limitações prejudicaram o avanço da frente de pesquisa, motivo pelo qual não compõe o presente livro.

## ESTRUTURA DO LIVRO E PRINCIPAIS ACHADOS

Além desta Apresentação, o livro está organizado em cinco capítulos com autorias diversas. O **Capítulo 1**, de autoria de Thiago Donnini, apresenta um levantamento e uma avaliação crítica da regulamentação da Lei nº 13.019/2014 no âmbito subnacional, contemplando os decretos editados por estados, DF e municípios (capitais).

O capítulo indica que a regulamentação subnacional do MROSC revela grandes desafios para a implementação da lei. Por um lado, é possível destacar aspectos positivos, como a internalização razoavelmente uniforme de mecanismos que podem favorecer o fortalecimento das OSCs, como a manifestação de interesse social e a atuação em rede. Por outro lado, são verificadas sensíveis incompatibilidades entre a regulamentação subnacional e as normas gerais da Lei nº 13.019/2014. Sobressaem, nesse sentido, as ingerências estatais indevidas na gestão interna das OSCs e a preferência pelo controle financeiro das parcerias, em contraposição à exigência do controle prioritário de resultados. Igualmente preocupante é que grande parte das normas de regulamentação subnacional não defina critérios de defesa de minorias por meio das ações financiadas, como se discute ao longo do capítulo.

O **Capítulo 2**, de autoria das pesquisadoras Aline Gonçalves de Souza e Letícia de Oliveira, apresenta os resultados de uma pesquisa de percepção com representantes de OSCs atuantes na defesa de direitos sobre os impactos da Lei nº 13.019/2014.

O capítulo identifica que representantes de OSCs que atuam na agenda de defesa de direitos enaltecem os diversos avanços do MROSC, mas já advertem para os riscos de retrocessos ou de desuniformidades na aplicação da lei. Relatam que sob a vigência do MROSC já observam, por exemplo, exigências documentais incompatíveis com o novo regime jurídico, defuncionalidades de plataformas eletrônicas (concebidas sob a legislação anterior e, portanto, não devidamente adaptadas à lei) e, também, indevidas ingerências nas contratações realizadas pelas OSCs (de fornecedores ou de pessoal). A capacitação das OSCs sobre a lei é entendida como condição fundamental para a efetividade das inovações introduzidas.

O **Capítulo 3**, por sua vez, de autoria dos pesquisadores Patrícia Mendonça, Lucas Vilas Boas e Alexandre Ribeiro Leichsenring,

apresenta os resultados de uma pesquisa de percepção realizada com gestores públicos de entes subnacionais sobre os desafios e dificuldades experimentados na aplicação da Lei nº 13.019/2014.

O capítulo revela que, pela percepção dos gestores públicos subnacionais, a lei também é promissora e recebida. Observa-se que o enfoque dos gestores subnacionais recai sobre a atuação complementar das OSCs no campo das políticas públicas, o que remete ao uso prevalente das parcerias como meio de execução de políticas públicas sociais (educação, saúde, assistência social etc.). Embora haja um reconhecimento de que as normas do MROSC sejam mais complexas, exigindo desenvolvimento de novas capacidades administrativas e institucionais – tanto por governos como por OSCs –, o seu potencial é exaltado, sobretudo quanto à transparência promovida para as parcerias. Ainda assim, o controle prioritário de resultados das parcerias – inovação central do novo regime jurídico – ainda parece longe de estar assimilado pelos respondentes.

O **Capítulo 4**, assinado por Thiago Donnini, avalia a questão da classificação orçamentária dos recursos públicos destinados às parcerias com OSCs e, ainda, apresenta um levantamento sobre os repasses realizados no âmbito subnacional nos exercícios que antecederam e sucederam a edição da Lei nº 13.019/2014.

O capítulo evidencia os problemas da classificação orçamentária das despesas públicas executadas em parcerias no âmbito subnacional. Consta-se que a principal fonte de dados nacional sobre o assunto – a Consolidação das Contas Públicas, a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional – é um instrumento que poderia ser aprimorado com relativa facilidade para que as informações sobre despesas realizadas mediante parcerias com OSCs fossem sistematizadas de modo mais coerente e transparente. Ainda assim, com os dados disponíveis foi possível conjecturar sobre os impactos da Lei nº 13.019/2014 em estados, municípios e DF, avaliando a movimentação de recursos no período anterior e posterior à entrada em vigor (de 2013 a 2016). Observa-se, assim, que o primeiro ano de vigência da lei para estados e DF (2016) e municípios (2017) registra diminuição de repasses para as OSCs. Como é discutido no capítulo, não é possível dissociar o movimento de recursos, no entanto, da crise fiscal que entes subnacionais já atravessavam no período.

O **Capítulo 5**, também de autoria de Thiago Donnini, analisa a questão da destinação de recursos federais para projetos de OSCs atuantes no campo da defesa de minorias vulneráveis, em 2017, segundo ano de vigência da Lei nº 13.019/2014. Uma versão resumida do estudo foi publicada pelo portal *JOTA*, em setembro de 2019 (DONNINI, 2019a).

O capítulo avalia, a partir dos indicadores produzidos pelo IPEA, a questão dos recursos federais direcionados aos projetos de OSCs na defesa de minorias. Verifica-se que, no exercício de 2017 – em que não houve, segundo o IPEA, repasses de recursos destinados para OSCs institucionalmente vinculadas à defesa de minorias –, foram executadas parcerias que contemplaram essa temática. Afastou-se, assim, a hipótese de uma discriminação contra a agenda de defesa de minorias por OSCs naquele momento, apontando-se, por outro lado, a insuficiência de mecanismos previstos na regulamentação federal do MROSC que poderiam, em tese, assegurar tratamento preferencial a esse tipo de iniciativa.

Por fim, o capítulo final apresenta **Sugestões de Aperfeiçoamento** da legislação e sua regulação, a partir dos achados de pesquisa dos capítulos deste livro.

## **Thiago Lopes Ferraz Donnini**

*Advogado. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). É autor de Parcerias Sociais - o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (Juruá, 2019)*

## **CAPÍTULO 1**

# **Regulamentação subnacional do MROSC:**

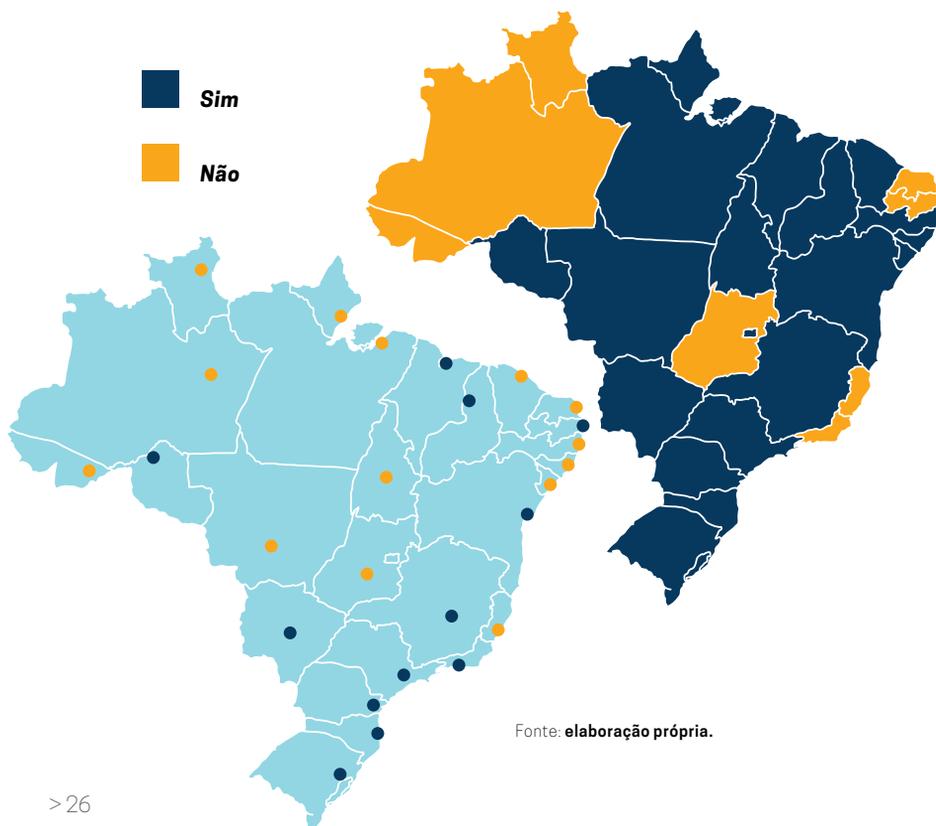
**uma análise dos decretos  
editados por estados,  
Distrito Federal e capitais  
para a execução da  
Lei nº 13.019/2014**

**Thiago Donnini**

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa as diferentes regulamentações subnacionais da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Inicialmente, a pesquisa se limitava a analisar decretos estaduais e distrital de regulamentação da referida lei identificados por uma equipe de pesquisadores coordenada pela professora Carolina Gabas Stucchi. Na sequência, contudo, ampliando a amostra da pesquisa, optou-se pela inclusão também de decretos editados por capitais (municípios). Quando decretos de regulamentação não foram localizados em plataformas públicas, realizaram-se consultas pelo sistema de acesso à informação de estados e capitais. Os mapas a seguir apresentam o levantamento feito por essa pesquisa.

**FIGURA 1 - REGULAMENTAÇÃO SUBNACIONAL DO MROSC POR ESTADOS E CAPITAIS**



## 2. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS DECRETOS

### 2.1. NOTA SOBRE A COMPETÊNCIA REGULAMENTAR EM MATÉRIA DE PARCERIAS COM OSCS

A Lei nº 13.019/2014, com a redação alterada pela Lei nº 13.204/2015, define princípios, diretrizes e critérios para a escolha de atividades e projetos de interesse público desenvolvidos por organizações da sociedade civil (OSCs) em âmbito nacional. Estabelece também três modalidades de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Além disso, a lei fixa as cláusulas essenciais dos instrumentos de parceria e as formas de avaliação e monitoramento, subordinando as etapas de celebração, execução e prestação de contas a diversos instrumentos de transparência, participação e controle.

Mesmo estabelecendo uma disciplina detalhada – o que reduz, sensivelmente, a “competência legislativa suplementar” sobre a matéria (MARRARA; CESÁRIO, 2017) –, a Lei nº 13.019/2014 confere a União, DF, estados e municípios um campo de regulamentação. Em outras palavras, apesar de detalhista, a lei não exaure condições para a aplicação concreta de seus comandos normativos. A própria lei indica que devem ser definidos pela regulamentação, por exemplo: os prazos e regras do procedimento de manifestação de interesse social (art. 20, parágrafo único); a forma de aferição da regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante nas parcerias que envolvam atuação em rede (art. 35-A, parágrafo único, I); procedimentos simplificados de prestação de contas (art. 63, § 3º); bem como a forma de publicização e vinculação dos atos de rejeição das prestações de contas (art. 69, § 6º).

Deve ficar claro, contudo, que a competência regulamentar não se limita às matérias expressamente indicadas pela lei. Pode compreender quaisquer assuntos que exijam diretrizes complementares e pertinentes à fiel execução da lei por cada um dos entes federativos.

### 2.2. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO ADOTADOS NA PESQUISA

Os decretos de regulamentação representam um primeiro passo para a aplicação da lei em estados, municípios e DF. Nesse senti-

do, a avaliação aqui realizada procura verificar se as regulamentações otimizam as principais inovações da lei ou se, de modo diverso, revelam desalinhamento com o novo regime jurídico, por exemplo, promovendo uma indesejada “interpretação retrospectiva” (MENDONÇA, 2017) e revigorando parâmetros já superados da legislação e da prática administrativa dos convênios.

Nesta pesquisa, parte-se do pressuposto de que, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015, a Lei nº 13.019/2014 foi capaz de fixar princípios e regras que favorecem a concretização de relações jurídicas equilibradas entre OSCs e administração pública. Contudo, caso as alterações não tivessem sido realizadas, a lei representaria um enorme retrocesso para essas relações.

Entre outros problemas, as normas previstas no texto inicial continham: (i) inadequados critérios de seleção que se aproximavam do rito de chamamento público de uma licitação convencional, voltada à seleção do menor preço (art. 27, revogado); (ii) exigência obrigatória de constituição de um conselho fiscal pelas OSCs, o que obviamente impediria o acesso de pequenas organizações aos processos de chamamento público (art. 33, II, revogado); (iii) inconsistente atribuição de responsabilidade solidária aos dirigentes das OSCs pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas na parceria (art. 37, revogado); (iv) flagrante e indevida ingerência estatal no funcionamento das OSCs, com a necessidade de aprovação de um regulamento de compras pela administração pública para a execução de despesas com recursos da parceria (art. 43, revogado), assim como de procedimento análogo ao concurso público para recrutamento de pessoal no âmbito das parcerias (art. 47, § 3º, revogado); (v) uniformização de um rol de despesas financiáveis, a despeito das particularidades de cada parceria (art. 45, revogado); além de (vi) rito de prestação de contas incompatível com a diretriz de controle por resultados (art. 66, revogado).

Felizmente, a superação desse conjunto de normas inconstitucionais ou incompatíveis com um regime de contratação de parcerias com organizações privadas ocorreu ainda antes do início da vigência da lei. Pela perspectiva das OSCs, com as alterações, os requisitos legais para a celebração e execução de parcerias se mostram compatíveis com o regime de direito privado, possibilitando que as organizações dediquem seus melhores esforços às ações finalísticas que constituem

o objeto das parcerias. Já do ponto de vista da administração pública, o rigor exigido desde o processo de planejamento até a conclusão das parcerias pode favorecer um modelo de gestão mais democrática, transparente e norteada por resultados.

Nesse sentido, entendemos que os parâmetros definidos pelo Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamentou a lei para a União,<sup>1</sup> são adequados e também podem ser, em parte, utilizados por estados e municípios. É o caso das regras sobre o chamamento público (arts. 8º a 12), da caracterização do instrumento de parceria (arts. 20 a 23), dos requisitos de celebração (arts. 24 a 32), dos critérios aplicáveis às compras e contratações da OSC (arts. 36 a 42), das definições sobre atuação em rede e PMI Social (arts. 45 a 48 e arts. 75 a 77) e, em especial, do rito de prestação de contas (arts. 54 a 70). Esses dispositivos presentes no referido decreto auxiliam a compreensão de inovações relevantes do MROSC e demonstram que os avanços legais são viáveis de forma concreta. Ademais, as regras de tratamento preferencial e condições favorecidas para ações em defesa de minorias, como previstas no decreto (art. 9º, § 6º e art. 10, parágrafo único), reforçam algumas das diretrizes mais importantes da política de fomento instituída pela lei (em seu art. 5º, VII e IX).

### **2.2.1. As dimensões qualitativas e quantitativas consideradas**

A análise se volta às dimensões regulamentares da Lei nº 13.019/2014, no âmbito subnacional, que impactam a sustentabilidade econômica das OSCs. Além disso, possui como enfoque prioritário a perspectiva das OSCs que atuam no campo dos direitos humanos, em especial da defesa e promoção de direitos de grupos e minorias, conforme já explicitado na apresentação deste livro. A análise da regulamentação foi dividida em aspectos estruturais, pré-contratuais, contratuais e pós-contratuais, também já indicados anteriormente. Em cada aspecto são analisados em conjunto os parâmetros legais e as respectivas normas regulamentares.

São avaliados 31 decretos editados por estados e capitais, conforme os mapas indicados anteriormente, entre 2016 e 2018. A base de dados considerada para a análise foi a seguinte: (i) os decretos estaduais e

distrital, já identificados e disponíveis na plataforma <https://gife.org.br/osc/mrosc/>; (ii) novos decretos estaduais identificados por esta pesquisa; e (iii) os decretos municipais editados pelas capitais do país.<sup>2</sup>

### **3. A REGULAMENTAÇÃO SUBNACIONAL DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E CAPITAIS**

#### **3.1. ASPECTOS ESTRUTURAIIS**

##### **3.1.1. Capacitação, manuais e outras formas de acesso ao conhecimento**

A Lei nº 13.019/2014 estimula a capacitação e o incentivo às OSCs para que cooperem com o poder público (art. 6º, I e VII e art. 7º) e determina a edição de manuais, “tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos” de cooperação (art. 63, § 1º). A lei parece já assumir que a aplicação das normas representará um desafio institucional significativo, tanto para a administração pública como para as OSCs. Trata-se, afinal, de superar uma cultura do controle meramente formal, que prevaleceu para esse tipo de relação sob a legislação de convênios, para se introduzir o controle por resultados, que é o caminho apontado pela nova lei.

Compreende-se que as iniciativas de capacitação, sob variados formatos, dos agentes públicos e dos representantes de OSCs para a melhor aplicação da lei seja crucial para a democratização do acesso ao financiamento público, assim como para o exercício do controle administrativo e social sobre tais parcerias. Podem ser caracterizadas como um programa continuado de ações administrativas, a ser implementado pelas instituições mais habilitadas da administração pública.

Parte dos decretos avaliados por esta pesquisa prevê comandos para a execução das capacitações, além da edição e atualização de manuais e de outras providências relacionadas. São positivas e merecem destaque as regulamentações que atribuem responsabilidades mais específicas, nomeando órgãos ou entidades estatais encarregadas pelos processos de capacitação, produção de manuais e difusão de

conhecimentos associados à lei. Em outras palavras, tais normas não se limitam à mera reprodução do texto legal, e permitem um controle também sobre as providências administrativas que concretizarão os programas e iniciativas de capacitação. Destacam-se algumas delas:

#### **Decreto Estadual nº 47.132/2017 – Estado de Minas Gerais**

Art. 91. Os programas de capacitação de que trata o art. 7º da Lei Federal nº 13.019, de 2014, no âmbito do Estado, serão desenvolvidos por meio de parcerias a serem estabelecidas junto à Fundação João Pinheiro, universidades, OSCs, órgãos e entidades públicas, priorizando processos formativos conjuntos de gestores e servidores públicos, representantes de organizações da sociedade civil e conselheiros dos conselhos de políticas públicas e de direitos.

(...)

Art. 93. Os movimentos sociais, redes e OSCs terão acesso à Defensoria Pública para orientações e promoção, judicial ou extrajudicial, de direitos, inclusive no que tange à promoção, ao fortalecimento institucional, à capacitação e ao incentivo às OSCs para a cooperação com o poder público.

#### **Decreto Estadual nº 32.810/2018 – Estado do Ceará**

Art. 142. (...)

Parágrafo Único. No âmbito do Poder Executivo Estadual, as ações de capacitação de que trata o caput serão prioritariamente promovidas pela Escola de Gestão Pública do Ceará e, quando afetas à operação do sistema corporativo de gestão das parcerias, coordenadas pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.

#### **Decreto Estadual nº 32.810/2018 – Estado do Paraná**

Art. 88. Os programas de capacitação de que trata o art. 7º da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, serão desenvolvidos pela Escola de Governo do Estado do Paraná, universidades, organizações da sociedade civil, órgãos e entidades públicas, priorizando processos formativos conjuntos de gestores e servidores públicos, representantes de organizações da sociedade civil e conselheiros dos conselhos de políticas públicas e de direitos.

### **Decreto Estadual nº 14.859/2017 – Estado do Maranhão**

Art. 2º (...)

§ 5º. A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular publicará manuais que contemplem os procedimentos a serem observados em todas as fases da parceria, para orientar os gestores públicos e as organizações da sociedade civil, nos termos do § 1º do art. 63 da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

§ 6º. A Secretaria de Estado de Transparência e Controle – STC publicará manuais informativos para orientar os gestores públicos quanto aos procedimentos a serem observados em todas as fases da parceria em reforço aos mecanismos de controle interno.

### **Decreto Estadual nº 17.091/2016 – Estado da Bahia**

Art. 3º. A Secretaria da Administração – SAEB adotará procedimentos e instrumentos padronizados, para orientar e facilitar a realização de parcerias, e estabelecerá, sempre que possível, critérios para objetos, custos, metas e indicadores de monitoramento e avaliação de resultados.

§ 1º. A SAEB coordenará a elaboração de manuais, em conformidade com as normas de controle interno e externo, para

orientar as organizações da sociedade civil e os agentes públicos, inclusive no que diz respeito à prestação de contas, os quais deverão ser disponibilizados no sítio oficial, nos termos do § 1º do art. 63 da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (...)

### **Decreto Estadual nº 21.431/2016 – Estado de Rondônia**

Art. 9º. A Superintendência Estadual de Assuntos Estratégicos coordenará a elaboração de manual para orientar os gestores públicos e as Organizações da Sociedade Civil.

Parágrafo único. O manual será disponibilizado no sítio eletrônico oficial de todas as Secretarias e Órgãos Públicos que realizam parcerias e na plataforma eletrônica SISPAR.

Alguns decretos preveem a instituição de manuais e programas de capacitação, mas não definem, de modo específico, os órgãos responsáveis pela sua execução. É o caso da capital Porto Velho e do estado do Rio Grande do Sul:

### **Decreto Municipal nº 14.859/2017 – Prefeitura de Porto Velho**

Art. 114. Por ocasião da celebração das parcerias, a existência de manuais gerais e a ocorrência de alterações em seu conteúdo, decorrentes de atualização, serão formalmente comunicadas à Organização da Sociedade Civil, indicando-se os endereços na internet onde os documentos estão disponibilizados.

Art. 115. A publicação de manuais e das eventuais alterações em seu conteúdo, assim como a divulgação das atualizações e revisões, ocorrerá no sítio oficial da Administração Pública Municipal. (...)

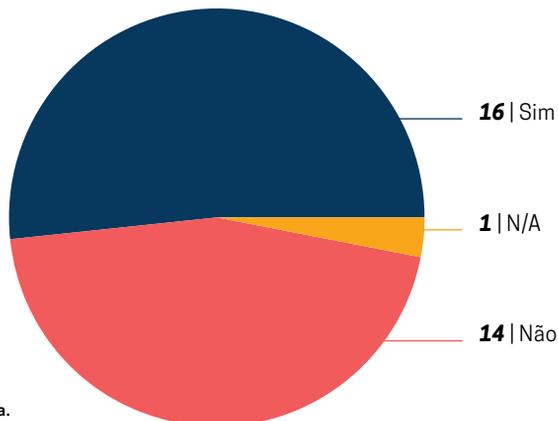
## Decreto Estadual nº 53.175/2016 – Estado do Rio Grande do Sul

Art. 4º. Serão instituídos programas de capacitação, em parceria com a União, os Municípios e as organizações da sociedade civil, tendo como público-alvo:

- I. administradores públicos, dirigentes e gestores;
- II. representantes de organizações da sociedade civil;
- III. membros de conselhos de políticas públicas;
- IV. membros de comissões de seleção;
- V. membros de comissões de monitoramento e avaliação; e
- VI. demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias.

Parágrafo único. A participação nos programas previstos no “caput” deste artigo não constituirá condição para o exercício de função envolvida na materialização das parcerias.

### GRÁFICO 1 - REGULAMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO



Fonte: elaboração própria.

Há, contudo, diversos decretos que nada preveem sobre o assunto, como é o caso do Decreto Estadual nº 61.981/2016, de São Paulo, do Decreto Estadual nº 1.196/2017, de Santa Catarina, do Decreto Estadual nº 17.083/2017, do Piauí, do Decreto Estadual nº 5.816/2018, do Tocantins, do Decreto Municipal nº 9.005/2017 de João Pessoa, do Decreto Municipal nº 17.361/2017, de Florianópolis, dentre outros. Como o Gráfico 1 indica, diversos dos 31 entes subnacionais (estados e capitais) ainda falham em regulamentar programas de capacitação no tema.

### **3.1.2. Previsão de plataformas eletrônicas para o processamento das diversas etapas das parcerias do ente federado**

O incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação é uma das diretrizes do MROSC (art. 6º, III). A lei fixa algumas exigências pertinentes, como a utilização de plataformas eletrônicas para as diversas etapas dos processos de parcerias. Contudo, esta regra prevê uma ressalva para sua aplicação durante o período de adaptação dos sistemas já existentes nas diversas unidades federativas, o que a torna bastante flexível (art. 81-A).

Pode-se dizer que a utilização de plataformas para o processamento das etapas de celebração, execução e encerramento das parcerias, além de reduzir custos, pode favorecer a transparência das ações financiadas. Porém, só será possível avaliar, de fato, a aderência das plataformas ao regime indicado pelo MROSC analisando o funcionamento de cada uma delas – para verificar, por exemplo, se são sistemas intuitivos ou se dependem da contratação de “especialistas” para sua operação, o que demandará mais recursos para implementação.

Não foi, no entanto, objetivo desta pesquisa verificar quais entes subnacionais já utilizavam plataformas, tampouco se seu uso será estendido a todo o conjunto de parcerias ou a apenas parte delas. Há decretos que preveem a utilização de plataformas preexistentes à lei, como o antigo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Isso seria indesejável, uma vez que essa plataforma federal tem sido muito criticada pela falta de aderência de suas rotinas à realidade das OSCs.<sup>11</sup> Esse risco se apresenta, de modo mais explícito, por

exemplo, na regulamentação realizada pelo estado de Mato Grosso:

#### **Decreto Estadual nº 446/2016 – Estado de Mato Grosso**

Art. 27. Até que seja viabilizada a completa adaptação do SIG-Con, serão utilizadas as rotinas previstas antes da entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 para repasse de Recursos a organizações da sociedade civil decorrentes de parcerias celebradas nos termos deste Decreto.

Há, ainda, disposições normativas mais abertas sobre a utilização de plataformas eletrônicas, a exemplo do que se estabelece no Maranhão. Nesse estado, o decreto regulamentador indica diversas possibilidades, sem definir qual, exatamente, será o sistema adotado:

#### **Decreto Estadual nº 32.724/2017 – Estado do Maranhão**

Art. 4º. O processamento das parcerias que envolvam transferência de recursos financeiros será realizado por meio da plataforma eletrônica do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, da União, de outra plataforma eletrônica única que venha a substituí-lo, ou de plataforma eletrônica desenvolvida ou adquirida pelo Estado do Maranhão e homologada por Decreto para a finalidade específica, com acesso disponível em sítio eletrônico oficial.

Parágrafo único. Até que seja viabilizada pela União a adaptação do sistema de que trata o caput e a posterior adesão e adaptação pelo Estado do Maranhão, ou a disponibilização de outra plataforma eletrônica, as parcerias de que trata este Decreto poderão ser processadas em meio físico e registradas nas plataformas atualmente existentes, naquilo que for compatível, segundo as rotinas previstas antes da entrada em vigor da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, devendo essa informação constar expressamente dos editais e no sítio eletrônico do órgão ou entidade da Administração Pública estadual.

Já outros estados, como Rondônia, atribuem de modo mais específico e claro a responsabilidade pela operacionalização da plataforma, como se pode depreender do trecho a seguir:

### **Decreto Estadual nº 21.431/2016 – Estado de Rondônia**

Art. 8º. O processamento das parcerias que envolvam transferência de recursos financeiros será realizado mediante plataforma eletrônica, nos termos e condições definidos em Ato Normativo do Sistema de Parcerias – SISPAR, por meio da Superintendência Estadual de Assuntos Estratégicos – SEAE.

E, finalmente, dentre os diversos decretos avaliados, apenas o de Mato Grosso do Sul fixou um prazo para implantação de uma plataforma a ser concebida especificamente para parcerias com OSCs: “Decreto Estadual nº 14.494/2016 – Mato Grosso do Sul: Art. 84. (...) Parágrafo único. Fixa-se o prazo de 5 anos para a Administração Pública Estadual implantar plataforma eletrônica para as parcerias de que trata este Decreto”.

Considerando a flexibilidade das regras sobre o uso de plataformas na Lei nº 13.019/2014 (art. 81-A) – até porque esse uso depende da capacidade de cada um dos entes federativos –, a autoimposição de um prazo de implantação parece uma boa prática de regulamentação, estabelecendo um horizonte de tempo factível para que as adaptações, de fato, aconteçam.

### **3.1.3. Criação de colegiados ou unidades administrativas com a função de monitorar e aperfeiçoar as relações de colaboração e fomento do ente federativo**

Para além dos mecanismos de participação social que já existem para políticas públicas setoriais, em geral, a Lei nº 13.019/2014 possibilita a criação de um colegiado específico, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, no âmbito do Poder Executivo, com a finalidade de “divulgar boas

práticas” e “propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração” (art. 15, § 2º).

A criação de um conselho desse tipo, em âmbito federal, foi prevista pelo art. 83 do Decreto Federal nº 8.726/2016. Foram iniciadas providências para sua primeira composição no segundo semestre de 2018. Contudo, em 2019, sob novo governo, cessaram as iniciativas voltadas à institucionalização do chamado Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO).<sup>4</sup>

Ainda assim, a criação desse órgão colegiado,<sup>5</sup> e não apenas no âmbito federal, pode ser de grande valia para a produção e o acompanhamento de indicadores sobre o financiamento público de OSCs após a criação do MROSC. A ausência de um órgão responsável por essa tarefa certamente dificultará a avaliação e o aperfeiçoamento global dos processos de implementação da lei. Nesse sentido, considera-se uma boa prática a criação desse conselho por entes subnacionais em suas regulamentações. Até aqui, previram a instituição do CONFOCO os seguintes estados e municípios analisados:

#### **Decreto Municipal nº 16.746/2017 – Prefeitura de Belo Horizonte**

Art. 5º. Fica instituído o Conselho Municipal de Fomento e Colaboração de Belo Horizonte – Confoco-BH –, órgão colegiado paritário de natureza consultiva e de assessoramento permanente, integrante da estrutura da PGM por suporte técnico administrativo, que tem por finalidade propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de parceria das OSCs com a administração pública municipal, e contribuir para a efetividade da implementação da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

#### **Decreto Municipal nº 29.129/2017 – Prefeitura de Salvador**

Art. 10. Fica criado o Conselho Municipal de Fomento e Colaboração – CONFOCO/SSA, órgão colegiado de natureza paritária, consultiva e propositiva, vinculado ao Gabinete do Prefeito – GABP, com a finalidade de propor, apoiar e acompanhar

políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração com os órgãos e entidades municipais tendo como objetivos:

I. estimular a implementação, acompanhar e avaliar as parcerias de mútua cooperação no âmbito do Município de Salvador;

II. articular-se com os órgãos e entidades municipais das áreas responsáveis por parcerias com as organizações da sociedade civil;

III. incentivar e orientar a formação e capacitação dos agentes públicos e representantes da sociedade civil na elaboração de projetos, contratação, gerenciamento, fiscalização e cumprimento de metas.

Parágrafo único. Os conselhos setoriais de políticas públicas e a administração pública serão consultados quanto às políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração propostas pelo Conselho de que trata o caput deste artigo.

### **Decreto Estadual nº 47.132/2017 – Estado de Minas Gerais**

Do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração

Art. 13. Fica criado o Conselho Estadual de Fomento e Colaboração – Confoco – MG –, órgão colegiado de natureza paritária, consultiva e propositiva, integrante da estrutura da Segov, que tem por finalidade sugerir, apoiar e acompanhar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração com os órgãos e entidades estaduais.

### **Decreto Estadual nº 17.091/2016 – Estado da Bahia**

Art. 22. Fica criado o Conselho Estadual de Fomento e Colabo-

ração – CONFOCO/BA, de constituição paritária, vinculado à Secretaria de Relações Institucionais – SERIN, destinado a atuar como instância consultiva e propositiva na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas de parcerias de mútua cooperação, tendo como objetivos:

I. estimular a implementação, acompanhar e avaliar as parcerias de mútua cooperação no âmbito do Estado da Bahia;

II. articular-se com os órgãos e entidades estaduais das áreas responsáveis por parcerias com as organizações da sociedade civil;

III. incentivar e orientar a formação e capacitação dos agentes públicos e representantes da sociedade civil na elaboração de projetos, contratação, gerenciamento, fiscalização e cumprimento de metas.

#### **Decreto Estadual nº 21.431/2016 – Estado de Rondônia**

Art. 94. O Estado de Rondônia adotará providências para a criação do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração – CDFC, órgão colegiado, paritário, de natureza consultiva, com a finalidade de propor e acompanhar ações voltadas ao fortalecimento da atuação das Organizações da Sociedade Civil e ao aprimoramento das relações de parceria com a Administração Pública Estadual.

#### **Decreto Estadual nº 53.534/2017 – Estado do Rio Grande do Sul**

Art. 6º. Fica criado, no âmbito do Poder Executivo, o Conselho Estadual de Fomento e Colaboração – CEFC, composto de forma paritária entre representantes da administração pública

estadual e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstos neste Decreto.

Além disso, há entes subnacionais que, observadas suas particularidades, atribuem a outras unidades administrativas funções que se aproximam daquelas indicadas pela Lei nº 13.019/2014 e pelo Decreto Federal nº 8.726/2016 para o CONFOCO. É o caso do município de João Pessoa:

#### **Decreto Municipal nº 9.005/2017 – Prefeitura de João Pessoa**

Art. 85. Fica constituída uma comissão especial de assessoramento às comissões de seleção e de monitoramento e avaliação, composta por até 6 (seis) servidores da Procuradoria Geral do Município, da Secretaria Municipal de Controle e Transparência e da Secretaria Municipal de Gestão.

§ 1º. A Comissão especial constituída por este artigo auxiliará, assistirá e acompanhará as comissões de seleção e de monitoramento e avaliação, podendo organizar, sistematizar, e divulgar informações técnicas, conhecimentos, práticas e experiências sobre a seleção de organizações da sociedade civil e o monitoramento, avaliação e fiscalização de parcerias.

§ 2º. Os membros da comissão especial criada por este artigo serão designados pelo Prefeito Municipal, após indicação dos titulares dos órgãos que representam.

É importante ressaltar, no entanto, que nem todos os entes que previram a instituição de conselhos formalizaram a sua constituição. Até a conclusão deste trabalho, apenas os conselhos do município de Belo Horizonte e do estado da Bahia estavam em funcionamento.<sup>6</sup>

### 3.1.4. Vinculação ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil

A Lei nº 13.019/2014 estabelece, entre outras diretrizes, em seu art. 6º, “o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as Organizações da Sociedade Civil; o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade”; além da “ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos”. Na mesma direção, o Decreto Federal nº 8.726/2016 instituiu o *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*,<sup>7</sup> ou simplesmente MAPA, uma plataforma federal, administrada pelo IPEA, disponível também para reunir informações de parcerias celebradas pelos entes subnacionais. A pretensão do MAPA é retratar o perfil real de atuação das OSCs no território, reunindo dados públicos e informações prestadas pelas próprias organizações.<sup>8</sup> Como foi demonstrado em publicação anterior (DONNINI, 2019a), as informações do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), incluindo a localização e os critérios da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), são insuficientes para a compreensão do campo. No caso das parcerias, há situações em que, por exemplo, o financiamento público é dirigido a uma OSC de determinada região ou cidade, mas o acordo prevê ações em diversos entes federativos (estados ou municípios). O projeto do MAPA poderá abarcar esse nível de informações, ausentes em outras metodologias.

A produção de pesquisas sobre o campo das OSCs depende de esforços como o MAPA – que poderá, aliás, aglutinar outros dados nacionais correlatos, como é discutido no Capítulo 4. Neste levantamento, no entanto, foi identificada em apenas duas normas regulamentares, do estado do Maranhão<sup>9</sup> e do estado de Pernambuco,<sup>10</sup> a determinação para que os entes subnacionais vinculem informações ao MAPA. No caso de Rondônia,<sup>11</sup> o texto previsto pelo decreto regulamentador sugere que o estado propõe criar uma plataforma própria de igual denominação, mas não explicita se haveria integração com o sistema nacional, administrado pelo IPEA.

Apesar de não ser essencial para que os entes subnacionais possam subsidiar a base de dados do IPEA, a regulamentação do tema

pode ser considerada uma boa prática. Aliás, pode ser feita como um compromisso de maximização da transparência dos processos de financiamento público de OSCs, a partir das orientações disponibilizadas pela plataforma aos estados e municípios.<sup>12</sup>

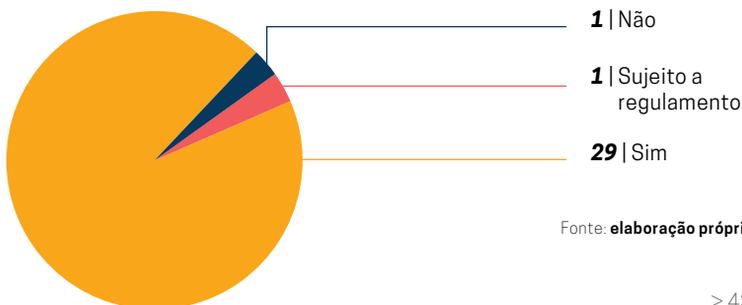
## 3.2. ASPECTOS PRÉ-CONTRATUAIS

### 3.2.1. Procedimento de Manifestação de Interesse Social

O MROSC autoriza que as próprias OSCs, além de movimentos sociais e cidadãos, proponham que determinada iniciativa venha a ser executada mediante parceria. Trata-se do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMI Social), previsto pelo art. 18 da lei. Se for admitida, a proposição deve ser tornada pública, com oitiva da sociedade a respeito do seu mérito. Além disso, os prazos e regras do PMI Social observarão regulamento próprio de cada ente federado (art. 20, parágrafo único).

Avaliou-se nesta pesquisa a regulamentação do PMI Social por ser um dos mais relevantes institutos criados pela Lei nº 13.019/2014, sobretudo por possibilitar o financiamento de inovações sociais produzidas por OSCs. O Gráfico 2, a seguir, indica que a grande maioria dos entes subnacionais analisados já regulamentou a matéria. Apenas o estado do Tocantins não regulamentou o PMI Social. A Prefeitura do Rio de Janeiro, por sua vez, no Decreto Municipal nº 42.696/2016, indica apenas que o “Procedimento de Manifestação de Interesse Social para fins de elaboração do Termo de Fomento será regulamentado em ato normativo próprio” (art. 65).

**GRÁFICO 2 - REGULAMENTAÇÃO DO PMI SOCIAL**



Fonte: elaboração própria.

Em Alagoas, o PMI Social é a única matéria disciplinada no seu decreto, recebendo, assim, tratamento bastante detalhado, em especial em seus arts. 1º e 10.<sup>13</sup> É de se notar que a regulamentação do estado de Alagoas limita as iniciativas resultantes do PMI Social – como também fez o município do Rio de Janeiro – à formalização de parcerias na modalidade “Termo de Fomento”, isto é, iniciativas inovadoras, concebidas pela OSC, e ainda não parametrizadas pela administração pública.<sup>14</sup>

Outros decretos regulamentadores, como o do estado do Pará,<sup>15</sup> na linha do modelo federal (art. 75), não estabelecem essa limitação, exigindo apenas que as proposições “não coincidam com projetos ou atividades que sejam objeto de chamamento público ou parceria em curso”. Esse dispositivo abre espaço, em tese, para a celebração de eventual “Termo de Colaboração” e não apenas de “Termos de Fomento”.

É possível que, concretamente, as parcerias resultantes do PMI Social sejam mais vocacionadas ao financiamento de ações inovadoras de OSCs – e, portanto, restritas a “Termos de Fomento” – do que aquelas parametrizadas pela administração pública – e, assim, enquadráveis como “Termos de Colaboração”. Mas essa avaliação não pode ser feita de antemão. Ainda assim, a restritividade dos decretos de Alagoas e do estado do Rio de Janeiro não parece, por si só, oferecer maiores riscos ao exercício desse novo instrumento de participação social.

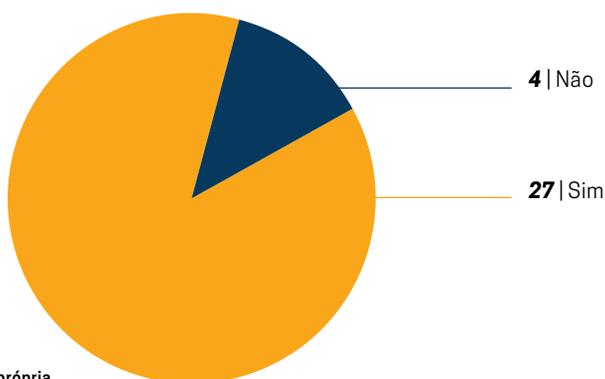
### **3.2.1. Atuação em rede**

O MROSC possibilita uma “atuação em rede” nas parcerias, de modo que “duas ou mais Organizações da Sociedade Civil” venham a participar da execução do objeto, ainda que “mantida a integral responsabilidade” da OSC que celebrou termo de fomento ou termo de colaboração (art. 35-A). Nesse caso, as exigências de tempo mínimo de existência e de capacidade serão distintas e mais rigorosas, pois a OSC celebrante deve demonstrar o potencial de supervisionar sua rede de OSCs parceiras (executantes), que devem apenas comprovar regularidade jurídica e fiscal.

O contrato denominado “termo de atuação em rede” corresponde a uma verdadeira extensão da parceria e do seu objetivo de fomento público, entre a OSC celebrante da parceria e as OSCs execu-

tantes. Sendo assim, as relações “em rede” não são equivalentes às contratações derivadas de fornecedores de bens e serviços. Trata-se, antes, de instrumentos que podem favorecer o financiamento de ações desenvolvidas por organizações de menor porte ou mesmo pelas OSCs recém-constituídas.<sup>16</sup> Também por isso figura como uma das principais inovações trazidas pela lei. O Gráfico 3 indica os entes subnacionais que regulamentaram a atuação em rede em seus decretos.

### **GRÁFICO 3 - REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO EM REDE**



Fonte: **elaboração própria.**

Assim, devem ser entendidas como boas práticas de regulamentação a exigência de que sejam devidamente justificados os casos em que se considere a “atuação em rede” inadmissível, bem como a estipulação de detalhes para sua operacionalização em diferentes situações. É o que se verifica nos decretos dos estados da Bahia e do Pará,<sup>17</sup> que, em linhas gerais, seguem o modelo federal (art. 45).

Por outro lado, há normas regulamentadoras que parecem reduzir o potencial da “atuação em rede”, limitando-a às hipóteses em que o chamamento público expressamente a permita – o que a excluiria de contratações diretas (isto é, feitas sem chamamento):

#### **Decreto Estadual nº 61.981/2016 – Estado de São Paulo**

Artigo 4º (...)

§ 5º. Se o edital de chamamento público expressamente

permitir a atuação em rede, a organização da sociedade civil interessada deverá, adicionalmente, comprovar as exigências aludidas no artigo 35-A da Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Nesse sentido, há um risco de que a atuação em rede seja interpretada e aplicada de modo excessivamente restritivo sob a regência da norma do estado de São Paulo. Já no estado de Santa Catarina, uma norma indica, sem maiores detalhes, que os recursos públicos serão repassados diretamente da administração estadual para as OSCs executantes e não por meio das OSCs celebrantes.<sup>18</sup> Neste caso, não é possível afirmar que se trata de uma restrição *a priori* ao instituto da atuação em rede. Mas, como o decreto não introduz nenhum outro critério sobre o assunto, a previsão provoca dúvida sobre as suas limitações.

Nesse sentido, aliás, adotam boas práticas os entes federativos que tratam de modo transversal da atuação em rede, regulamentando as diferentes etapas do processo de parceria, a começar pelo plano de trabalho, como ocorre no Ceará:

#### **Decreto Estadual nº 32.810/2018 – Estado do Ceará**

Art. 49. Para a celebração da parceria, a organização da sociedade civil deverá apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

(...)

IV. forma de execução do objeto com a descrição das etapas, com seus respectivos itens, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

Aliás, o decreto do Ceará regulamenta, além do delineamento geral da atuação em rede (arts. 42 e 43), sua previsão no plano de trabalho (art. 49, IV), as hipóteses de alteração que a envolvam (art. 65, I, “f”) e a exigência de prestação de contas pela OSC celebrante (art. 108, parágrafo único). O Decreto Estadual nº 1.835/2017, do estado do Pará,

e o Decreto Estadual nº 47.132/2017, de Minas Gerais, seguem a mesma linha de tratamento dado pelo Ceará, considerado o mais adequado dada a relevância da “atuação em rede” no MROSC.

### **3.2.2. Defesa de minorias por meio das parcerias com OSCs**

A Lei nº 13.019/2014 estabeleceu entre os princípios diretivos do seu regime jurídico a “promoção e a defesa dos direitos humanos” e a “valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais” (art. 5º, VII e IX). Estabeleceu ainda que o objeto da parceria pode sofrer restrições e delimitações pertinentes às diversas políticas setoriais (art. 24, § 2º, II). Já no Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamenta o MROSC, a diretriz protetiva de grupos e minorias vulneráveis recebe contornos ainda mais detalhados, fixando tratamentos preferenciais e condições favorecidas para parcerias dentro dessa temática. É o que se depreende, sobretudo, em seus arts. 9 e 10:

#### **Decreto Federal nº 8.726/2016**

Art. 9º O edital de chamamento público especificará, no mínimo:

(...)

§ 6º. O edital poderá incluir cláusulas e condições específicas da execução da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria e poderá estabelecer execução por público determinado, delimitação territorial, pontuação diferenciada, cotas, entre outros, visando, especialmente, aos seguintes objetivos:

I. redução nas desigualdades sociais e regionais;

II. promoção da igualdade de gênero, racial, de direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT ou de direitos das pessoas com deficiência;

III. promoção de direitos de indígenas, de quilombolas e de povos e comunidades tradicionais; ou

IV. promoção de direitos de quaisquer populações em situação de vulnerabilidade social.

§ 7º. O edital de chamamento público deverá conter dados e informações sobre a política, o plano, o programa ou a ação em que se insira a parceria para orientar a elaboração das metas e indicadores da proposta pela organização da sociedade civil.

§ 8º. O órgão ou a entidade da administração pública federal deverá assegurar que o valor de referência ou o teto indicado no edital seja compatível com o objeto da parceria, o que pode ser realizado por qualquer meio que comprove a estimativa do valor especificado.

§ 9º. A parceria poderá se efetivar por meio da atuação em rede de que trata o Capítulo V, desde que haja disposição expressa no edital.

Art. 10. O chamamento público será amplamente divulgado no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade pública federal e na plataforma eletrônica.

Parágrafo único. A administração pública federal disponibilizará, sempre que possível, meios adicionais de divulgação dos editais de chamamento público, especialmente nos casos de parcerias que envolvam indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais sujeitos a restrições de acesso à informação pelos meios tradicionais de comunicação.

Alguns estados e capitais adotaram a linha protetiva do decreto federal em sua regulamentação, podendo-se destacar, nesse sentido, os seguintes decretos:

## **Decreto Estadual nº 1.835/2017 – Estado do Pará**

Art. 11. O edital de chamamento público poderá incluir cláusulas e condições que sejam amparadas em circunstâncias específicas relativas aos programas e a políticas públicas setoriais, desde que consideradas pertinentes e relevantes, podendo abranger critérios de pontuação diferenciada, cotas, delimitação territorial ou da abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, editais exclusivos ou estratégias voltadas para públicos determinados, visando, entre outros, aos seguintes objetivos:

I. equilíbrio na distribuição territorial dos recursos;

II. promoção da igualdade de gênero, racial, de direitos LGBT ou de direitos das pessoas com deficiência;

III. promoção de direitos de indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais;

IV. promoção de direitos de quaisquer pessoas/populações em situação de vulnerabilidade social;

V. promoção da sustentabilidade, com ênfase à cultura, ao meio ambiente, à preservação dos costumes e ao desenvolvimento da economia ligada à biodiversidade amazônica.

## **Decreto Estadual nº 21.431/2016 – Estado de Rondônia**

Art. 22. (...)

III. o estabelecimento de cláusula que, visando a implementação de política afirmativa de direitos, preveja execução por público determinado, pontuação diferenciada, cotas, entre outros mecanismos voltados à redução nas desigualdades sociais e regionais, promoção da igualdade de gênero, da igual-

dade racial, diversidade ou direitos de pessoas com deficiência, indígenas, povos e comunidades tradicionais ou quaisquer populações em situação de vulnerabilidade social.

#### **Decreto Estadual nº 44.474/2017 – Estado de Pernambuco**

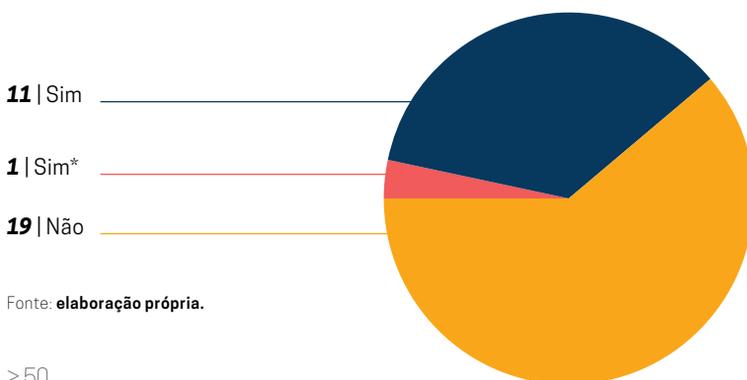
Art. 18. A administração pública estadual disponibilizará, sempre que possível, meios adicionais de divulgação dos editais de chamamento público, em especial nos casos de parcerias que envolvam comunidades indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, além de outros grupos sociais sujeitos a restrições de acesso à informação pelos meios tradicionais de comunicação.

#### **Decreto Municipal nº 42.696/2016 – Prefeitura do Rio de Janeiro**

Art. 24. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou fomento:

(...) VI. percentual mínimo de vinte por cento de vagas para afrodescendentes dos respectivos gêneros, sendo dez por cento das vagas reservadas para homens e dez por cento para mulheres em organizações da sociedade civil com mais de 20 empregados, na forma do art. 4º da Lei Municipal nº 4.978/08.

#### **GRÁFICO 4 - DEFESA DE MINORIAS**



Deve-se notar que a regra do município do Rio de Janeiro decorre de lei local anterior à Lei nº 13.019/2014, mas se mostra compatível com o novo marco normativo. Contudo, o Gráfico 4, na página anterior, indica que 20 dos entes subnacionais analisados ainda mantêm-se omissos na regulamentação da defesa de minorias, enquanto 12 deles, incluído o caso do Rio de Janeiro, regulamentam a matéria.

### 3.3. ASPECTOS CONTRATUAIS

#### 3.3.1. Remuneração de equipe

No campo das parcerias, até o advento do MROSC, a questão da remuneração de equipe das organizações indicava claramente a indevida aproximação entre as relações com OSCs e o regime dos convênios federativos, o que implicava importantes limitações. O ponto principal é que o regime dos convênios federativos proíbe que o ente público beneficiário da transferência voluntária utilize recursos recebidos para pagamento de pessoal. Tratava-se de uma questão muito recorrente no âmbito federal.<sup>19</sup>

A Lei nº 13.019/2014 encerra boa parte das controvérsias a esse respeito ao admitir explicitamente a remuneração de pessoal como uma despesa elegível, em seu art. 46, I.<sup>20</sup>

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I. remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas.

Na linha definida pelo Decreto Federal nº 8.726/2016 (arts. 41 e 42), diversos entes subnacionais detalham o alcance da regra acima e enfa-

tizam a proibição de ingerência do poder público nos processos de seleção e contratação de pessoal, como, por exemplo, previsto no estado do Piauí:

#### **Decreto Estadual nº 17.083/2017 – Estado do Piauí**

Art. 44. Para os fins deste Decreto, considera-se equipe de trabalho o pessoal necessário à execução do objeto da parceria, que poderá incluir pessoas pertencentes ao quadro da organização da sociedade civil ou que vierem a ser contratadas, inclusive os dirigentes, desde que exerçam ação prevista no plano de trabalho aprovado, nos termos da legislação cível e trabalhista.

Parágrafo único. É vedado à administração pública estadual praticar atos de ingerência na seleção e na contratação de pessoal pela organização da sociedade civil ou que direcionem o recrutamento de pessoas para trabalhar ou prestar serviços na referida organização.

Além disso, há outros aspectos operacionais da remuneração de pessoal que merecem maior nível de detalhamento, a ser feito pela regulamentação. É o caso da provisão de recursos para pagamento de verbas rescisórias, inclusive após a conclusão da parceria, que foi especificada em decretos como os da capital Vitória e do estado de Rondônia:

#### **Decreto Municipal nº 17.131/2017 – Prefeitura de Vitória**

Art. 91. Os órgãos da Administração Pública Municipal que celebrarem parcerias em que houver despesas com equipes de trabalho poderão adotar sistemática de provisionamento de recursos para o pagamento futuro de verbas rescisórias, mediante escrituração contábil específica.

Parágrafo único. O pagamento das verbas rescisórias de que trata este artigo, ainda que após o término da execução da parceria, será proporcional ao período de atuação do profissional na execução das metas previstas no plano de trabalho.

Art. 92. O montante da escrituração contábil específica será equivalente ao somatório dos valores das provisões previstos no plano de trabalho para o período de vigência da parceria, tais como 13º salário, férias, respectivos encargos e multa rescisória do FGTS nos casos de rescisão sem justa causa.

Art. 93. Para pagamento das verbas rescisórias de empregados mantidos na OSC após o encerramento da vigência da parceria, a OSC deverá efetuar a transferência dos valores da conta corrente específica da parceria para a sua conta institucional, apresentando:

I. planilha de cálculo, elaborada por profissional da área de contabilidade, de recursos humanos ou outra área possuidora de competência técnica adequada na realização do cálculo, que indique a relação dos valores proporcionais ao tempo trabalhado e benefícios futuros, para cada empregado;

II. comprovante de transferência dos valores provisionados em escrituração contábil específica, para a conta institucional da OSC, ao término da parceria;

III. documento que demonstre a ciência dos empregados quanto ao ato da transferência dos recursos financeiros para o pagamento das verbas rescisórias, referentes ao período da parceria;

IV. declaração do representante legal da OSC que ateste a quitação, pela Administração Pública Municipal, do passivo trabalhista de que trata o Art. 92 deste Decreto;

V. declaração do representante legal da OSC, firmada sob as penas da lei, de que a OSC fica integralmente responsável pelas obrigações trabalhistas e pelo pagamento posterior ao empregado.

§ 1º. Os valores de que trata o caput deste artigo somente poderão ser utilizados para pagamento de verbas rescisórias.

§ 2º. Os documentos de que tratam os incisos I a V deste artigo deverão constar na prestação de contas final.

### **Decreto Estadual nº 21.431/2016 – Estado de Rondônia**

Art. 52. As Secretarias e os Órgãos Públicos que celebrarem parcerias em que houver despesas com equipes de trabalho deverão adotar sistemática de provisionamento dos recursos exclusivamente destinados ao pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciários, mediante depósito em conta vinculada.

Art. 53. O montante do depósito vinculado será igual ao somatório dos valores das provisões previstas no plano de trabalho ao período de vigência da parceria.

Art. 54. Os procedimentos para liberação dos valores provisionados serão definidos nos Atos Normativos Setoriais, condicionados à ocorrência de fatos geradores das despesas.

Parágrafo único. Quando do término da parceria, o saldo total da conta vinculada poderá ser liberado à Organização da Sociedade Civil, mediante certidões do FGTS e INSS que atestem a quitação dos encargos trabalhistas e previdenciários em relação aos encargos, ocorrendo ou não o desligamento dos empregados e prestadores de serviços.

Art. 55. A Administração Pública providenciará a formalização de Acordo de Cooperação Técnica com os bancos públicos federais, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de publicação deste Decreto, para garantir a viabilidade operacional da sistemática de provisionamento.

Vale lembrar que, enquanto prevaleceu, antes da vigência do MROSC, a proibição de execução de despesas após o período de vigência da parceria, o provisionamento de, por exemplo, pagamentos de

pessoal das OSCs – quando era admitido – se apresentava como uma providência de difícil implementação. Sob a redação do art. 46, I, da Lei nº 13.019/2014, o assunto deixou de gerar tantas controvérsias. Promovem, portanto, uma boa prática, os estados e municípios que detalham essa possibilidade e conferem contornos claros à questão.

### **3.3.2. Rateio de despesas**

Ainda no campo das despesas elegíveis, a Lei nº 13.019/2014 define a possibilidade de pagamento dos “custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria” (art. 46, III). Trata-se do chamado rateio de despesas, que pode ser aplicado tanto à remuneração de pessoal como a outras despesas. É uma solução com potencial de favorecer a economicidade da parceria, desde que bem aplicada. Isso porque as OSCs devem definir critérios, já no plano de trabalho da parceria, para a aceitação do rateio pela administração pública. Algumas regulamentações estabeleceram exigências nesse sentido:

#### **Decreto Estadual nº 47.132/2017 – Estado de Minas Gerais**

Art. 54. A utilização de recursos da parceria com custos indiretos somente será admitida quando essas despesas constarem no plano de trabalho e desde que sejam indispensáveis e proporcionais à execução do objeto da parceria.

§ 1º. Os custos indiretos poderão incluir, entre outras despesas, aquelas com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz, remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica, elaboração de projeto executivo para obras ou reformas, bem como obtenção de licenças e despesas de cartório, condicionados à especificação de cada custo no plano de trabalho e justificativa técnica que deverá ser aprovada pelo administrador público.

§ 2º. Não será considerado custo indireto indispensável o custeio da estrutura administrativa não relacionado à execução do objeto.

§ 3º. Quando a OSC possuir mais de uma parceria ou desenvolver outros projetos ou atividades com a mesma estrutura, deverá ser elaborada uma tabela de rateio de suas despesas fixas, utilizando como parâmetro a proporcionalidade do uso efetivo na parceria.

#### **Decreto Estadual nº 1.835/2017 – Estado do Pará**

Art. 20 (...) § 3º. Os custos diretos e os indiretos, quando previstos, deverão ser expressamente detalhados e fundamentados no plano de trabalho.

#### **Decreto Estadual nº 44.474/2017 – Estado de Pernambuco**

Art. 15. O plano de trabalho das parcerias deverá conter os seguintes elementos essenciais:

V. a previsão, se for o caso, de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto, acompanhada da indicação das fontes de preço utilizadas;

(...)

Art. 17. (...) § 2º. O percentual limite para custos indiretos a que se refere o inciso III deverá ser definido de acordo com as particularidades do objeto da parceria, constando do processo a justificativa para sua estipulação.

Se não devidamente justificado e demonstrado, o valor correspondente ao rateio pode ser interpretado como uma apropriação indevida do recurso da parceria pela OSC, não vinculada ao plano de trabalho. Sendo assim, estaria suscetível à exigência de devolução, inci-

dindo atualização e eventual aplicação de juros de mora (art. 72, § 4º, II, da Lei nº 13.019/2014). Assim, a regulamentação do MROSC, em sentido semelhante aos decretos indicados anteriormente, requisitando detalhamento e fundamento das despesas no plano de trabalho, contribui para a segurança do uso dos recursos sob esse formato.

### **3.3.3. Contratações derivadas**

Já nas contratações derivadas das parcerias, com fornecedores ou funcionários, devem prevalecer as normas de direito privado. O MROSC faculta apenas que o processamento de tais contratações seja efetuado “por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil”, nos termos de seu art. 80.<sup>21</sup>

O Decreto Federal nº 8.726/2016, alinhado não apenas com as normas gerais da Lei nº 13.019/2014, mas também à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no tema,<sup>22</sup> regulamentou a matéria reafirmando, no art. 36, que as “compras e contratações de bens e serviços pela organização da sociedade civil com recursos transferidos pela administração pública federal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado”. O município de Vitória, por exemplo, adota a mesma linha do decreto federal.

#### **Decreto Municipal nº 17.131/2017 – Prefeitura de Vitória**

Art. 60. As compras e contratações feitas pela OSC, com o uso dos recursos da parceria, considerarão as práticas de mercado e observarão os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

§ 1º. A OSC deverá verificar a compatibilidade entre o valor previsto para realização da despesa, aprovado no plano de trabalho, e o valor efetivo da compra ou contratação.

§ 2º. Se o valor efetivo da compra ou contratação for superior ao previsto no plano de trabalho, a OSC deverá demonstrar

a compatibilidade do valor efetivo com os novos preços praticados no mercado, quando for o caso.

Art. 61. Para a contratação da equipe dimensionada no plano de trabalho, a OSC poderá adotar procedimento de seleção com métodos usualmente utilizados pelo setor privado.

Por outro lado, alguns entes subnacionais criaram requisitos adicionais. Exigem que OSCs editem “regulamentos de compras e contratações” a serem observados nesse tipo de contratação de bens e serviços. É o que estabelecem, por exemplo, os decretos do município do Rio de Janeiro e dos estados do Amapá e Paraná.

#### **Decreto Municipal nº 42.696/2016 – Prefeitura do Rio de Janeiro**

Art. 27. As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela Administração Municipal, deverão observar regulamento de compras e contratações a ser aprovado pela Administração Municipal, cujos requisitos gerais serão estabelecidos em ato normativo próprio.

#### **Decreto Estadual nº 371/2017 – Estado do Amapá**

Art. 48. As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela Administração Pública Estadual, deverão observar os princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade, de acordo com o regulamento de compras e contratações aprovado para a consecução do objeto da parceria.

§ 1º. Os regulamentos de compras e contratações deverão estabelecer procedimentos mínimos, de forma a resguardar a adequada utilização dos recursos da parceria.

§ 2º. Quando houver indícios de inadequação dos valores pagos pela organização da sociedade civil com recursos da parceria, poderá o gestor público questioná-los, desde que justificadamente.

§ 3º. A Controladoria-Geral do Estado poderá sugerir padrões de regulamento de compras e contratações, sendo estes indicados como modelos, que poderão ser adotados pelas organizações da sociedade civil para execução dos termos de colaboração e de fomento, os quais serão considerados previamente aprovados para fins de cumprimento deste Decreto.

## **Decreto Estadual nº 3.513/2016 – Estado do Paraná**

### Do Regulamento de Compras e Contratações

Art. 45. Para compras e contratações de bens e serviços pela organização da sociedade civil com recursos transferidos pelo órgão ou entidade pública estadual, será observado o regulamento de compras e contratações da organização previamente aprovado pela administração pública, sendo da organização da sociedade civil a responsabilidade de observância dos procedimentos e da realização de compras e contratações.

§ 1º. No regulamento de compras e contratações da organização da sociedade civil deverão ser previstos procedimentos de forma a resguardar a adequação da utilização dos recursos da parceria, tais como:

I. realização de despesas de pequeno valor, a ser determinado pelo edital, ou pelo termo de colaboração, ou pelo termo de fomento;

II. cotação prévia de preços, que poderá ser realizada por item ou agrupamento de elementos de despesas, por meio de e-mail, sítios eletrônicos públicos ou privados ou quaisquer outros meios;

III. utilização de atas de registro de preços, em vigência, adotados por órgãos públicos vinculados ao Estado do Paraná, preferencialmente da região onde será executado o objeto da parceria ou da sede da organização, como forma de adoção de valores referenciais pré-aprovados;

IV. utilização de tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público que sirvam de referência para demonstrar a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza;

V. priorização da acessibilidade, da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento local como critérios, especialmente nas hipóteses diretamente ligadas ao objeto da parceria; e

VI. contratação direta de bens e serviços compatíveis com as especificidades do objeto da parceria, podendo prever as seguintes hipóteses:

a) quando se tratar de profissional ou empresa que seja prestador regular de serviços para a organização, desde que previsto no plano de trabalho e que o valor do contrato seja compatível com os preços praticados pelo fornecedor em relação a outros demandantes e não excedam o valor de mercado da região onde atuam;

b) quando não existir pluralidade de opções, em razão da natureza singular do objeto ou de limitações do mercado local da execução do objeto;

c) nas compras eventuais de gêneros alimentícios perecíveis, no centro de abastecimento ou similar, realizada com base no preço do dia; e

d) quando se tratar de serviços emergenciais para evitar paralisação de serviço essencial à população.

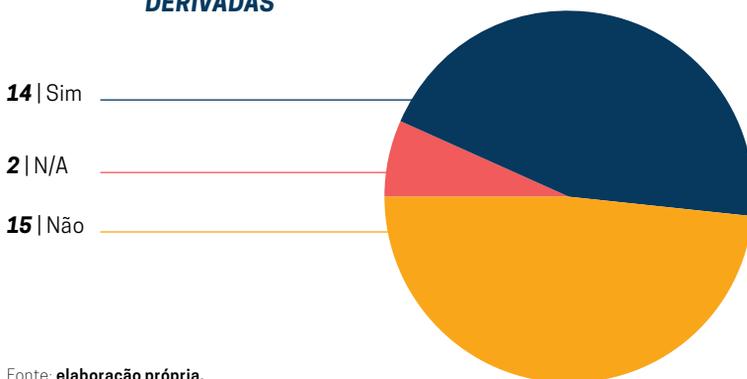
§ 2º. Para formalizar a compra de bens ou contratação de serviços será celebrado contrato pela organização da sociedade civil com fornecedor de bens ou prestador de serviços, com a finalidade de atingir o objeto do termo de colaboração ou termo de fomento, no qual deverá conter cláusula específica que informe da possibilidade de pedido de livre acesso dos servidores ou empregados do órgão ou entidade pública estadual e dos órgãos de controle aos documentos e registros contábeis da empresa contratada, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante.

§ 3º. Os fornecedores e prestadores de serviços deverão ser notificados com o pedido de livre acesso com antecedência mínima de até 20 (vinte) dias úteis da realização da fiscalização de que trata o § 2º e deverão disponibilizar os documentos e registros contábeis relativos ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços vinculados ao termo.

Tais decretos estão mais alinhados com normas anteriores ao tema, que foram revogadas pela Lei nº 13.204/2015. Além disso, são incompatíveis com a vedação constitucional da interferência estatal no funcionamento de associações (art. 5º, XVIII) – vale dizer, o perfil de entidade que corresponde ao maior número de OSCs existentes no país (LOPEZ, 2018). É de se lembrar que mesmo sob a legislação de organizações sociais (OSs) e de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIps), anteriores ao MROSC, que previu a necessidade de regulamentos de contratação, tais instrumentos eram definidos como de autoria e responsabilidade das próprias organizações privadas e não exigidos pelo poder público, como estabelecem tais decretos.<sup>23</sup>

O Gráfico 5 apresenta os entes subnacionais que privilegiam, adequadamente, em seus decretos regulamentadores, métodos de setor privado nas contratações derivadas, indicando também os que não o fazem.

## GRÁFICO 5 - MÉTODOS DE SETOR PRIVADO NAS CONTRATAÇÕES DERIVADAS



Fonte: elaboração própria.

### 3.4. ASPECTOS PÓS-CONTRATUAIS

#### 3.4.1. Critérios de aferição da sustentabilidade das ações financiadas após a conclusão da parceria

A Lei nº 13.019/2014 exige ainda a produção de relatórios e pareceres de avaliação destinados ao monitoramento da execução das parcerias, que contemplem as dimensões de eficácia e efetividade das ações. Essa avaliação, nos termos do art. 67, deve abranger: “I. os resultados já alcançados e seus benefícios; II. os impactos econômicos ou sociais; III. o grau de satisfação do público-alvo; IV. a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado”.

A satisfação desses elementos previstos em lei é um fator decisivo para justificar a celebração de parcerias com OSCs. Um desses elementos, em especial, merece atenção neste estudo: a sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado. Afinal, o financiamento público de projetos e atividades deve ser também concebido como uma estratégia de fortalecimento das OSCs (art. 6º, I, Lei nº 13.019/2014).

Assim, a hipótese de que os bens adquiridos com recursos da parceria possam ser doados após concluída sua execução (art. 36, parágrafo único, Lei nº 13.019/2014) já se apresenta como uma das possibilidades para assegurar sustentabilidade às ações. Nessa direção, é o que determinam os decretos dos estados do Pará e de Pernambuco:

## **Decreto Estadual nº 1.835/2017 – Estado do Pará**

Art. 32 (...)

§ 2º. O compartilhamento de bens patrimoniais públicos necessários à continuidade ou permanência das atividades de que trata o § 1º deste artigo poderá ultrapassar o prazo de vigência da parceria, observada a legislação de regência do ato.

## **Decreto Estadual nº 44.474/2017 – Estado de Pernambuco**

Art. 45. A cláusula de definição da titularidade dos bens remanescentes adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública estadual após o fim da parceria poderá prever como titulares:

- I. o órgão ou a entidade pública estadual, quando necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, seja por meio da celebração de nova parceria, seja pela execução direta do objeto pela administração pública estadual; ou
- II. a organização da sociedade civil, quando os bens forem úteis à continuidade da execução de ações de interesse social pela organização.

Entre as normas regulamentares avaliadas por esta pesquisa, foi identificada apenas outra regra – além da hipótese de doação de bens, vista acima – que introduz um mecanismo com potencial de assegurar a sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto da parceria. Trata-se do decreto regulamentador do estado de Minas Gerais. Nele, admite-se que o excedente de receitas obtido na parceria seja revertido “à atividade desempenhada pela OSC, conforme seu estatuto ou contrato social”:

## Decreto Estadual nº 47.132/2017 – Estado de Minas Gerais

Art. 50 (...)

§ 6º. Para fins deste decreto, entendem-se como receitas arrecadadas pela OSC, ligadas à execução do objeto da parceria e previstas no instrumento de parceria, dentre outras, as seguintes:

I. resultados de bilheteria de eventos promovidos pela OSC, ligados diretamente ao objeto da parceria;

II. patrocínios advindos em função da prestação de serviços previstos ou em decorrência da parceria;

III. recursos direcionados ao fomento de atividades e projetos relacionados diretamente ao objeto da parceria;

(...)

*§ 8º. As receitas arrecadadas que excederem às metas estabelecidas poderão ser revertidas à atividade desempenhada pela OSC, conforme seu estatuto ou contrato social. (Grifou-se).*

Dito de outro modo, trata-se da possibilidade de destinar recursos vinculados a parcerias aos objetivos institucionais da OSC. A destinação não precisa necessariamente estar ligada, de forma direta, ao projeto ou atividade objeto da parceria. Nesse sentido, confere-se maior liberdade às OSCs para uso dos recursos segundo objetivos próprios. Como destacado acima, contudo, não constam previsões semelhantes em outros decretos subnacionais avaliados na pesquisa.

Mais do que isso, vale ressaltar que toda parceria regida pelas regras do MROSC deveria definir critérios prévios para que fosse, ao final, viável mensurar a sustentabilidade das ações. Sob esse aspecto, os decretos avaliados não contemplam regras que explicitem a importância dessa previsão, que deveria ser transversal, isto é, existir desde

a fase inicial dos processos, nos chamamentos públicos, nos planos de trabalho e nos instrumentos de parceria.

### **3.4.2. Controle prioritário de resultados**

Finalmente, aquele que talvez seja o tema mais problemático na regulamentação subnacional do MROSC: a prestação de contas voltada ao controle prioritário de resultados. A Lei nº 13.019/2014 estabelece entre as diretrizes fundamentais das parcerias, em seu art. 6º, “a priorização do controle de resultados”. Quanto à prestação de contas, determina que:

Art. 59 (...) § 1º. O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

(...)

V. análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;

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.*

(...)

Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos

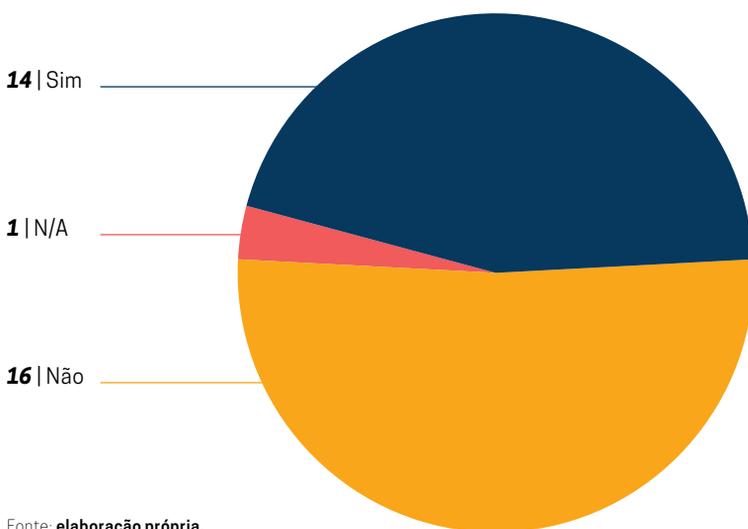
documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

I. relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;

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.* (Grifou-se).

Como se pode depreender do Gráfico 6, a priorização do controle de resultados, tal como estabelecida pelo MROSC, encontra-se dividida na regulamentação por parte de entes subnacionais.

### **GRÁFICO 6 - PRIORIZAÇÃO DO CONTROLE DE RESULTADOS EM DECRETOS REGULAMENTADORES**



Fonte: **elaboração própria.**

Alguns decretos regulamentadores estabelecem o mesmo tipo de controle prioritário de resultados, reafirmando o determinado pela lei. É o caso dos estados de Rondônia, Pará e Mato Grosso do Sul, além do DF.<sup>24</sup> De outro lado, há decretos que impõem dupla modalidade de controle, de ordem financeira e de resultados, independente do alcance das metas. É o caso, por sua vez, dos estados da Bahia e do Tocantins e da capital Porto Alegre.

### **Decreto Estadual nº 17.091/2016 – Estado da Bahia**

Art. 17. A prestação de contas tem por objetivo a demonstração e a verificação de resultados e deve conter elementos que permitam avaliar a execução do objeto e o alcance das metas previstas, observadas as regras constantes na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

§ 1º. A priorização do controle de resultados não dispensa o exame acerca da regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos, devendo a prestação de contas conter elementos que possibilitem a aferição do nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a conformidade dos dados financeiros e o cumprimento das normas pertinentes, nos termos do § 2º do art. 64 da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

### **Decreto Estadual nº 5.816/2018 – Estado do Tocantins**

Art. 18. A prestação de contas a ser apresentada pelas organizações da sociedade civil, relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento, dar-se-á mediante a apresentação do relatório de execução do objeto e do relatório de execução financeira.

§ 3º. A prestação de contas deverá conter:

I. ofício de encaminhamento;

II. relatório de cumprimento do objeto, o qual deverá conter

os subsídios necessários para a avaliação e manifestação do gestor quanto à efetiva conclusão do objeto pactuado;

III. demonstrativo de execução de receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferência, os rendimentos de aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso, e os saldos;

IV. relação de pagamentos;

V. conciliação bancária, acompanhada dos extratos de conta específica desde o recebimento da primeira parcela até a última movimentação financeira;

VI. relatório de execução físico-financeiro;

VII. ordem de serviços;

VIII. boletim de medição, nos casos de obras e serviços de engenharia;

IX. relatório fotográfico;

X. cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia;

XI. relação de bens permanentes adquiridos, construídos ou produzidos;

XII. comprovante de depósito de eventual saldo de recursos, em conta bancária indicada no respectivo instrumento de formalização, conforme os termos do inciso VIII do art. 15 deste Decreto;

XIII. cópia da declaração e mapa de preços, elaborado pelo responsável da organização da sociedade civil, indicando a cotação mais vantajosa para execução do objeto proposto.

## **Decreto Municipal nº 19.775/2017 – Prefeitura de Porto Alegre**

Art. 51. A análise da prestação de contas final constituir-se-á das seguintes etapas:

I. análise de execução do objeto: quanto ao cumprimento do objeto e atingimento dos resultados pactuados no plano de trabalho aprovado pela Administração Pública, devendo o eventual cumprimento parcial ser devidamente justificado;

II. análise financeira: verificação da conformidade entre o total de recursos repassados, inclusive rendimentos financeiros, e os valores máximos das categorias ou metas orçamentárias, executados pela organização da sociedade civil, de acordo com o plano de trabalho aprovado e seus eventuais aditamentos, bem como conciliação das despesas com extrato bancário, de apresentação obrigatória.

Deve ficar claro que essas normas são incompatíveis com o novo regime jurídico estabelecido pelo MROSC. Estavam alinhadas ao que estabelecia a redação revogada da Lei nº 13.019/2014 (em particular, no art. 66). Por essa razão, devem ser ajustadas pelos entes subnacionais.

## **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **4.1. A ANÁLISE BASEADA EM DECRETOS SUBNACIONAIS E SEUS LIMITES**

Como indicam as tabelas nos apêndices deste capítulo, alguns entes subnacionais analisados simplesmente não regulamentaram a Lei nº 13.019/2014, o que já suscita questões para uma agenda de pesquisa: afinal, a regulamentação é imprescindível para a implementação da lei? Ou, ainda, estaria o Decreto Federal nº 8.726/2016 cumprindo a função de regulamentação, por analogia, em alguns estados e capitais?

Diversos comandos da Lei nº 13.019/2014 exigem detalhamento infralegal, como foi demonstrado. Mas é possível, em tese, que procedimentos do PMI Social, atuação em rede e prestação de contas venham a ser detalhados em outros atos normativos, que não decreto regulamentadores, como portarias, resoluções ou mesmo por meio de editais, em uma regulamentação casuística. Além disso, há evidências de que estados, como o Amazonas, utilizaram o próprio decreto federal como instrumento de regulamentação (G1, 2017). A questão persiste: quais outros fatores justificariam a não edição de decretos por estados e capitais? A Prefeitura de Boa Vista, por exemplo, respondeu a esta pesquisa que não pretende regulamentar a lei, “dado inexistirem no cenário atual demandas de tais naturezas em nosso município” – resposta um tanto quanto inusitada.

#### 4.2. SEPARANDO O JOIO DO TRIGO

Os decretos, como se sabe, são normas modificáveis a qualquer tempo pela chefia do Poder Executivo. Sendo assim, é importante reconhecer regras e dispositivos que representem boas práticas de regulamentação, mesmo em decretos que estabelecem regramentos incompatíveis com a atual redação do MROSC.

Por exemplo, o decreto do Rio Grande do Sul, por um lado, adota boas práticas, como a previsão de criação de um conselho de fomento e colaboração, além de programas para capacitação sobre a lei. Por outro lado, esse mesmo decreto determina interferências em processos internos de contratação da OSC e não atende à regra do controle por resultados. Admitindo que a administração estadual deverá rever o conteúdo do decreto – na parte que se mostra incompatível com a lei –, entendemos que é preciso destacar também aspectos que mereceriam permanecer após a revisão.

#### 4.3. SOBRE A ANÁLISE DOS ASPECTOS ESTRUTURAIS

Como visto acima, dos 31 decretos analisados, 16 indicam que implantarão programas de capacitação. De modo geral, quanto à

abrangência dos programas – destinados não apenas a servidores públicos –, os decretos parecem alinhados às diretrizes da lei. Variam, no entanto, quanto ao nível de responsabilização pela sua oferta. Nem todos os decretos atribuem funções e responsabilidades específicas a órgãos e entidades. Nesse sentido, será preciso avaliar, daqui para a frente, se as capacitações vêm, de fato, sendo ofertadas.

Já avaliar a efetividade dos programas de capacitação exigirá um esforço adicional de pesquisa, capaz de considerar, nos primeiros anos de vigência da lei, o número de pessoas capacitadas e o seu respectivo perfil, o modelo dos treinamentos ofertados, entre outros atributos. Há, ainda, um enfoque particularmente interessante a ser dado à análise do tema, que emerge dos dispositivos criados pelo decreto de Minas Gerais – que estão, vale dizer, em linha com o art. 6º, I, da Lei nº 13.019/2014. Esse decreto reconhece como um direito – que poderia ser tutelado por meio judicial ou extrajudicial – o acesso de movimentos sociais, redes e OSCs à capacitação e ao incentivo para a cooperação com o poder público (art. 93, Decreto nº 47.132/2017). Analisar a efetividade de dispositivos como esse mostra-se um caminho promissor para futuras pesquisas.

Além dos programas convencionais de capacitação, é de se esperar que as plataformas eletrônicas para o processamento das parcerias também sejam um meio para simplificar procedimentos, com redução de custos e maximização da transparência. No entanto, o compromisso com implementação de plataformas próprias não é muito preciso nos decretos avaliados. Nesse sentido, é possível que persistam por mais tempo os processamentos físicos. Dos decretos avaliados, apenas o do estado de Mato Grosso do Sul fixou prazo para a implementação de uma plataforma especificamente destinada ao processamento das parcerias regidas pelo MROSC. No tema, é um exemplo a ser seguido por outros decretos regulamentadores.

A partir dos decretos não foi possível avaliar quantos entes aderiram ou pretendem aderir à plataforma federal de parcerias – atualmente, denominada “Plataforma Mais Brasil” –, cuja utilização é franqueada aos estados e municípios pela Lei nº 13.019/2014. E vale destacar que a existência prévia de plataformas programadas sob as regras de leis anteriores – em particular a legislação de convênios – representa um risco para a efetividade do MROSC. Isso porque é possível

que as parcerias venham a ser processadas por meio de sistemas incompatíveis com as definições da Lei nº 13.019/2014, questão que merece atenção.

A análise mostrou ainda que a função de monitorar e aperfeiçoar as relações de colaboração e fomento, na maioria dos casos, permanecerá difusa e fragmentada entre os órgãos e entidades administrativas. Como foi indicado, há previsão de conselhos, nos moldes do CONFOCO, em seis dos decretos subnacionais avaliados. No entanto, até a data de conclusão da pesquisa, apenas os conselhos do estado da Bahia e do município de Belo Horizonte haviam sido efetivamente constituídos e estavam em funcionamento.

Ainda no campo da sistematização de informações e transparência das parcerias, apenas dois estados (Maranhão e Pernambuco) determinam, em seus decretos, o envio obrigatório de informações ao MAPA das OSCs, plataforma gerenciada pelo IPEA.

#### 4.4. SOBRE A ANÁLISE DE ASPECTOS PRÉ-CONTRATUAIS

A se considerar a regulamentação analisada, o PMI Social poderá ser um importante instrumento de participação e inovação social para a administração pública de estados e capitais nos próximos anos. Dentre os 31 decretos avaliados, apenas um estado (Tocantins) deixou de regulamentá-lo. Já em Alagoas, a opção do Poder Executivo foi de regulamentar apenas o PMI Social no seu decreto, realçando o caráter participativo do procedimento. A agenda de pesquisa sobre o tema mostra-se ampla, abrangendo o número de procedimentos instaurados e acolhidos, os motivos de indeferimento, as áreas prioritárias a que se destinam as iniciativas, o perfil dos proponentes – cidadãos, movimentos sociais, OSCs –, entre outras questões.

A “atuação em rede”, por sua vez, está regulamentada em 27 decretos. Como discutido, também se trata de um instrumento inovador, notadamente por permitir o financiamento de OSCs de menor porte ou recém-constituídas, inclusive aquelas atuantes na defesa de minorias. A regulamentação suscita diversas dúvidas quanto ao potencial da atuação em rede – a se considerar a definição abrangente que lhe conferiu a Lei nº 13.019/2014. Afinal, a atuação em rede será

adotada tanto em *atividades* (ações que se realizam de modo contínuo ou permanente) como em *projetos* (ações limitadas no tempo)? Haverá desconfiança por parte da administração pública, que a compreenderá como forma de subcontratação? Será usada apenas quando decorrente de editais que a autorizem ou será admitida em contratações diretas?

Já a definição de tratamentos preferenciais ou condições favoráveis para projetos ou atividades de defesa de minorias vulneráveis por OSCs é um tema dos mais instigantes quando avaliado do ponto de vista geográfico. Dentre 12 decretos de estados e capitais que preveem esses mecanismos, oito são do Nordeste. A Região Sudeste tem três decretos com esse tipo de previsão, de um total de seis. A Região Norte tem apenas um, entre quatro. Os decretos das regiões Sul e Centro-Oeste não adotam esse tipo de regra. No entanto, poderá haver a inclusão de critérios desse tipo por força de normas setoriais – ou seja, que não estejam necessariamente previstas nos decretos. É preciso, portanto, avaliar essa hipótese em cada caso.

Enfim, a avaliação sobre a aplicação concreta dos critérios acima indicados nos estados, capitais e DF demandará pesquisas futuras, sobretudo em um contexto no qual discursos refratários à defesa de minorias ganham visibilidade e força política. Por se tratar de regras que são explicitadas apenas em decretos, e não de forma tão específica no texto da própria lei, é preciso monitorar os riscos de retrocessos nessa regulamentação.

#### 4.5. SOBRE A ANÁLISE DOS ASPECTOS CONTRATUAIS E PÓS-CONTRATUAIS

A redação da Lei nº 13.019/2014 elimina dúvidas sobre a viabilidade de remuneração de pessoal no âmbito de parcerias. Não parece haver, por parte dos estados e capitais, regulamentações tendentes a restringir esse tipo de despesa. Ao contrário, há avanços em alguns casos, como na definição de regras para o provisionamento e pagamento de verbas rescisórias. Esta é uma boa prática, embora não prevista em muitos decretos.

Já o regime das contratações de fornecedores e prestadores de serviço, a ser observado pelas OSC, é um dos aspectos mais problemáticos da regulamentação subnacional. Trata-se, sem dúvida, de uma ten-

tativa de revigorar, pela via regulamentar, normas já revogadas da lei. De 31 decretos, 14 promovem esse tipo de ingerência indevida na gestão interna da OSC, estabelecendo como a entidade deve se relacionar com fornecedores, inclusive mediante regulamentos de compras impositivos.

Além disso, dos 31 decretos, 17 adotam sistemas de prestação de contas flagrantemente incompatíveis com a lei. Alinham-se, igualmente, ao que estabeleciam regras já revogadas (especificamente, a redação original do art. 66 da Lei nº 13.019/2014), impondo o controle financeiro das parcerias, independentemente dos resultados, em contradição ao estabelecido pelo texto legal em vigor.

Aqui, surgem questões que não podem ser elucidadas apenas pela análise dos decretos. O que justificaria definições regulamentares abertamente contrárias ao texto da lei? Há uma hipótese mais óbvia: a redação original da Lei nº 13.019/2014 repercutiu, desde o início, sobre iniciativas de regulamentação. Exemplo disso é o caso do Rio Grande do Sul: teria influenciado na regulamentação estadual o estudo promovido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre a Lei nº 13.019/2014, elaborado antes das mudanças promovidas pela Lei nº 13.204/2015? Mesmo que o estudo tenha sido revisto e reeditado, às vésperas da publicação do Decreto Estadual nº 53.534/2017, o conteúdo não parece ter sido substancialmente alterado, para os fins da definição do modelo de controle das parcerias. Este fator poderia justificar as diretrizes adotadas?

Enfim, como justificar, racionalmente, a opção por um modelo que pode produzir mais custos para a entidade parceira, como a imposição de ritos assemelhados à licitação e a exigência de detalhadas prestações de contas financeiras? O que justifica subtrair de uma OSC, na execução da parceria, tempo e recursos que poderiam ser dirigidos aos seus melhores esforços institucionais – aqueles dedicados às ações que constituem o objeto das parcerias? Ou, ainda, se há uma desconfiança prévia em relação às OSCs, por qual razão se realizam parcerias e não se buscam modelos alternativos?

A depender do estágio de estruturação de plataformas eletrônicas para o processamento das parcerias – que, talvez, ainda não estejam consolidadas ou adaptadas para o rito da Lei nº 13.019/2014 –, há uma grande chance de que se esteja a tratar não apenas de procedimentos incompatíveis com a lei, mas da criação (ou continuação, conforme o caso) de um “estoque” de prestações de contas físicas.

De outro lado, são poucos os exemplos de regulamentação que tenham desenvolvido e aprofundado nos decretos, de modo abrangente e transversal, as diretrizes de eficácia e efetividade das parcerias (art. 67, § 4, I a IV). Aqui, então, uma outra questão se coloca: haveria uma dificuldade, por parte dos próprios estados, DF e capitais, não apenas de realizar um controle por resultados, mas de modelar parcerias com essa ênfase, haja vista a arraigada tradição do modelo de convênios?

Estaria se verificando, agora sob a vigência do MROSC, o mesmo problema identificado por Valéria Trezza em estudo sobre o termo de parceria previsto na Lei das OSCIPs, isto é: persistiria uma preocupação com a análise por órgãos de controle maior que a capacidade de internalizar a priorização da avaliação dos resultados (TREZZA, 2007, p. 131)? Seja como for, o limite do poder regulamentar é conferido por aquilo que seja pertinente à fiel execução da Lei nº 13.019/2014, sendo vedado o que Celso Antonio Bandeira de Mello qualifica como “inovação proibida”.<sup>25</sup>

Portanto, considerando o número expressivo de normas editadas em flagrante incompatibilidade com o texto legal, exatamente no que toca à imposição de deveres às OSCs, parece haver um grande desafio de harmonização de vários dos regulamentos subnacionais. Vale dizer que as vias que serão percorridas para essa finalidade – judiciais ou extrajudiciais – importarão, substancialmente, para o seu sucesso, e também deverão ser exploradas por futuras pesquisas.



## **CAPÍTULO 2**

# **De prestadora de serviços a parceira?**

**Como representantes de  
OSCs atuantes na defesa  
de direitos percebem a  
Lei nº 13.019/2014<sup>1</sup>**

**Aline Gonçalves de Souza  
Letícia de Oliveira**

## 1. INTRODUÇÃO

Para avaliar a implementação da Lei nº 13.019/2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelece regras para a parceria entre Estado e organizações da sociedade civil (OSCs ou, simplesmente, organizações), é importante ir além da análise da letra fria da lei, de seus decretos ou de editais de chamamento público.<sup>2</sup> Isso porque sua forma de interpretação e apropriação pelos agentes sociais pode ser de difícil antecipação ou, até mesmo, imprevisível. Afinal, “é um desafio tirar a lei do papel” (Entrevista 21, OSC com 28 anos de existência).

Faz-se pertinente, nesse sentido, escutar pessoas que são diretamente envolvidas e impactadas pela sua implementação: as que atuam na gestão pública e as que representam OSCs.<sup>3</sup> Este capítulo contribui para o alcance de parte desse objetivo e apresenta os principais resultados de entrevistas realizadas com representantes de OSCs que atuam com a defesa de direitos.<sup>4</sup>

Os acertos e desafios relacionados à implementação da lei, expressos pelas pessoas entrevistadas, foram sistematizados e serão aqui apresentados. Juntamente com o questionário eletrônico aplicado para representantes do poder público – apresentado no Capítulo 3 deste livro –, este capítulo compõe a frente da pesquisa que capta as percepções sobre a Lei nº 13.019/2014 e busca construir um diagnóstico sobre os primeiros anos de vigência da legislação (2016-2019),<sup>5</sup> além de coletar sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Esse esforço de pesquisa se insere em uma preocupação maior sobre a regulação das interfaces entre Estado e OSCs. Em obra recente, os autores Breen, Dunn e Sidel (2019) apontaram três cenários – hostil, cooperativo e instável – e suas consequências sobre essa relação. No Brasil, o relacionamento seria cooperativo: o Estado tenderia a desenvolver alianças com as OSCs e a reconhecer suas atividades. Advertem os autores que dentre as variáveis que podem influenciar a transição de um cenário para o outro estaria a “temperatura do ambiente político”. Por meio dela, ganhariam relevância as ideologias e perspectivas políticas de quem detém o poder estatal. Uma mudança no contexto político, portanto, poderia transformar o cenário da relação com as OSCs de cooperativo para instável ou, até mesmo, hostil.

O alerta dos autores auxilia a compreensão dos resultados da pesquisa aqui apresentada, na medida em que a conjuntura política e econômica no Brasil foi recorrentemente considerada como um fator determinante pelas pessoas entrevistadas: “no caso específico do MROSC, houve contradição entre o contexto de sua formulação, mais favorável, e o contexto no qual entra em vigor, menos favorável” (Entrevista 2, OSC de grande porte com mais de 25 anos de atuação). Esse é um indicativo que reforça a percepção de que “quem está no governo significa muito” (Entrevista 12, OSC de médio porte com quase 60 anos de existência, atuante internacionalmente na área de mulheres).

Episódios como o impeachment na Presidência da República (iniciado em 2015 e concluído em 2016), a crise econômica no país, as alterações das posições de líderes e coalizões parlamentares no Congresso Nacional e o resultado do processo eleitoral em 2018 (tanto no governo federal quanto nos estados) foram assimilados como eventos desafiadores para as OSCs que celebram parcerias com o Estado: “a retórica de criminalização das OSCs, utilizada durante a campanha política de 2018, criou, na origem, uma dificuldade de articulação e construção de parcerias” (Entrevista 2, OSC que atua nas áreas de indígenas, ribeirinhos, quilombolas, meio ambiente e proteção animal). Essa postura teria criado um ambiente de incerteza para a relação entre Estado e OSCs: “com a transição de governo, houve insegurança para a estabilidade das parcerias” (Entrevista 6, OSC de grande porte atuante na área de crianças e adolescentes que faz parcerias com o poder público).

O contexto seria mais hostil para OSCs que atuam com a agenda de defesa de direitos – por vezes “entendidas como radicais e progressistas” (Entrevista 19 [informante], OSC da área de defesa de direitos – múltiplas áreas, que não recebe recursos públicos). A relação com o Estado tenderia a ser problemática nesse campo, contrastando com o espírito de cooperação tradicionalmente observado nas áreas de saúde, educação e assistência social: “a relação entre Estado

“*no caso específico do MROSC, houve contradição entre o contexto de sua formulação, mais favorável, e o contexto no qual entra em vigor, menos favorável*”

(Entrevista 2, OSC de grande porte com mais de 25 anos de atuação)

e OSCs de direitos humanos é essencialmente conflituosa, já que o Estado é, muitas vezes, o principal violador (seja por ação ou omissão)” (Entrevista 19 [informante], OSC de grande porte com atuação nacional). A relação ganharia contornos ainda mais estigmatizantes para OSCs que trabalham com temas da agenda étnico-racial, indígena, ambiental ou LGBT,<sup>6</sup> gerando reflexos no acesso a recursos públicos:

(...) em outras áreas, o facão não é tão afiado. (...) Somos minoria em direitos e não em quantidade. Estamos sempre com um pires na mão pedindo esmola. A engrenagem só roda de um lado, do lado daqueles que vão trazer bônus e que sempre tiveram oportunidades. É sociedade civil vírgula (Entrevista 15, OSC de pequeno porte que atua no Nordeste com a pauta de mulheres negras e liberdade religiosa).

A pouca confiança do Estado em relação às OSC foi tônica frequente: “para as OSCs não basta ser ético, tem que provar que é” (Entrevista 21, OSC de médio porte atuante no Sul, na área LGBT). Com baixas expectativas com relação aos trabalhos desenvolvidos, “gestores públicos estão propensos a achar que OSCs fazem aquém do que têm capacidade” (Entrevista 6, OSC de grande porte com mais de 15 anos de atuação). Até mesmo um entrevistado, que já trabalhou no governo federal, reconheceu que, quando ocupava aquela posição, “quase que criminalizava as OSCs” (Entrevista 18, OSC de defesa de direitos – múltiplas áreas), mas que hoje compreende as dificuldades e particularidades do setor.

Tendo em vista, portanto, a percepção de mudanças substanciais no contexto político e econômico do Brasil e um histórico marcado por preconceitos, tornam-se ainda mais relevantes a observação e a análise das “ondas de regulação” de que também tratam Breen, Dunn e Sidel (2017) – para as quais esta pesquisa contribui. Espera-se que os seus resultados sejam conhecidos e contribuam para a melhoria da implementação da legislação no país, bem como para o desenvolvimento das relações entre Estado e OSCs.

## 2. METODOLOGIA DA PESQUISA<sup>7</sup>

Antes de a Lei nº 13.019/2014 entrar em vigor, foram desenvolvidos trabalhos de pesquisa qualitativa similares a este. Isso aconteceu, sobretudo, por meio da escuta de dirigentes de OSCs<sup>8</sup> ou de pessoas que trabalham na gestão pública.<sup>9</sup> Em geral, essas pesquisas coletaram informações de perfis diversos de organizações, sem especificação de uma área de atuação.<sup>10</sup> Além disso, não investigaram regimes jurídicos específicos de parceria existentes à época: convênio, contrato de gestão ou termo de parceria. Coletou-se, assim, a percepção das pessoas entrevistadas de modo geral, sem adentrar as idiosincrasias de cada modelo.<sup>11</sup>

Diferentemente das investigações anteriores, a pesquisa apresentada neste capítulo entrevistou representantes de OSCs: (i) de defesa de direitos; (ii) sobre a utilização dos instrumentos específicos trazidos pela Lei nº 13.019/2014 (termo de cooperação, termo de fomento e acordo de cooperação); e foi realizada (iii) por meio de um esforço paralelo e complementar à pesquisa de percepção com representantes do poder público, explorando, em um mesmo período histórico, as influências políticas e econômicas sobre as falas das pessoas entrevistadas. Na sequência, são detalhados os procedimentos da pesquisa.

Como ponto de partida,<sup>12</sup> para a construção do universo da pesquisa foram considerados trabalhos sobre a definição de OSCs de defesa de direitos<sup>13</sup> e de direitos humanos.<sup>14</sup> Foram estabelecidas metas para a realização de entrevistas com OSCs de portes, localidades e áreas de atuação diferentes no âmbito do conceito de “defesa de direitos de grupos e minorias” empregado pelo IPEA. Esse grupo contempla causas como: “mulheres”, “negros”, “crianças e adolescentes”, “portadores do vírus HIV”, “associação de anistiados” e “LGBT”.<sup>15</sup>

Entretanto, a pesquisa não se limitou a esse conceito. Em atenção às indicações vindas do campo, o escopo foi ampliado, subindo o nível do grupo no qual “defesa de direitos de grupos e minorias” está inserido, denominado “desenvolvimento de defesa de direitos e interesses”.<sup>16</sup> Nessa chave mais abrangente, foram consideradas atuações com “meio ambiente e proteção animal”, “defesa de direitos – múltiplas áreas”, “cultura e recreação” e “desenvolvimento rural”. Foram entrevistados, ainda, representantes de OSCs que atuam com “outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos”, classificadas pelas autoras

ou autoidentificadas pelas pessoas entrevistadas como de: “economia solidária”, “proteção de testemunhas”, “reciclagem”, “políticas de aprendizagem”, “*advocacy*”, “ribeirinhos”, “quilombolas”, “educação política e popular” e “liberdade religiosa”.<sup>17</sup>

As OSCs entrevistadas possuem características bastante distintas entre si quanto a porte, volume orçamentário, localidade, área de atuação e perfil de interlocução com o Estado. Afinal, “sociedade civil não é uma coisa só” (Entrevista 21, OSC com quase 30 anos de existência, na área LGBT). O detalhamento das áreas de atuação (preponderantes e secundárias) das OSCs entrevistadas encontra-se na Tabela 1, nos apêndices deste capítulo.

Para a conformação do universo da pesquisa, foi utilizada técnica de amostragem não probabilística por saturação (método bola de neve ou *snowball sampling*).<sup>18</sup> A primeira seleção partiu da rede de contatos da equipe de pesquisa e do Projeto “Sustentabilidade Econômica das OSCs”.<sup>19</sup> As demais foram constituídas por meio de indicações de pessoas já entrevistadas ou de pesquisa ativa em portais eletrônicos.<sup>20</sup>

Ao todo, foram realizadas entrevistas com representantes de 23 OSCs (22 regulares e uma informante), com garantia de anonimato na divulgação dos resultados. A informante auxiliou na compreensão do contexto de um perfil de OSC almejado pela pesquisa que, apesar dos esforços empreendidos, não tinha sido possível entrevistar.<sup>21</sup>

As entrevistas foram semiestruturadas, presenciais, registradas por anotação e sem o auxílio de gravador,<sup>22-23</sup> realizadas entre os meses de maio e dezembro de 2019. Embora o foco no agendamento tenha sido direcionado a representantes de OSCs que detivessem experiência com a celebração de parcerias antes e depois da Lei nº 13.019/2014, também foram ouvidas pessoas que trabalham em OSCs que historicamente não têm relacionamento com o Estado. O objetivo, nesse último caso, foi compreender as razões dessa não interação e explorar se a entrada em vigor dos novos instrumentos da legislação, em especial do termo de fomento, seria um incentivo à formalização de parcerias.

O roteiro de perguntas<sup>24</sup> foi estruturado em quatro blocos, contemplando a trajetória das OSCs e dos participantes, o contexto de implementação do MROSC, suas características e sugestões de aperfeiçoamento.

A unidade de análise adotada foi a percepção de representantes das OSCs<sup>25-26</sup>, já que, para a captura de entendimento no nível organizacional, seria necessário buscar uma eventual posição institucional e/ou fazer entrevistas com mais integrantes da organização.<sup>27</sup> Apesar dessa escolha, pela própria dinâmica das entrevistas – frequentemente realizadas com fundadores ou gestores das OSCs –, foi apresentada posição individual com grande proximidade da posição institucional. A fala “a OSC é o João” (Entrevista 5, OSC de grande porte com mais de 30 anos de atuação na área de economia solidária)<sup>28</sup> exemplifica a frequente coincidência de posicionamentos entre representante e OSC representada.

Finalizada a coleta de dados, foram elaborados relatórios individuais de entrevista. Para a análise qualitativa do material, foram produzidas codificações sistematizadas com o apoio do *software* MAXQDA.<sup>29</sup> O material é apresentado por meio de narrativa impressionista, que procura colocar a audiência na situação concreta para reviver a história com o pesquisador de campo, não para interpretá-la ou analisá-la.<sup>30</sup> Foram utilizadas, portanto, as aspas coletadas.

Para viabilizar o surgimento de conceitos, significados e entendimentos das próprias entrevistas, optou-se por realizá-las e codificá-las sem uma definição anterior de quadro conceitual. Estilo esse inspirado na *grounded theory*<sup>31</sup> e desenvolvido por meio de análise abutiva.<sup>32</sup> Garantido o anonimato, para o que o leitor possa ter noção da variedade de perfis entrevistados, após as aspas coletadas indicam-se algumas características da OSC pertinentes ao trecho destacado.

Por fim, as autoras participaram<sup>33</sup> e organizaram<sup>34</sup> eventos relacionados à implementação da Lei nº 13.019/2014, cujos subsídios (percepção de participantes) também foram introduzidos durante o capítulo.

### **3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PERFIL DAS PESSOAS E ORGANIZAÇÕES ENTREVISTADAS**

#### **3.1. PERFIL DAS PESSOAS ENTREVISTADAS**

As pessoas entrevistadas são, via de regra, integrantes de longa data das OSCs: fundadores, diretores ou coordenadores. A atuação transversal é característica marcante, sendo comum que um mesmo

representante realize atividades de comunicação, representação política, institucional e técnica: “sou a faz-tudo” (Entrevista 14, OSC de grande porte atuante na área de mulheres no Nordeste). Há, além de pessoas que participaram de debates em meio à formulação da lei, também aquelas que já ocuparam cargos públicos.

O grau de conhecimento e/ou utilização do MROSC concentrou-se nos extremos: sendo dez OSCs com “alto grau de conhecimento e/ou utilização da lei”, cinco com “grau intermediário”, e oito com “baixo grau”. Essa classificação foi desenvolvida pelas autoras levando em consideração o domínio e o contato com a legislação declarados ou demonstrados pelos participantes.

### 3.2. PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES

O período médio de existência das OSCs é de 24 anos, sendo a mais antiga com 57 e a mais nova com 11 anos.<sup>35</sup> A longa trajetória foi valorizada nas entrevistas: “acho que somos ONG antes mesmo de esse termo existir. (...) Participamos do processo de transformação e luta social do país, fomos mudando junto com ele” (Entrevista 12, OSC de médio porte com mais de 50 anos de atuação na área de mulheres).

As OSCs são sediadas nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste, Centro-Oeste (DF exclusive) e no DF,<sup>36</sup> em sua maioria com atuação de alcance local ou nacional.<sup>37</sup> Sua constituição é resultado da mobilização de ativistas, grupos religiosos, familiares ou de pessoas ligadas à academia. Há, ainda, aquelas OSCs decorrentes de mobilização em torno de candidaturas não exitosas a cargos políticos ou de figuras já relacionadas à política, que, “para não atrair problemas para a OSC”, não são “filiadas formalmente” (Entrevista 5, OSC de grande porte atuante na área de economia solidária).

Apenas uma das OSCs entrevistadas é constituída como fundação, sendo o restante associações ou redes que representam OSCs. Nesse último caso, enquanto redes, não há constituição jurídica. A escolha pela fundação foi justificada por ser um tipo jurídico presumi-

“*acho que somos ONG antes mesmo de esse termo existir. (...) Participamos do processo de transformação e luta social do país, fomos mudando junto com ele*”

(Entrevista 12, OSC de médio porte com mais de 50 anos de atuação na área de mulheres)

damente menos questionável, do ponto de vista da “desconfiança pública” (Entrevista 5, OSC com mais de 30 anos de existência com sede no DF).

Já a opção pela formalização jurídica em associação foi tratada com ambiguidade numa mesma entrevista. Por um lado, tanto os movimentos sociais quanto as OSCs “não [teriam] que ter formalismo” (Entrevista 15, OSC de pequeno porte). Por outro, pessoas entrevistadas se veem diante da necessidade de “dançar conforme a música” e acompanhar o movimento crescente de formalização (Entrevista 15, OSC atuante na pauta de mulheres negras e liberdade religiosa). Isso, por sua vez, oportunizaria afirmação social e a captação “[d]os quase inexistentes recursos públicos voltados ao segmento [defesa de direitos]” (Entrevista 15, OSC atuante no Nordeste).

Não foram entrevistadas organizações religiosas (igrejas, casas espíritas, sinagogas, terreiros ou outras organizações voltadas à prática religiosa), que, desde 2003, possuem natureza jurídica específica.<sup>38</sup> Foram entrevistadas, porém, associações ligadas a grupos religiosos. Nessa ocasião, foram tecidas fortes críticas a uma desigualdade no tratamento social e legislativo a depender da religião. O ambiente seria mais favorável à atuação da igreja católica, evangélica e de casas espíritas, em detrimento de terreiros de religiões de matriz africana (Entrevistas 5 e 15, OSC atuante na área de economia solidária e na pauta de mulheres negras e liberdade religiosa, respectivamente).

Os sistemas de acreditação, por meio dos quais titulações e certificados são atribuídos às OSCs, foram abordados principalmente em relatos sobre dificuldades com processos de renovação<sup>39</sup>. Houve quem lhes atribuisse valor positivo: “[dão] mais credibilidade” (Entrevista 21, OSC que tem como fontes de financiamento recursos públicos, internacionais e doações privadas); e houve quem entendesse que se trata de real interferência do Estado na autonomia das OSCs. Por isso, foi celebrado o esforço da Lei nº 13.019/2014 em não exigir a titulação como requisito para a realização de parcerias: “só de não ter a necessidade do título, já é uma flexibilização” (Entrevista 22, OSC de pequeno porte atuante na área LGBT).

### **3.2.1. Defesa de direitos**

Dentre as áreas preponderantes de atuação das OSCs entrevistadas estão: “mulheres”, “negros”, “indígenas”, “LGBT”, “portadores

do vírus HIV”, “proteção de testemunhas”, “crianças e adolescentes”, “economia solidária”, “meio ambiente e proteção animal”, “reciclagem”, “políticas de aprendizagem” e “defesa de direitos – múltiplas áreas”. Confira, nesse sentido, a Tabela 1 nos apêndices do capítulo.

Representantes de OSCs entrevistadas reconhecem-se como atuantes pela defesa de direitos. Houve, ainda, quem fosse além: “estamos criando, inventando novos direitos” (Entrevista 5, OSC de grande porte com mais de 30 anos de atuação). Como contraponto isolado, foi argumentado que a defesa de direitos seria “mera retórica de consultores estrangeiros, papo furado, algo bonito de se falar” e que a falta de concretude “soaria como algo puramente aspiracional” (Entrevista 10, OSC de grande porte atuante nas áreas de meio ambiente, proteção animal e *advocacy* com mais de 30 anos de atuação).

As atividades realizadas pelas OSCs envolvem formação, educação, produção de conhecimento e prestação de serviços (como atendimento psicológico, jurídico e de saúde preventiva) à população. Além disso, são desenvolvidas estratégias de mobilização, articulação e incidência – por *advocacy*, litigância estratégica ou por outras formas de negociação. A incidência, isto é, a ação que visa influenciar a tomada de decisão pelo poder público, foi enaltecida nas entrevistas, em especial diante de um contexto que já teria sido de mera manutenção de direitos conquistados, mas que atualmente seria de nova disputa:

Vivemos dentro do Congresso Nacional, em espaços de conselhos, trabalhando pela manutenção de avanços. Parece palavra da moda, mas não é, estamos em onda de retrocesso. Arrancaram o pouco que conseguimos conquistar de direitos (Entrevista 22, OSC de pequeno porte atuante na área LGBT).

### **3.2.2. Porte, orçamento, relações de trabalho e fontes de financiamento**

Em termos gerais, as OSCs entrevistadas são de médio e grande porte (quanto ao número de empregados ou colaboradores)<sup>40</sup> e de orçamento que varia em faixas de menos de 200 mil, até 1 milhão de reais e mais de 5 milhões de reais anuais.

Houve divergências sobre qual é ou deve ser o perfil dos vínculos de trabalho. De um lado, a militância e o ativismo pessoal<sup>41</sup> foram valorizados: “[os colaboradores] não são meramente funcionários ou um grupo de burocratas com horário de entrada e saída. O perfil é de trabalhadores militantes, fortemente engajados com a causa” (Entrevista 7, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas). Nessa linha, a regularidade ou a percepção de remuneração foram colocadas em segundo plano: “não acho que o terceiro setor deve ser encarado como uma fonte de renda” (Entrevista 22, OSC de pequeno porte com atuação local no Sul do país). Foram frequentes os relatos sobre a oneração da vida pessoal em benefício das OSCs e da causa pela qual se atua:

Já vendi até apartamento (Entrevista 23, OSC de grande porte atuante na área de reciclagem).

Sempre desorganizo a minha vida pessoal (Entrevista 20, OSC de pequeno porte atuante na pauta de mulheres negras, educação política e popular).

Meu companheiro reclama, mas é uma segunda casa para mim. Ativismo parece um bichinho que pica e depois não largamos mais (Entrevista 22, OSC de pequeno porte atuante na área LGBT).

De outro lado houve quem adotasse como valor a necessidade de melhoria das condições de profissionalização e remuneração: “se somos entidade de direitos humanos, precisamos garantir os direitos trabalhistas” (Entrevista 9, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas). Ou então, “por conta de atrasos nos repasses [públicos], ficamos 4 meses sem verba. Tivemos que recorrer a empréstimos para honrar os salários, mas precisamos cancelar o INSS” (Entrevista 13, OSC de grande porte atuante na área de mulheres).

A recente reforma trabalhista, por sua vez, foi percebida como uma agenda de precarização das relações de trabalho: “o melhor dos mundos para o empregador e o pior dos mundos para o trabalhador” (Entrevista 5, OSC de grande porte atuante na área de economia soli-

dária). Outros vínculos de trabalho que não são realizados via CLT,<sup>42</sup> utilizados historicamente com frequência, estariam se disseminando em maior escala “[na medida em que] o fluxo de recursos [públicos] é incerto” (Entrevista 10, OSC de grande porte com atuação nacional). “Tem crescido o número de MEIs [microempreendedores individuais], contratos temporários e autônomos pessoas físicas” (Entrevista 12, OSC de grande porte com sede no Sudeste e atuação internacional).

Com a queda expressiva de repasses públicos às OSCs,<sup>43</sup> esse cenário estaria se agravando com sérias repercussões nos quadros de pessoal. Na entrevista 12 (OSC de grande porte com quase 60 anos de existência), relatou-se que de “cinco/seis anos para cá” a redução no orçamento foi brusca (de 6 milhões para 2 milhões de reais anuais), com reverberações na equipe: a folha de pagamento, que antes continha 12 vínculos CLT, hoje contém apenas quatro, sendo outros quatro vínculos temporários. Houve quem teve seu salário reduzido pela metade nesse mesmo período (Entrevista 21, OSC de médio porte com mais de 15 anos de atuação na área LGBT no Sul do país).

O perfil de financiamento é diversificado: desde repasses públicos, recursos de cooperação internacional, doações (de pessoas físicas e jurídicas), contribuições associativas, repasses sindicais até comercialização de bens e serviços.

### **3.2.2.1 Recursos de cooperação internacional**

O acesso à cooperação internacional é decisivo para algumas OSCs que já chegaram a ter 80% ou mais de seus recursos advindos de organizações internacionais e de ações da “paradiplomacia”.<sup>44</sup> Esse perfil, no entanto, sofreu inflexões quando, no início dos anos 2000,<sup>45</sup> o Brasil passou a ser classificado como país emergente e perdeu fontes de financiamento internacional. Diante do atual contexto político, sobretudo após as eleições (federais e estaduais) de 2018, esse apoio estaria paulatinamente voltando para o país, sendo motivo de alívio: “foi a luz no fim do túnel” (Entrevista 14, OSC com mais de 35 anos de atuação na área de mulheres no Nordeste).

Para outras OSCs, haveria dificuldade histórica de acesso e gerenciamento dos recursos captados: “o dinheiro internacional não banca nem o dia a dia e ainda querem que você assine um documento dizendo que tem capacidade de execução” (Entrevista 20, OSC de pe-

queno porte com sede no Sul); “o rigor é dobrado” (Entrevista 14, OSC de grande porte com sede no Nordeste).

Embaraços para o recebimento de verbas internacionais e tratamento atípico dos bancos foram relatados como fenômeno recente: “[a gerente] deixou 2 mil pessoas sem serem atendidas no banco para ficar 1 hora e 17 minutos aqui. (...) Foi um verdadeiro interrogatório, nós nunca tínhamos passado por isso” (Entrevista 20, OSC com 14 anos de existência cuja fonte de recurso vem da cooperação internacional e de doações privadas). Somam-se a esse quadro e-mails enviados pelo Banco Central questionando a atuação, idoneidade, tempo de existência, auditorias e questões afins: “são 39 anos de OSC e nunca passamos por isso. O tom é de criminalização, ainda bem que sempre fomos transparentes” (Entrevista 14, OSC de grande porte com atuação local no Nordeste).

### **3.2.2.2 Doações e comercialização de bens e serviços**

Embora as doações de pessoas físicas sejam uma fonte explorada pelas OSCs entrevistadas, representam pouco em percentual orçamentário para a maioria delas. Os valores arrecadados geralmente auxiliam na aquisição de materiais de escritório, limpeza e manutenção.

Os custos para mobilização seriam tão altos que inviabilizariam iniciativas: “precisamos de equipe e de grana para fazer o *crowdfunding* acontecer” (Entrevista 14, OSC de grande porte). Na entrevista 9 (OSC da área de proteção de testemunhas), foi relatado um episódio em que foram arrecadados 10 mil reais com rifa pela OSC. A quantia, contudo, não pôde ser revertida em prol de suas atividades, porque, como sorteios e rifas dependem de aprovação e fiscalização de órgão público, foi exigida auditoria externa que custou justamente 10 mil reais.

Quanto às doações de empresas, o apoio para causas de defesa de direitos seria raro. Haveria, por parte do chamado “segundo setor”, o receio de patrociná-las pelo “risco moral” que representariam (Entrevista 5, OSC da área de economia solidária). A investida de OSCs para o estreitamento do diálogo teria sido tardia porque, “no geral, o movimento social é antiempresa” (Entrevista 21, OSC da área LGBT). A aproximação de empresas com OSCs poderia se dar, por exemplo, para agendas como a inclusão de minorias por meio de programas de gestão de diversidade. A inclusão, no entanto, teria sido incorporada na pauta empresarial, mas não seria possível afirmar “que é pra valer. É muito

fácil contratar LGBT de classe média que não tem o cabelo azul. Qual é a política de inclusão de verdade?” (Entrevista 21, OSC que atua na área LGBT e também na defesa de portadores do vírus HIV e *advocacy*). O discurso da diversidade contaria com visíveis restrições: chegaria até LGBT e mulheres, não incorporando pautas indígenas, tampouco étnico-raciais (Entrevistas 2, 19 [informante] e 21, OSCs de grande e médio porte, atuantes nas áreas indígenas, de defesa de direitos – múltiplas áreas, e LGBT, respectivamente).

Não foram significativos os relatos sobre a importância da comercialização de bens e serviços. Mais recentemente, contudo, diante da diminuição de outras fontes, OSCs teriam começado a cobrar para ministrar cursos e palestras. Esses valores, embora baixos, auxiliariam na cobertura de custos básicos (Entrevista 23, OSC atuante na área de reciclagem).

### **3.2.2.3 Recursos públicos**

Os recursos públicos captados pelas OSCs entrevistadas possuem várias origens e são acessados por meio de diversos instrumentos: convênios, parcerias disciplinadas pela Lei nº 13.019/2014, incentivos fiscais (ou, indiretamente, via imunidades e isenções) e recursos de fundos e emendas parlamentares. São recursos da administração direta e indireta, provenientes do governo federal, do governo do DF e dos governos estaduais e municipais.

Para algumas OSCs, o acesso e a importância dessa fonte são determinantes para a sua sobrevivência já há algum tempo, havendo aquelas nas quais o financiamento já alcançou montante superior a 80% do total orçamentário. Outras, por sua vez, optam por não acessá-la para a preservação de sua autonomia e imagem.

As marcas e sutilezas desse tipo de relação entre OSC e Estado serão exploradas a seguir.

## **4. COMEÇANDO PELOS PAPÉIS: QUEM FAZ O QUÊ?**

A tradicional classificação quanto às espécies de relação entre “primeiro” e “terceiro” setores – de substituição, complementação e confrontação/adversariedade<sup>46</sup> – foi refletida nas entrevistas, que se mostraram ora alinhadas com um perfil, ora com outro.

O caráter de *substituição* apareceu em narrativas de valorização do papel exercido por OSCs que possuem ou já possuíram *status* consultivo ou observador junto a comissões e organismos internacionais (Entrevista 3, OSC de grande porte atuante na área de defesa de direitos – múltiplas áreas). Também esteve presente em OSCs que preenchem uma lacuna do Estado ao produzir conhecimento e articulação internacional. A “ONG era meio governo”, contou o entrevistado, explicando que o próprio Estado endossava a qualidade do que a organização produzia (Entrevista 5, OSC de grande porte com mais de 30 anos). Esse papel substitutivo, por vezes, suscitaria confusão sobre a natureza das OSCs. Correlações diretas de vínculo com governos e partidos políticos ainda se fariam presentes. Um entrevistado relatou que já recebeu questionamentos do gênero: “mas de que partido vocês são?” (Entrevista 5, OSC atuante em economia solidária, defesa de direitos – múltiplas áreas, e *advocacy*).

O caráter de substituição foi criticado enquanto forma de terceirização camuflada: “não consigo acreditar que a gente pode ir pra rua num dia contra a terceirização dos servidores públicos e no outro uma OSC estar exercendo atividades características de poder público [como atividades de suporte jurídico ou psicológico]” (Entrevista 22, OSC de pequeno porte atuante no Sul); “grosso modo, o MROSC simplesmente facilitaria a contratação de pessoal a serviço do Estado dispensando concurso público” (Entrevista 9, OSC de grande porte do DF).

Por sua vez, o caráter de *complementaridade* despontou em falas que atrelam a atuação das OSCs à supressão de falhas estatais: “[a] sociedade civil alcança onde o Estado não chega” (Entrevista 21, OSC de médio porte). No entanto, alertou-se que tal complementaridade não poderia se configurar a qualquer custo: “não pode ser tudo fruto de trabalho voluntário ou de doações. É preciso financiamento público e privado” (Entrevista 10, OSC de grande porte com 30 anos de atuação em âmbito nacional).

A relação de *adversariedade ou confrontação* também surgiu nas entrevistas. Narra-se que as investidas persecutórias do Estado seriam antigas:

A perseguição às ONGs é de muito tempo. Não foi agora no governo Bolsonaro. Olha aqui [apontando para uma matéria de jornal de 2009], a gente estava num governo progressista,

mas a estrutura era a mesma. (...) A inocência não resolve, não podemos desarticular o movimento por medos e traumas (Entrevista 20, OSC de pequeno porte com 14 anos de existência).

O Congresso Nacional seria igualmente responsável pela estigmatização, por meio, por exemplo, da atuação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Potencializadoras desse cenário, análises e exigências desproporcionais em prestação de contas passaram a ocorrer: “as exigências e os questionamentos passaram a chegar muito mais pesados, objetivando, sobretudo, dificultar o trabalho e, no limite, criminalizar as OSCs” (Entrevista 2, OSC de grande porte atuante na pauta indígena).

Apesar dos relatos sobre situações de confronto, o ânimo era pela busca da superação desse estado de coisas: “precisamos entender as funções do primeiro, segundo e terceiro setor, combatendo a péssima visão de que são inimigos e de que, portanto, não se conversam” (Entrevista 13, OSC com atuação local no Sudeste). A demanda seria não por um Estado paternalista, mas por um Estado que preze pela escuta, que olhe para seus cidadãos com humanidade e justiça: “isso é que é fazer uma sociedade democrática e desenvolver a nossa cidadania! Não precisamos ficar a vida toda nos ajoelhando e dando voto” (Entrevista 15, OSC de pequeno porte com atuação local no Nordeste).

Nesse sentido, a Lei nº 13.019/2014 foi assimilada como um caminho para a construção de uma relação de mais equilíbrio e parceria: “o Estado não está entendendo ainda que o MROSC veio para tirar a sensação de fiscalização, não estão acostumados à ideia de fazer parceria” (Entrevista 13, OSC que tem como fontes de financiamento recursos públicos e doações privadas). A legislação seria, além de um referencial para a discussão da interface entre Estado e OSC, um instrumento que conferiria legitimidade e reconhecimento político à sociedade civil e que suplantaria o estereótipo de “complemento às atividades de governos” tradicionalmente atribuído ao setor (Entrevista 18, OSC de grande porte com atuação no Sudeste, atuante na área de defesa de direitos – múltiplas áreas, e anistiados).

*“as exigências e os questionamentos passaram a chegar muito mais pesados, objetivando, sobretudo, dificultar o trabalho e, no limite, criminalizar as OSCs”*

(Entrevista 2, OSC de grande porte atuante na pauta indígena)

## 5. GOVERNOS E ORGANIZAÇÕES

O histórico de relacionamento com o governo federal foi resgatado, segundo representantes de OSCs entrevistadas, do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em diante. Afirmou-se, em uma das entrevistas, que, “por mais paradoxal que pareça, há maiores avanços em direitos humanos em governos neoliberais” (Entrevista 9, OSC atuante na área de proteção de testemunhas). Na época de FHC, as políticas públicas voltadas à proteção de testemunhas ameaçadas, por exemplo, teriam sido formalizadas pelo Poder Legislativo. Já nos governos Lula e Dilma, a formalização teria ocorrido por meio de decretos, portanto, pelo Poder Executivo, “o que tornou tudo mais frágil e suscetível a desmontes” (Entrevista 9, OSC com 21 anos de existência e atuação no DF).

As críticas sobre a escassez de recursos foram reiteradas, seja pela diminuição dos repasses observada nos últimos anos – na esfera federal e em unidades federativas –, seja porque os recursos seriam historicamente insuficientes para arcar com os custos da parceria: “ainda que esteja tudo ok com a legislação, não tem dinheiro” (Entrevista 17, OSC de grande porte atuante na área de proteção e defesa de portadores do vírus HIV); “nem sempre há suficiência de recurso público para o custeio dos gastos da OSC. Se não fosse o trabalho voluntário de muitas pessoas ligadas à OSC, as parcerias com o poder público não teriam sucesso” (Entrevista 7, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas). Aliás, em alguns casos, a situação seria mais grave: “não é complicado [acessar recursos públicos], é impossível mesmo. Sem floreios” (Entrevista 20, OSC de pequeno porte atuante na pauta de mulheres negras no Sul).

A subtração de repasses seria fundamentalmente oriunda da falta de vontade política de governantes. Até mesmo o descumprimento no cronograma de desembolso seria baseado nessa indisposição. Relatando que em outubro não foi recebida parcela que deveria ter chegado em janeiro daquele ano, uma entrevistada contou que “o Ministério ale- ga que é por falta de recurso. Mas não aceitamos o argumento, porque o

“*o Estado não está entendendo ainda que o MROSC veio para tirar a sensação de fiscalização, não estão acostumados à ideia de fazer parceria*”

(Entrevista 13, OSC que tem como fontes de financiamento recursos públicos e doações privadas)

*“nem sempre há  
suficiência de  
recurso público para  
o custeio dos gastos  
da OSC. Se não fosse  
o trabalho voluntário  
de muitas pessoas  
ligadas à OSC, as  
parcerias com o  
poder público não  
teriam sucesso”*

(Entrevista 7, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas)

recurso já estava empenhado” (Entrevista 11, OSC de médio porte atuante na área de economia solidária no Sudeste). O atraso seria prática contumaz:

Há significativo atraso no repasse de recursos, o que dificulta a execução de projetos de natureza continuada (Entrevista 7, OSC de proteção de testemunhas do Nordeste).

Governo não fez os repasses devidos e, mesmo assim, continuamos a executar a política pública (Entrevista 9, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas do DF).

Na contramão da inferência de que a ausência ou o atraso nos repasses seriam por exclusiva culpa estatal, houve quem afirmasse que as OSCs também contariam com parcela de responsabilidade (Entrevista 19 [informante], OSC de grande porte). Muitas vezes, o acesso a recursos públicos só ocorreria por “demandas insistentes da sociedade” e, nos governos Dilma II, Temer e Bolsonaro, as OSCs teriam parado de demandar. A postura inerte tornaria “menos custoso para o Estado não abrir editais” (Entrevista 19 [informante], OSC de defesa de direitos). Cobranças individuais não estariam surtindo efeito: “já enviei diversos ofícios exigindo o pagamento da parcela, mas ninguém responde. Por conta desses transtornos, já elaborei ofício, com o apoio de advogado, para suspender a parceria. Vamos parar de trabalhar com esse povo” (Entrevista 11, OSC com mais de 15 anos de atuação em economia solidária).

O diálogo com a sociedade civil teria sido muito mais fluido durante os governos Lula e Dilma. Reforçando o fato de não serem “petistas”, muitas pessoas entrevistadas avaliaram positivamente o período:

Lula e Dilma tentaram desviar um pouco o curso da água, mas 10 anos não é nada (Entrevista 15, OSC atuante na pauta de mulheres negras e liberdade religiosa).

Eu não sou petista, mas reconheço [os avanços] (Entrevista 21, OSC que atua no Sul).

Inegavelmente, nós sabemos que a relação mudou muito desde a saída da Dilma (...). Com os seus defeitos ou não – eu não sou petista –, os governos de Lula e Dilma passaram a ter outro tipo de diálogo e reconhecimento da pauta com que trabalhamos. Imagina só se teríamos antes de 2003 ou 2004 tanto espaço para diálogo e debate de uma política LGBT? Foi um *boom* de conferências. Deram voz para educação, saúde, depois juventude e cultura (Entrevista 22, OSC de pequeno porte atuante na área LGBT).

A entrada de Michel Temer após o impeachment da então presidente Dilma Rousseff teria sido um divisor de águas para a relação entre Estado e OSCs:

Com a queda da Dilma e a ascensão do governo Temer, o grupo político que se tornou hegemônico foi o do agronegócio (Entrevista 2, OSC de grande porte atuante na pauta indígena).

Desde o golpe de Temer os conselhos estão esvaziados (Entrevista 15, OSC de pequeno porte com atuação local no Nordeste).

A abertura e diálogo começaram a sumir depois que Temer se tornou presidente com o golpe (Entrevista 22, OSC de pequeno porte com atuação no Sul e que celebra parcerias com o poder público).

A transição política teria reverberado, inclusive, em cargos públicos: “[servidores] estão perdidos e, com o impeachment, muita gente foi embora e muita gente mudou” (Entrevista 11, OSC que celebra parcerias com o poder público). Além disso, no âmbito federal, especialmente após o governo Temer, teria sido severa a diminuição de repasses públicos e a divulgação de editais:

Agora as OSC têm que tentar sobreviver. (...) O governo federal acabou, estados estão sem energia e municípios ainda fazem algumas parcerias (Entrevista 14, OSC de grande porte com mais de 35 anos de atuação na área de mulheres, desenvolvimento rural e educação política e popular).

Antes, o governo era progressista e já tínhamos dificuldades. E agora? Que segurança nós temos? (Entrevista 20, OSC de pequeno porte com mais de dez anos de atuação).

Nas entrevistas, a apreensão com o tom estigmatizante dirigido às OSC ao longo da campanha eleitoral que elegeu Jair Bolsonaro como presidente da República foi constante: “a retórica de criminalização das OSCs, utilizada durante a campanha política de 2018, criou, na origem, uma dificuldade de articulação e construção de parcerias” (Entrevista 2, OSC de grande porte com atuação na pauta indígena, ribeirinhos, quilombolas, meio ambiente e proteção animal). Essa postura teria criado um ambiente de incerteza para a relação entre Estado e OSCs: “com a transição de governo, houve insegurança para a estabilidade das parcerias” (Entrevista 6, OSC atuante na área de crianças e adolescentes no DF).

Declarações concedidas pelo atual presidente, Jair Bolsonaro, durante sua campanha eleitoral e já depois de eleito,<sup>47</sup> foram interpretadas como parte de uma estratégia mais ampla de desqualificação e banalização de direitos: “o objetivo é conscientemente desqualificar as OSCs. Querem bater tanto para banalizar a luta por direitos. E a população, que começava, então, a compreender melhor essas pautas, volta para o pensamento medieval” (Entrevista 22, OSC de pequeno porte com mais de 15 anos de atuação). Diante de dificuldades de diálogo com o governo federal, a recomendação foi a de que ocorresse um redirecionamento para outras esferas: “quem não gosta do Bolsonaro vai dialogar com as prefeituras” (Entrevista 21, OSC de médio porte atuante no Sul). Para as agendas ambiental e indígena, por exemplo, o diálogo seria de melhor qualidade com prefeituras geridas por gestores de origem indígena que estabelecem canais de comunicação com associações locais.

Não obstante a preocupação, foi observado empenho para diferenciar cenários concretos daqueles baseados em narrativas: “estamos ainda no primeiro ano, mas o governo Bolsonaro não foi tão ruim como se esperava” (Entrevista 19 [informante], OSC de defesa de direitos – múltiplas áreas). Nesse sentido, foi lembrado o caso do art. 5º, II, da Medida Provisória nº 870/2019, fortemente criticado pela abertura à interferência do governo federal na liberdade de associação e funcionamento das OSCs – modificado favoravelmente para as OSCs no Congresso Nacional<sup>48</sup> e, posteriormente, incorporado pelo Poder Executivo pela Lei nº 13.844/2019 (Entrevista 3, OSC de grande porte com quase 20 anos de atuação em âmbito internacional, com sede no Sudeste).

“*a retórica de criminalização das OSCs, utilizada durante a campanha política de 2018, criou, na origem, uma dificuldade de articulação e construção de parcerias*”

(Entrevista 2, OSC de grande porte com atuação na pauta indígena, ribeirinhos, quilombolas, meio ambiente e proteção animal)

## 5.1. EFEITOS DO ATUAL CONTEXTO PARA A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DAS ORGANIZAÇÕES

Em meio à conjuntura de escassez de recursos, dificuldades de diálogo, incompatibilidades ideológicas e traumas acumulados de parcerias passadas, observou-se um movimento de redesenho das estruturas de sustentação financeira das OSCs – seja pela minimização da dependência de recursos públicos, pela vedação total à sua captação, seja, ainda, pela suspensão de parcerias ou boicotes a editais:

Se continuarmos assim [tão fortemente dependentes de recursos públicos], não dá, vamos morrer. É um horizonte orçamentário alarmante (Entrevista 18, OSC com 11 anos de atuação na área de defesa de direitos e anistiados).

Em fevereiro de 2019, por deliberação da Assembleia Geral, decidimos, por enquanto, não mais acessar recursos públicos. Primeiro, por desconfiança do atual governo, e, segundo, pelas dificuldades e traumas com convênios do passado (Entrevista 20, OSC de pequeno porte atuante no Sul).

Decidimos não concorrer para um edital recentemente publicado. Não que a gente não esteja precisando, mas a abordagem feminista seria logicamente afastada e o feminismo está na nossa essência! (Entrevista 14, OSC de grande porte atuante na área de mulheres).

Há total falta de identidade com o atual governo federal, principalmente do ponto de vista das OSCs de defesa de direitos e minorias vulneráveis” (Entrevista 12, OSC de médio porte atuante na área de mulheres há quase 60 anos).

A celebração de novas parcerias com o governo federal foi uma possibilidade encarada com reservas: “[ouvei OSCs dizerem] por mais que a gente precise do dinheiro, não vamos passar informações em troca de R\$ 90 mil. Onde podem me mapear, eu não vou. R\$ 90 mil por toda a minha vida? De jeito nenhum” (Entrevista 19 [informante], OSC de grande porte atuante na área de defesa de direitos – múltiplas áreas). Além disso, uma parceria com o governo poderia suscitar questionamentos sobre a legitimidade das próprias OSCs perante o público com que atua: “a associação ao atual governo federal é vista como negativa pelos atendidos pelas parcerias. Eles acham que não é seguro confiar na entidade executora da política pública, já que está vinculada ao governo Bolsonaro” (Entrevista 9, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas).

Foi forte o dissenso sobre a manutenção ou não do diálogo com o governo federal. Por um lado, houve quem prestigiasse, sobretudo, a salvaguarda das causas:

Democracia não é só quando o meu candidato ganha. Falta abertura das duas pontas: extrema-direita e extrema-esquerda. Em primeiro lugar, a causa. Em segundo, a OSC. E, por último, o interesse pessoal (Entrevista 21, OSC atuante em *advocacy*, pauta LGBT e de defesa de portadores do vírus HIV).

Separar a politicagem da celebração de parceria não é fácil, mas é preciso um esforço para encontrar brechas que possibilitem a continuidade do trabalho que está sendo feito (Entrevista 10, OSC de grande porte atuante na área de *advocacy*, meio ambiente e proteção animal).

Por outro, houve quem avaliasse que, independentemente de quem está no governo, o distanciamento é necessário para a preservação da autonomia e imagem: “uma das motivações pela qual o financiamento público é incipiente aqui é a perspectiva de que, dessa forma, é possível preservar a autonomia de opinião” (Entrevista 2, OSC com variadas fontes de recurso, desde cooperação internacional, recursos públicos, passando por doações, até comercialização de bens e serviços). Para algumas OSCs, a não captação de recursos públicos abrange inclusive órgãos que usufruem de independência funcional/administrativa e agências públicas de fomento à pesquisa. Afinal, todos comporiam “o conjuntão do poder público” (Entrevista 3, OSC de grande porte que apenas acessa recursos da cooperação internacional ou doações privadas). O alerta foi de que a proximidade entre OSCs e governos levaria ao corrompimento de posturas:

Nós fiscalizamos o Estado e quem é financiado por ele não fiscaliza. Não ter financiamento público nos deu essa liberdade. Tem OSC que virou fábrica de projeto e começou a fazer coisas que não são legais. (...) São “chapas-brancas” e não fazem crítica (Entrevista 20, OSC de pequeno porte que apenas acessa recursos da cooperação internacional ou doações privadas).

Não vendemos a alma (Entrevista 10, OSC de grande porte atuante na área de meio ambiente, proteção ambiental e *advocacy*).

Se você é amigo do governo, as coisas são diferentes (Entrevista 20, OSC de pequeno porte com 14 anos de atuação no Sul).

A contaminação seria sentida, por exemplo, em favorecimentos durante o julgamento de propostas pelos Conselhos de Políticas Públicas nos processos de chamamento público (Entrevistas 1, 4, OSCs atuantes na área de crianças e adolescentes, e Entrevista

*“Separar a politicagem da celebração de parceria não é fácil, mas é preciso um esforço para encontrar brechas que possibilitem a continuidade do trabalho que está sendo feito”*

(Entrevista 10, OSC de grande porte atuante na área de *advocacy*, meio ambiente e proteção animal)

11, OSC de economia solidária) e durante os Procedimentos de Manifestação de Interesse Social (PMI Social). Alguns casos teriam sido inclusive objeto de ações judiciais (Entrevistas 8 e 23, OSCs atuantes na área de políticas de aprendizagem e reciclagem, respectivamente).

Mesmo mantendo vínculos com o Estado, houve quem sustentasse ser possível se posicionar e preservar a autonomia e a imagem: “batemos de frente com eles [gestores], sim! Temos uma visão independente e como fazemos o serviço ninguém faz” (Entrevista 13, OSC de grande porte atuante na área de mulheres no Sudeste).

A interferência, ou ao menos a grande influência estatal na definição do escopo das atividades, foi fonte de preocupação. Compreenderia desde atividades corriqueiras,<sup>49</sup> passando pela gestão de parcerias,<sup>50</sup> até a conformação da finalidade social das OSCs.<sup>51</sup> Algumas delas demonstraram ressentimento e ensaiam um movimento de retorno às origens institucionais: “não queremos mais fazer o que o Estado quer” (Entrevista 9, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas).

A redução de recursos, principalmente no âmbito federal, estaria estimulando a concepção de novas soluções: “eu até gosto, porque nos força a buscar outras fontes de financiamento que antes não explorávamos” (Entrevista 23, OSC de grande porte com mais de 15 anos de atuação na área de reciclagem). Esta fala foi de uma entrevistada que começou a desenvolver estratégias de captação de doações incentivadas e a cobrar pela realização de palestras e cursos.

Embora a legislação seja percebida como um arcabouço jurídico “mais lógico e adequado à realidade das OSCs” (Entrevista 8, OSC

atuante em políticas de aprendizagem no Centro-Oeste), sua eficácia estaria subordinada a temperamentos políticos: “o MROSC trouxe o jurídico, mas agora o problema é a falta de repasses” (Entrevista 14, OSC de grande porte atuante no Nordeste); “não acredito que o MROSC (in)viabilize maior ou menor quantidade de repasses estatais, mas, sim, que essa (in)viabilização depende da postura política do gestor” (Entrevista 8, OSC atuante na área de políticas de aprendizagem). A defasagem nos reajustes dos repasses e suas repercussões nos dissídios coletivos (sobretudo, a impossibilidade de aumento de salários) produziriam impac-

“*eu até gosto, porque nos força a buscar outras fontes de financiamento que antes não explorávamos*”

(Entrevista 23, OSC de grande porte com mais de 15 anos de atuação na área de reciclagem)

tos sobre a sustentabilidade econômica das OSCs: “costumamos fazer economias e realocar recursos, de forma a conseguir desembolsar o pagamento de dissídios” (Entrevista 9, OSC de grande porte que tem como principal fonte recursos públicos).

A possibilidade de enquadramento de custos indiretos (e.g. contabilidade e assessoria jurídica) nos orçamentos dos projetos seria uma importante conquista. Sua operacionalização, no entanto, não estaria sendo fácil: “custos administrativos não estão sendo contemplados como custos do projeto” (Entrevista 5, OSC de grande porte que celebra parcerias com o poder público); “foi uma verdadeira luta até conseguimos inserir os custos indiretos. E eles estão limitados a 15%, sem choro nem vela” (Entrevista 6, OSC de grande porte atuante na área de crianças e adolescentes, cultura e recreação, educação política e popular).

O relato de que “não houve necessidade de contratação de mais pessoal” (Entrevista 6, OSC com atuação local no DF) seria um indicativo de que a gestão da parceria não teria se complexificado. Porém, o nível da sua exigência pelo Estado para a gestão dos recursos públicos continuaria alto, inviabilizando a celebração de parcerias com “praticamente 80% das OSCs que trabalham com defesa de direitos” (Entrevista 5, OSC de grande porte com mais de 30 anos de atuação).

*“ não acredito que o MROSC (in)viabilize maior ou menor quantidade de repasses estatais, mas, sim, que essa (in)viabilização depende da postura política do gestor ”*

**(Entrevista 8, OSC atuante na área de políticas de aprendizagem)**

## **6. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014**

### **6.1. CUSTOS DA TRANSIÇÃO**

A entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 foi assimilada como um esforço rumo à uniformidade: “tudo era bem amador, não tinha previsto o que podia ou o que não podia. Agora tem uma regulação padrão, antes cada um fazia de um jeito” (Entrevista 21, OSC atuante no Sul). Seu processo de implementação, contudo, ainda apresentaria gargalos: “as interpretações legais não são uniformizadas” (Entrevista 10, OSC com atuação nacional); “se houvesse um padrão, gastaríamos

metade do que gastamos. Estamos paranoicos, temos setor administrativo maior do que deveríamos ter” (Entrevista 18, OSC de grande porte com atuação no Sudeste). As dificuldades decorreriam de fatores como:

- i. alternâncias político-partidárias: “o MROSC foi pensando em uma gestão e está sendo implementado em outra. Os decretos, portarias e instruções não conversam entre si, diante das visões e discursos descontínuos” (Entrevista 1, OSC de grande porte atuante na área de crianças e adolescentes no Sudeste);
- ii. maior capacidade do governo federal, no qual estariam as “cabeças pensantes da lei que fariam a dinâmica acontecer” (Entrevista 8, OSC atuante na área de políticas de aprendizagem no Centro-Oeste). Em prejuízo, portanto, dos estados e especialmente dos municípios: “os estados têm mais capacidade do que municípios, já que as prefeituras não foram preparadas” (Entrevista 5, OSC do DF com atuação nacional); “fui falar sobre o MROSC [em um município do interior] e me disseram: – mas que danado é isso?” (Entrevista 14, OSC de grande porte atuante na área de mulheres no Nordeste);
- iii. multiplicidade de entendimentos entre secretarias: “cada uma entende o MROSC de uma maneira, são nove contas [parcerias] e nove maneiras de se trabalhar” (Entrevista 13, OSC na área de mulheres cujo principal financiamento é de origem pública).

Tais dificuldades seriam custos inerentes à implementação da lei, desafios de médio e longo prazo a serem superados: “no futuro, há de haver uma padronização, mas vai demorar” (Entrevista 13, OSC de grande porte com 16 anos de atuação). No curto prazo, de todo modo, a legislação seria positiva “em termos de transparência, além de indicativa de que as OSCs têm outros gastos que não os da execução dos serviços” (Entrevista 13, OSC com atuação no Sudeste).

## 6.2. TRANSIÇÃO DO REGIME DE CONVÊNIOS PARA OS NOVOS INSTRUMENTOS DA LEI Nº 13.019/2014

A substituição do regime de convênios pelos instrumentos do MROSC seria adequada: “não era o instrumento correto. Na realidade, tinha sido pensado para regular interações entre órgãos da própria ad-

ministração pública” (Entrevista 23, OSC de grande porte atuante no Sul na área de reciclagem); “é uma tentativa de sair da confusão com o setor público causada pelos convênios” (Entrevista 5, OSC de grande porte com sede no DF).

Na prática, porém, não haveria “muita diferença, já que são exigidos os mesmos documentos de sempre. Está tudo dentro do SICONV [Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal]” (Entrevista 23, OSC de grande porte com larga experiência de parcerias com o poder público). A exigência da mesma documentação será explorada a seguir e parece ter efeitos diversos sobre quem não gerenciava convênios pré-MROSC. A execução seria melhor para esse perfil: “não tem vícios, por isso funciona bem” (Entrevista 13, OSC com 16 anos de atuação na pauta de mulheres e defesa de direitos).

A transição dos convênios para os instrumentos da Lei nº 13.019/2014 foi, contudo, aguardada com preocupação. Às vésperas de sua promulgação, instituições públicas teriam agilizado processos de renovação convenial para não se submeterem às recém-chegadas regras, dada a ausência de capacidade operacional para o gerenciamento e o acompanhamento das novas formas de relação institucional (Entrevista 2, OSC com atuação nacional). Sendo insuficientes os estudos sobre essa transição, Estado e OSCs estariam agora colhendo os frutos da ausência de visão prospectiva e enfrentando dissabores com a aprendizagem institucional (Entrevista 1, OSC com 33 anos atuante na área de crianças e adolescentes). Reconhece-se, no entanto, que a nova legislação representaria uma mudança de paradigma que exigiria tempo e, principalmente, mudança de cultura (Entrevista 5, OSC de grande porte de âmbito nacional).

Os primeiros estágios de implementação dessa transição foram, porém, percebidos como sutis: “o que ocorreu foi apenas uma adaptação ao novo Marco, sem interrupção de nenhum convênio” (Entrevista 1, OSC com

*“Às vésperas de sua promulgação, instituições públicas teriam agilizado processos de renovação convenial para não se submeterem às recém-chegadas regras, dada a ausência de capacidade operacional para o gerenciamento e o acompanhamento das novas formas de relação institucional”*

(Entrevista 2, OSC com atuação nacional)

atuação no Sudeste); “mantivemos a mesma equipe, não precisamos demitir nem contratar ninguém” (Entrevista 6, OSC com atuação no DF).

No geral, verificou-se que o “termo de fomento” é compreendido como um instrumento com propósitos próprios e uma aposta para a área de defesa de direitos: “é uma possibilidade efetiva de incidência sobre todo o tradicional ciclo das políticas públicas” (Entrevista 2, OSC de grande porte atuante na pauta indígena). Contudo, não seriam constatáveis diferenças práticas entre ele e o “termo de colaboração”,<sup>52</sup> e a sua disseminação ainda encontraria limitações: “levamos muito a sério a escuta e, até agora, não escutam, quer seja das grandes quer seja das pequenas [OSCs], a respeito desse instrumento” (Entrevista 19 [informante], OSC que se relaciona com diversas organizações de defesa de direitos). Seria possível, inclusive, a identificação de situações de utilização indevida dos instrumentos, como, por exemplo, o uso do termo de fomento para a execução de política pública já existente (Entrevista 8, OSC atuante no Centro-Oeste na área de políticas de aprendizagem). Em casos como esse, não haveria muito o que se fazer: “temos que aceitar assim. É isso ou não temos como nos manter” (Entrevista 14, OSC atuante no Nordeste na área de mulheres, desenvolvimento rural e educação política e popular).

Avalia-se que “o termo de colaboração é, na prática, operado como se fosse contrato e não parceria” (Entrevista 8, OSC atuante na área de políticas de aprendizagem). Na maior parte das entrevistas, relatou-se que foi esse o instrumento que substituiu os convênios de natureza continuada.

A possibilidade de celebração de contratos emergenciais seria “a maior brecha [do MROSC]” (Entrevista 1, OSC atuante na área de crianças e adolescentes), pois permitiria o estabelecimento de contratos com OSCs indicadas por políticos e desprovidas de capacidade técnica. Além disso, a natureza de parceria, em si, teria sido colocada em xeque pela nova legislação: “se eu fosse prefeito, contrataria pela Lei nº 8.666/1993, por ser mais simples. Pelo MROSC, são mais de sete relatórios de prestação de contas. É muita coisa!” (Entrevista 5, OSC de grande porte atuante na área de *advocacy*, defesa de direitos e economia solidária); “melhor seria tratar tudo como contrato. Afinal, todos os instrumentos seriam meramente formais. Por que não operar na lógica contratual se o aspecto de defesa de direitos é preservado?” (Entrevista 8, OSC atuante no Centro-Oeste).

### 6.3. CAPACIDADE E CAPACITAÇÃO

Os desafios para a gestão de parcerias entre Estado e OSCs seriam de duas ordens:

- i. quantitativa, tendo em vista a insuficiência de profissionais: “o poder público não dispõe de braços suficientes” (Entrevista 5, OSC de âmbito nacional); “com este desgoverno [pós-impeachment], a equipe reduziu e quem ficou tem medo de fazer as coisas” (Entrevista 11, OSC de médio porte atuante no Sudeste). Tal escassez seria agravada diante do contexto de corte de gastos públicos: “antes tinha uma equipe completa, o técnico, a pessoa acima do técnico, a pessoa da prestação de contas. Mas, agora, se cortou CNPq [referindo-se aos cortes anunciados pelo governo federal em agosto de 2019], vai cortar tudo” (Entrevista 11, OSC de médio porte);
- ii. qualitativa, tendo em vista a ausência ou insuficiência de qualificação dos profissionais, tanto de OSCs quanto do Estado: “precisamos ter gente [capacitada] para fazer as cláusulas [do MROSC] virarem” (Entrevista 1, OSC com mais de 30 anos de atuação); “falta capacitação de ambos os lados para a execução da lei” (Entrevista 6, OSC com atuação local no DF).

“*precisamos ter gente [capacitada] para fazer as cláusulas [do MROSC] virarem*”

(**Entrevista 1**, OSC com mais de 30 anos de atuação)

As dificuldades seriam antigas e reprodutoras de desigualdades. A capacidade técnica de elaboração e de execução de projetos (desenvolvimento de justificativas, metas e de cronograma financeiro de longo prazo) das “OSCs de brancos”, por exemplo, seria expressivamente superior à das “OSCs de negros”: “as OSCs de brancos pegam as técnicas e o conhecimento para montar projetos. São poucas as de movimento negro que conseguem” (Entrevista 20, OSC de pequeno porte atuante na pauta de mulheres negras e liberdade religiosa com atuação no Nordeste).

No início da vigência da legislação, as reuniões entre Estado e OSCs teriam sido “confusas, eles [gestores] estavam receosos, não queriam nos orientar. Parece que escreveram o MROSC e falaram ‘tô, se virem!’. Foi só depois de algum tempo que nós passamos a dar os *feedbacks* e o processo se tornou mais fluido” (Entrevista 13, OSC de

“*eles [gestores] estavam receosos, não queriam nos orientar. Parece que escreveram o MROSC e falaram ‘tô, se virem!’.* Foi só depois de algum tempo que nós passamos a dar os feedbacks e o processo se tornou mais fluído”

(Entrevista 13, OSC de grande porte atuante na área de mulheres que celebra diversas parcerias com o poder público)

grande porte atuante na área de mulheres que celebra diversas parcerias com o poder público). Embora a lei tenha sido idealizada com a proposta de formar uma identidade e um espaço jurídico próprio das OSCs, o aproveitamento dessa capacidade estaria justamente condicionado ao seu domínio técnico pelas OSCs (Entrevista 5, OSC de grande porte).

Diversos relatos demonstraram que as OSCs estariam mais preparadas do que o Estado para a execução da lei: “várias OSCs foram estudar e, por isso, estão à frente no entendimento” (Entrevista 13, OSC de grande porte); “via de regra, no Poder Executivo as pessoas são muito despreparadas” (Entrevista 23, OSC de grande porte). Na Caravana MROSC de Pernambuco, o auditório se animou quando alguém relatou que “só de ter mostrado a lei” conseguiu reverter a resistência de um banco quanto à isenção das taxas bancárias. O eco foi propagado por outras pessoas que diziam: “eu também consegui!”, afirmando

ser essencial estudar e andar com a lei “debaixo do braço” para conseguir efetivamente implementá-la.

A necessidade de formação das OSCs seria impulsionada pela necessidade de sobrevivência: “hoje quem não compreender o MROSC não seguirá se relacionando com o Estado, tampouco na ativa” (Entrevista 13, OSC de grande porte atuante na área de mulheres). Tanto é assim que muitas OSCs se prepararam, ajustando sua documentação societária: “para começar a conversa sobre o MROSC, precisamos ajustar o estatuto” (Entrevista 14, OSC de grande porte com quase 40 anos de atuação no Nordeste na área de mulheres, desenvolvimento rural, educação política e popular).

No entanto, haveria todo um outro grupo de OSCs que não teria assimilado que “o MROSC se encontra vigente” e que desconheceria “qual legislação de fato rege as parcerias” (Entrevista 9, OSC atuante nacionalmente). Por isso, seria preciso “iniciativas de fortalecimento, políticas de apoio e capacitação” (Entrevista 12, OSC com atuação internacional e sede no Sudeste). A incapacidade operacional de aderência às novas exigências trazidas pela lei (como, por exemplo,

a abertura de contas bancárias específicas) teria motivado o encerramento das atividades de várias OSCs: “o que por um lado é bom, já que afasta quem não faz direito” (Entrevista 13, OSC de grande porte com atuação no Sudeste).

A gestão pública, por sua vez, estaria fortemente engessada pela cultura do controle e pela presunção de improbidades (Entrevista 8, OSC atuante no Centro-Oeste): “eles [gestores] são cabeças fechadas, não entenderam o espírito da lei” (Entrevista 23, OSC atuante no Sul na área de reciclagem); “têm medo de elaborar pareceres mais inovadores e continuam a observar as dinâmicas da Lei nº 8.666/1993” (Entrevista 9, OSC de grande porte atuante no DF). A insegurança e o despreparo ainda são apontados como as principais razões para o engessamento do Estado perante a lei: “morrem de medo [gestores] de assinar qualquer coisa” (Entrevista 10, OSC de grande porte atuante na área de *advocacy*, meio ambiente e proteção animal); “eles não sabem como monitorar, o que cobrar. Parece que esperam da gente e acabam cobrando coisas que não estão na lei” (Entrevista 11, OSC de médio porte atuante na área de economia solidária). Contudo, o MROSC estaria encorajando uma mudança de perfil dos gestores: “o povão do poder público encostado está deixando de existir, estão tendo que entender [a lei] e correr atrás” (Entrevista 13, OSC atuante na área de mulheres).

Nesse sentido, a atuação dos Tribunais de Contas foi problematizada. Para além da fiscalização das parcerias, deveriam investir na formação e capacitação de seus agentes e de OSCs (Entrevista 1, OSC de grande porte). A performance dos tribunais foi criticada por carecer de linearidade interpretativa e, em certas ocasiões, pela completa ausência de posicionamentos (Entrevista 18, OSC de grande porte com atuação no Sudeste): “é um jogo nefasto” (Entrevista 8, OSC atuante no Centro-Oeste). Em contrapartida, os órgãos de controle externo contariam com melhor capacidade e preparo para o diálogo: “os agentes até respondem a ligações e e-mails, mas a gente tem que chorar para dar certo” (Entrevista 23, OSC de grande porte atuante na área de reciclagem no Sul).

*“eles [gestores] são cabeças fechadas, não entenderam o espírito da lei”*

(Entrevista 23, OSC atuante no Sul na área de reciclagem)

*“o povão do poder público encostado está deixando de existir, estão tendo que entender [a lei] e correr atrás”*

(Entrevista 13, OSC atuante na área de mulheres)

## 7. ETAPAS DOS INSTRUMENTOS DA LEI Nº 13.019/2014

A seguir apresentam-se a percepção sobre as etapas e os instrumentos da execução da Lei nº 13.019/2014 que receberam maior destaque nas entrevistas.

### 7.1. PLANO DE TRABALHO

O plano de trabalho funcionaria ora como um guia fixo para a gestão da parceria (Entrevista 1, OSC de grande porte do Sudeste), permitindo que qualquer mudança na execução fosse objeto de glosa de rubricas pelo órgão público (Entrevista 6, OSC de grande porte do DF), ora como um instrumento passível de modificações que permitiria justificar alterações sem maiores embaraços (Entrevista 4, OSC de médio porte atuante no Sudeste).

Haveria, inclusive, técnicas envolvidas na sua elaboração que colocariam em posição de vantagem as OSCs que as dominassem: “sabemos como fazer o plano. Nossos projetos sempre estão entre os melhores, têm estado sempre em primeiro lugar, saindo com a pontuação na frente” (Entrevista 23, OSC de grande porte com 17 anos de atuação).

### 7.2. CHAMAMENTO PÚBLICO

O advento da regra do chamamento público obrigatório não seria novidade para diversas OSCs, já acostumadas a essa cultura (Entrevista 17, OSC de grande porte atuante na área de defesa de portadores do vírus HIV). Chamou a atenção a confusão momentânea na utilização de termos como “licitação” e “pregão” para a referência ao processo de seleção (Entrevista 8, OSC atuante na área de políticas de aprendizagem). Para a maior parte das OSCs que já passaram por chamamento público, o processo não teria envolvido dificuldades. Para as novatas, os primeiros chamamentos teriam contado com apoio estatal na instrução do que se esperava constar nos planos de trabalho (Entrevista 4, OSC de atuação local no Sudeste).

O chamamento público teria implicado mudanças no *status quo* histórico de OSCs que celebravam convênios constantemente renovados: “antes do MROSC, era tudo muito regional e político” (Entrevista 13, OSC atuante na área de mulheres com diversas parcerias com o poder público). Novas posturas estariam aflorando, como, por exemplo, nos casos em que OSCs (com dois ou três anos de existência) apresentaram impugnações, recursos e outros questionamentos sobre os editais e demais candidaturas (Entrevista 11, OSC de médio porte atuante na área de economia solidária, mulheres e defesa de crianças e adolescentes). Até então, a dinâmica era de “respeito entre as OSCs: se já havia uma à frente do serviço, outras não concorriam. Isso se estivesse tudo em ordem na execução do serviço, é claro. Só havia concorrência para serviço novo” (Entrevista 13, OSC com 16 anos de atuação). Inclusive, uma OSC relatou que conseguiu reverter a decisão que não a habilitou, mas que “a gestão durante os seis anos foi uma luta [porque desagradou a outra OSC não escolhida, que contava com fortes vínculos políticos]” (Entrevista 13, OSC de grande porte).

O curto período de duração dos instrumentos celebrados (de um a dois anos) foi motivo de crítica, por ser um processo desgastante para as OSCs (Entrevista 6, OSC de atuação local no DF). No entanto, seria um mecanismo de autoproteção estatal, uma garantia de transições rápidas perante parcerias eventualmente malsucedidas (Entrevista 6, OSC de médio porte atuante na área de crianças e adolescentes, cultura, recreação, educação política e popular).

“*antes do MROSC, era tudo muito regional e político*”

(Entrevista 13, OSC atuante na área de mulheres com diversas parcerias com o poder público)

### 7.3. PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMI SOCIAL)

O grau de conhecimento sobre o PMI Social foi variado, encontrando entre os entrevistados desde aqueles que nunca tinham ouvido falar, apesar de terem familiaridade com outros instrumentos da lei, até aqueles que já tinham feito uso e comemoram a existência desse espaço.

Um exemplo bem-sucedido relatado foi o de termos de fomento decorrentes do PMI Social em parcerias voltadas à produção de meren-

*“Um exemplo bem-sucedido relatado foi o de termos de fomento decorrentes do PMI Social em parcerias voltadas à produção de merenda escolar com produtos locais”*

(Entrevista 2, OSC atuante nas pautas indígena, de ribeirinhos, quilombolas, meio ambiente e proteção animal)

da escolar com produtos locais (Entrevista 2, OSC atuante nas pautas indígena, de ribeirinhos, quilombolas, meio ambiente e proteção animal). Nesse caso, o procedimento foi visto como uma oportunidade para a OSC proponente expor a sua tecnologia social, indicadores e mecanismos de monitoramento (Entrevista 2, OSC de grande porte com atuação nacional).

No entanto, houve quem não vislumbrasse nenhum ponto positivo no procedimento: “é uma furada, porque, se eu fosse uma OSC com uma grande ideia, não proporia nada ao poder público com a possibilidade de não ser a executora da parceria” (Entrevista 8, OSC atuante na área de políticas de aprendizagem).<sup>53</sup> Houve ainda quem compreendesse o seu valor, mas não tenha conseguido nenhum retorno por parte do Estado: “só enrolam, falta vontade política” (Entrevista 23, OSC de grande porte com 17 anos de atuação).

#### 7.4. ATUAÇÃO EM REDE

A compreensão sobre a atuação em rede se mostrou distante do que está previsto na lei, com diversos relatos a associando à realização de atividades com órgãos públicos para o atendimento de serviços. Quem demonstrou maior domínio dessa previsão legal se dividia entre receios e elogios. No primeiro caso, a cautela advinha da preocupação com a atuação de terceiros: “se não conhece bem os parceiros, pode denegrir a imagem da OSC. Até acho interessante, mas como fazer? Tem que ter relação de confiança” (Entrevista 11, OSC de médio porte atuante na área de economia solidária). Foi igualmente endereçado o alerta de que seria importante se atentar para a necessidade da impessoalidade na conformação dessa rede, devendo haver clareza de orçamento e de menor preço (Entrevista 23, OSC com 17 anos de atuação).

No segundo caso, apontou-se que esta já seria uma prática comum – como é o caso de associações de catadores de lixo –, já que

nem todas possuem os documentos necessários para a celebração de parcerias (como estatuto social, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica [CNPJ] etc.) (Entrevista 23, OSC de grande porte atuante na área de reciclagem, economia solidária, meio ambiente e desenvolvimento rural). Nesse sentido, teria sido um avanço da legislação positivar algo já comumente praticado.

## 7.5 GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

A possibilidade de gestão de compras e contratações pela própria OSC foi bem recepcionada: “dá para a instituição proponente o espaço para apresentar suas regras de gestão de recurso” (Entrevista 2, OSC de grande porte): “antes da lei, havia mais limitações com as compras. Atualmente, podemos usar os recursos que estiverem sobrando para qualquer outra finalidade apontada no plano de trabalho” (Entrevista 13, OSC com 16 anos de atuação).

Embora haja relatos de OSCs que “não enfrenta[ria]m dificuldades para a execução dos recursos” (Entrevista 4, OSC de médio porte), a tradição na gestão convenial de verbas públicas ainda produziria impactos: “paradoxalmente, a implementação das regras [próprias das OSCs] se submete a rigorosos sistemas governamentais de execução de recursos, com lastro na Lei nº 8.666/1993” (Entrevista 2); “dentro do novo Marco, persistem dificuldades de execução financeira pelo engessamento do uso dos recursos” (Entrevista 1, OSC de grande porte). Por essa razão, estratégias de precaução estariam sendo adotadas. Um entrevistado relatou que a OSC em que trabalha formaliza inclusive pedidos de autorização para a aquisição e manutenção de equipamentos de rotina (Entrevista 9, OSC de grande porte).

A possibilidade de seleção de funcionários sem interferência estatal seria um ponto essencial apoiado pelo MROSC (Entrevista 7, OSC de grande porte com mais de 40 anos de atuação no Nordeste). Ainda haveria, contudo, resistências por parte do Estado, que, muitas vezes, exigiria processos seletivos burocráticos, como,

*“antes da lei, havia mais limitações com as compras. Atualmente, podemos usar os recursos que estiverem sobrando para qualquer outra finalidade apontada no plano de trabalho”*

(Entrevista 13, OSC com 16 anos de atuação)

por exemplo, a publicação de edital com ampla circulação para a contratação de pessoas físicas. As OSCs se ressentem com a prática, considerada onerosa, afirmando que ela reduziria o interesse de candidatos às vagas, que frequentemente desistem diante de tantas etapas para contratação (Entrevista 7, OSC atuante na área de proteção de testemunhas e também pautas indígenas, de defesa de direitos, quilombolas e ribeirinhos).

Uma entrevistada contou que, mesmo após a promulgação do MROSC, apenas com muito custo e insistência – enviando ofícios e promovendo reuniões – é que conseguiu fazer valer o seu regulamento de contratações. Ironicamente, teve mesmo assim que fazer o *upload* de um documento no SICONV para fazer as vezes de edital (cuja exigência era feita pela legislação anterior), pois somente dessa forma é que receberia o repasse (Entrevista 11, OSC com atuação regional no Sudeste).

Na gestão de equipe, gargalos se fariam presentes para a substituição de colaboradores com rapidez, já que não seria permitida a troca de profissionais entre unidades de atendimento com facilidade: “isso leva à mesma visão de órgão público, faz com que a OSC não se aperfeiçoe trocando os seus profissionais” (Entrevista 13, OSC de grande porte).

Ainda nessa etapa, tratou-se da administração de recursos por conta única (por projeto). Esse tema foi abordado com centralidade em várias entrevistas. Parte delas sinalizava que, apesar da demora para a familiarização, a regra seria melhor. Outra parte assinalava sua inconformidade pela crítica à obrigatoriedade: seja porque ela facilitaria a organização financeira da parceria, seja porque muitas OSCs já se organizavam dessa forma (sendo, inclusive, uma prática no governo federal desde antes da lei).

Haveria, ainda, contratemplos para a efetivação da regra da isenção de taxas bancárias: “parece que mudaram tudo no MROSC, mas esqueceram de combinar com o banco. (...) Mas agora o assunto está resolvido e já não é mais necessário pagar” (Entrevista 13, OSC com atuação local no Sudeste).

## 7.6. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A lei teria regulamentado de forma mais clara a etapa de monitoramento, que seria mais “específico, proativo e propositivo” que o

anterior (Entrevista 8, OSC atuante há 11 anos na área de políticas de aprendizagem). Quem ainda está inserido no regime de convênios aceitou que “preferiria que as parcerias fossem celebradas via MROSC, pela eficácia dos seus mecanismos de monitoramento” (Entrevista 2, OSC com atuação nacional).

Apesar dos elogios, a execução ainda encontraria barreiras. Na prática, gestores estariam mais preocupados em “cobrar por alguma coisa”, avaliando “coisas impertinentes” porque, na verdade, “não sabem o que cobrar” (Entrevista 11, OSC de médio porte): “a Prefeitura não assimila o serviço prestado como assistencial e necessário, mas, apenas, enquanto números a serem geridos” (Entrevista 4, OSC com 33 anos de atuação na área de crianças e adolescentes). A falta de braços também seria fator de interferência (Entrevista 5, OSC de grande porte). Notou-se, no entanto, mudança quanto ao período de apresentação de relatórios e à forma de apresentação de participações de colaboradores em eventos e reuniões (Entrevista 13, OSC atuante na área de mulheres).

O questionário de satisfação de usuários parece ser prática comum entre várias OSCs, porque “há interesse na apuração dos resultados para a escuta da comunidade” (Entrevista 6, OSC atuante na área de crianças e adolescentes). Entretanto, alertou-se sobre o sentido que vem sendo difundido: “é *top-down*. Chegam dizendo que, se tiver insatisfação, o serviço vai ser fechado” (Entrevista 13, OSC atuante na área de mulheres).

## 7.7. SISTEMA DE CONVÊNIOS E PLATAFORMA +BRASIL

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), agora Plataforma +Brasil, foi criado para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com entes federados e também com OSCs privadas sem fins lucrativos.<sup>54</sup> As entrevistas se ocuparam longamente desse tópico, muitas vezes resumindo toda a gestão da parceria ao manejo do sistema.

A relação com a plataforma seria marcada pelo medo das possíveis implicações de sua utilização equivocada (Entrevista 5, OSC atuante na área de *advocacy*, defesa de direitos e economia solidária).

Um entrevistado contou que executou convênio custeado com recursos do governo federal, mas executado via governo estadual. O governo estadual, por sua vez, tendo recebido toda a prestação de contas por parte da OSC, não a encaminhou devidamente ao governo federal justamente por dificuldades de alimentação do sistema: “nós até nos oferecemos para inserir as informações no SICONV pelo governo, mas sem sucesso. Os servidores tinham medo” (Entrevista 5, OSC com sede no DF e atuação nacional).

Quando ocorreram cortes na equipe da OSC em que trabalha, uma entrevistada relatou que só garantiu sua permanência porque “sabia como utilizar o SICONV” (Entrevista 11, OSC com atuação no Sudeste). As dificuldades técnicas do sistema se apresentariam, no limite, como impeditivo para o acesso a recursos públicos. Na Entrevista 20 (OSC de pequeno porte atuante no Sul na pauta de mulheres negras), essa situação foi desenvolvida em detalhes, conforme se apresenta a seguir.

Logo que o SICONV foi lançado, a OSC tomou conhecimento, por meio de outra OSC, de que haveria a obrigatoriedade de lançar todas as informações sobre os convênios no sistema. A busca por esclarecimentos, contudo, foi improdutivo: “o governo federal não ofereceu nenhuma estrutura para esse processo, capacitou poucos gestores e não informou onde estavam os capacitados” (Entrevista 20, OSC de pequeno porte). As OSCs teriam ficado “à sua própria sorte (...). Os gestores não sabiam [como operar o sistema], nem nós. Mas como dependíamos do governo, fomos atrás de capacitação por conta própria” (Entrevista 20, OSC atuante na pauta de mulheres negras). O auxílio efetivo veio de outras OSCs que “sabiam o caminho das pedras” (Entrevista 20, OSC atuante no Sul). A resignação perante episódios como esse foi recorrente: “dá trabalho, é dinheiro público, dá trabalho mesmo” (Entrevista 17, OSC atuante no Nordeste).

Como o Estado não fornecia cursos sobre o SICONV, inúmeras empresas começaram a oferecer capacitações caras e de curta duração: custando por volta de 3mil a 4 mil reais e durando entre oito e 16 horas. Em face da impossibilidade de arcar com os altos custos, uma associada da OSC resolveu aprendê-lo por conta própria. Uma vez familiarizada, passou a oferecer treinamentos em parceria com outras OSCs (Entrevista 20, OSC de pequeno porte).

Iniciada a utilização do SICONV, sua operacionalização também seria problemática: “é o ó do borogodó” (Entrevista 21, OSC de médio porte). Chegando, inclusive, a desencadear transtornos pessoais e institucionais: “este é o meu trauma, ter ouvido de uma pessoa do alto escalão da Secretaria que os recursos foram devolvidos por incompetência da OSC. Quando, na realidade, foram eles que não permitiram a execução com segurança jurídica” (Entrevista 20, OSC com 14 anos de atuação). Não se consideraria, por exemplo, que em algumas localidades do Brasil seria impossível a realização de três cotações para alimentação e hospedagem simplesmente por não haver essa quantidade de estabelecimentos disponíveis (Entrevista 20, OSC com atuação local no Sul). Sendo tudo operacionalizado pelo sistema, gestores públicos não se comprometiam a orientar por e-mail ou telefone.

Com o advento da Lei nº 13.019/2014, o SICONV, e, posteriormente, Plataforma +Brasil, passou a contar com interface específica para os novos instrumentos criados. A possibilidade de o sistema ser incorporado por outros entes federativos, contudo, seria incipiente: “na região onde estamos, por exemplo, muitos nem sabem o que é SICONV” (Entrevista 23, OSC atuante no Sul).

Nessa transição, a expectativa em torno da disponibilização de um guia prático teria sido grande. Uma entrevistada contou, porém, que “não agregou, porque foi muita cópia do que estava na lei e o SICONV ficou praticamente igual” (Entrevista 11, OSC de médio porte). Isso porque as mudanças trazidas ainda não estariam refletidas em sistemas e formulários, gerando impotência para quem, apesar de conhecê-las, ainda se vê obrigado a agir pelo *modus operandi* anterior.

“*este é o meu trauma, ter ouvido de uma pessoa do alto escalão da Secretaria que os recursos foram devolvidos por incompetência da OSC. Quando, na realidade, foram eles que não permitiram a execução com segurança jurídica*”

(Entrevista 20, OSC com 14 anos de atuação)

## 7.8. PRESTAÇÃO DE CONTAS

As OSCs estariam mais bem equipadas por terem em mãos, por exemplo, o art. 63 da lei sobre ritos diferenciados de prestação de contas (Entrevista 5, OSC de grande porte) e pela previsão da possibilidade de

“há colisão entre a proposta de primazia da qualidade dos serviços parceirizados [MROSC] e os desafios na gestão da quantidade [lógica tradicional do Estado]”

(Entrevista 1, OSC atuante na área de crianças e adolescentes que celebra parcerias com o poder público)

sua aprovação com ressalvas (Entrevista 13, OSC de grande porte atuante na área de mulheres). O volume de papel necessário [burocracia] teria sido reduzido pela metade (Entrevista 6, OSC atuante na área de crianças e adolescentes, cultura, recreação, educação política e popular).

O controle por resultados introduzido pela legislação foi visto como positivo por simplificar a gestão da parceria: “o MROSC simplificou, já que viabilizou a lógica da entrega de produto, que é um novo paradigma,

mais alinhado ao controle de resultados” (Entrevista 5, OSC com atuação nacional). A implementação dessa sistemática seria “um desafio, tanto para as OSCs como para o poder público” (Entrevista 6, OSC com atuação local no DF). A resistência maior, no entanto, viria do próprio Estado: “há colisão entre a proposta de primazia da qualidade dos serviços parceirizados [MROSC] e os desafios na gestão da quantidade [lógica tradicional do Estado]” (Entrevista 1, OSC atuante na área de crianças e adolescentes que celebra parcerias com o poder público). Um entrevistado relatou que, quando trabalhava no governo federal, era comum “escutar nos corredores que o controle de resultados é completamente inconstitucional” (Entrevista 6, OSC de atuação no DF).

Embora a exigência de documentos financeiro-formais devesse ser subsidiária, na prática ainda seria priorizada, revelando resistência à mudança de cultura no sistema de controle: “a prestação de contas física é *priorizada*, enquanto a primazia pelos resultados é *valorizada*” (grifou-se) (Entrevista 8, OSC atuante na área de políticas de aprendizagem). A sensação foi a de que, nesse momento, haveria um distanciamento do espírito de parceria: “a Prefeitura não parece demonstrar preocupação com a realidade concreta da OSC, para além da rotina burocrática, e nem com as crianças atendidas. Vê os atendidos apenas como números” (Entrevista 4, OSC de médio porte atuante na área de crianças e adolescentes).

Por essa razão, o controle continuaria sendo financeiro-formal e orientado pela lógica punitivista: “para os amigos, a lei. Para os inimigos, o rigor da lei” (Entrevista 7, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas). Os processos seriam longos e exaustivos

para as OSCs: “vamos brigando [juridicamente] e justificando [por meio de contas, documentos fiscais]” (Entrevista 8, OSC atuante no Centro-Oeste). O rigor com a prestação de contas não seria exclusivo para a administração de recursos públicos, também estaria presente na gestão de recursos oriundos da cooperação internacional: “as regras são muito rigorosas, beirando a irracionalidade. Para você ter uma ideia, é preciso fazer a cotação de três preços para que se possa abastecer um carro” (Entrevista 10, OSC que tem como fontes de financiamento a cooperação internacional, recursos públicos e doações).

Nesse cenário, as OSCs buscariam corresponder ao rigor existente intensificando procedimentos de controle e, assim, pecando pelo excesso: “exageramos pelo medo e vulnerabilidade. São 130 contratos para gerenciar valores de até 300 reais de uma parceria. E as listas de presença? São um estresse diário!” (Entrevista 18, OSC com 11 anos de atuação). Sentiriam, a partir das exigências, a necessidade de nivelar todos os procedimentos internos “pelo alto”, estendendo a rigidez estatal de controle à gestão de contratos de outras naturezas (Entrevista 2, OSC que atua com a pauta indígena, dentre outras).

Apesar dos esforços dispendidos, as OSCs não seriam “recompensadas” com celeridade na análise de suas contas. Os *feedbacks* demorariam normalmente até nove anos para serem fornecidos (Entrevista 7, OSC atuante na área de proteção de testemunhas) e os passivos estariam se acumulando (Entrevista 6, OSC atuante na área de crianças e adolescentes): “nunca recebemos um *feedback* deles [do Estado]” (Entrevista 7); “é como se dormíssemos com um fantasma o tempo todo” (Entrevista 9, OSC da área de proteção de testemunhas).

Essas experiências desencadeariam traumas: gestores não se comprometeriam a sanar dúvidas e atribuiriam quaisquer transtornos às OSCs. Nesse sentido, seriam vários os desincentivos para a manutenção ou celebração de novas parcerias:

- i. os riscos para as OSCs e demais envolvidos, já que é o “CPF que fica em jogo” (Entrevista 20, OSC de pequeno porte atuante na pauta de mulheres negras, educação política e popular);

“*exageramos pelo medo e vulnerabilidade. São 130 contratos para gerenciar valores de até 300 reais de uma parceria. E as listas de presença? São um estresse diário!*”

(Entrevista 18, OSC com 11 anos de atuação)

- ii. o sistêmico atraso nos repasses públicos, levando à busca por outras verbas ou à tomada de empréstimos pessoais (Entrevista 9, OSC de proteção de testemunhas); ou, até mesmo, a sua insuficiência (Entrevista 22, OSC de pequeno porte atuante na área LGBT, pauta negra e liberdade religiosa);
- iii. a complexidade das exigências, mesmo pelas OSCs dotadas de capacidade institucional (Entrevista 10, OSC de grande porte atuante na área de *advocacy* e meio ambiente), “não posso ser igual a um banco. Somos de outra natureza, fora as diferenças de porte e categorias entre as OSCs” (Entrevista 15, OSC de pequeno porte atuante na pauta de mulheres negras); e
- iv. ausência de “vontade política” (Entrevista 23, OSC de grande porte na área de reciclagem, economia solidária, meio ambiente e desenvolvimento rural).

## 7.9. VALORES DA LEI: TRANSPARÊNCIA, EFICIÊNCIA E AUTONOMIA

A transparência foi fortemente estimada pelas pessoas entrevistadas que, de modo geral, valorizaram o exercício da “maior transparência possível” (Entrevista 6, OSC de grande porte do DF). Apenas um registro considerou a possibilidade de falhas nesse processo: “procuramos manter tudo anotado, mas é difícil, sempre estamos sujeitos a falhas” (Entrevista 13, OSC de grande porte do Sudeste).

A Lei nº 13.019/2014 seria um reforço à transparência, na medida em que teria:

- i. instituído a obrigatoriedade de conta única e separada para cada parceria (Entrevista 1);
- ii. exigido a publicização do relatório geral de atividades (Entrevista 12);
- iii. reconhecido que as OSCs teriam outros gastos que não só os da execução dos serviços e que o Estado precisaria contemplá-los, como é o caso da remuneração da equipe de trabalho (Entrevista 13);
- iv. conferido maior objetividade ao chamamento público, democratizando o acesso a recursos (Entrevistas 13 e 14); além de

- tê-lo tornado mais ágil, instaurando a lógica de inversão de fases (Entrevista 6);
- v. afastado práticas de lavagem de dinheiro: “a lei foi para acabar com essa farra” (Entrevista 21, OSC de médio porte atuante na área LGBT, defesa de portadores do vírus HIV e *advocacy*);
  - vi. atendido o critério da impessoalidade, havendo clareza de orçamento e de menor preço (Entrevista 23);
  - vii. instituído o controle de resultados, com a exposição do que se pode ou não gastar (Entrevista 6).

Fazendo paralelo com a necessidade de o Estado também ser transparente em sua atuação, uma entrevistada contou sobre o escândalo de médicos concursados que recebem salários, mas que não cumprem horários: “o cumprimento de jornada de trabalho tem que ser efetivo para os órgãos públicos também, não só para as OSCs. A população está fiscalizando, tem controle social” (Entrevista 13, OSC de grande porte). Dessa forma, seria papel das OSCs exigir a transparência também por parte do Estado.

A eficiência no uso de recursos públicos foi igualmente mencionada como aspecto relevante. O controle baseado em atividades-meio foi criticado porque geraria perda na eficiência da aplicação dos recursos e não direcionaria o olhar estatal para aquilo que é de fato a finalidade da parceria: “há impactos sobre a atividade-fim, diante dessa quantidade de contratos, notas e relatórios finais” (Entrevista 18, OSC de grande porte atuante na área de defesa de direitos e anistiados). Do contrário, seria mais produtivo se pudesse ser estabelecida, com confiança, uma efetiva relação de parceria entre Estado e OSCs: “se dialogar de verdade vai conseguir produzir mais gastando menos” (Entrevista 21, OSC de médio porte com atuação local no Sul).

Modificações em outras normas suscitadas pelo MROSC ocasionaram, por exemplo, a ampliação da possibilidade de remuneração de dirigentes sem a perda da isenção do Imposto de Renda. Em termos de autonomia, a alteração seria uma conquista para as OSCs (Entrevistas 7 e 10, OSCs de grande porte e atuantes nas áreas de proteção de testemunhas e meio ambiente, respectivamente). A remuneração de dirigentes, contudo, ainda seria, por receio, uma possibilidade subaproveitada:

Para evitar inconvenientes com o Estado, todos os 11 membros da diretoria são voluntários e não são servidores públicos (Entrevista 9, OSC de grande porte).

Temos medo de pagar diretor mesmo com a mudança da lei, já que é uma possibilidade muito nova (Entrevista 11, OSC de médio porte).

O Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO), por sua vez, seria um espaço para melhor articulação e preservação desses valores, mas que, infelizmente, não foi ainda implementado: “o CONFOCO nacional era uma esperança, mas não saiu” (Entrevista 14, OSC de grande porte).

## **8. SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES ENTREVISTADAS**

Embora tenham sido tecidas inúmeras críticas à legislação, as sugestões não foram endereçadas em número proporcional. Esse tópico não foi bem explorado pelas pessoas entrevistadas: seja pela dinâmica das entrevistas (por ter sido este o último bloco), seja pela ausência de sugestões em si. Com frequência, portanto, foi necessário estimular a verbalização das recomendações, resgatando ponderações desenvolvidas ao longo dos demais blocos. A Tabela 2, nos apêndices deste capítulo, apresenta na íntegra todas as sugestões de aperfeiçoamento.

As sugestões trataram desde o contexto de implementação e de custos de transição da lei (com o reforço da necessidade de capacitação): “é preciso iniciativas de fortalecimento, políticas de apoio e capacitação das OSCs, tendo em vista as exigências da legislação” (Entrevista 12, OSC de médio porte); até as fases de celebração dos instrumentos.

Quanto à fase de planejamento, foi alertado que a readequação dos estatutos

*“é preciso iniciativas de fortalecimento, políticas de apoio e capacitação das OSCs, tendo em vista as exigências da legislação”*

(Entrevista 12, OSC de médio porte)

sociais não seria trivial: “tem que haver um apoio à readequação das OSCs, principalmente para a adaptação de estatutos, que é um processo caro” (Entrevista 14, OSC atuante na área de mulheres, desenvolvimento rural e educação política e popular).

Quanto à fase de execução, foi levantada preocupação com interpretações equivocadas sobre o grau de autonomia para a contratação de pessoal e para o desenvolvimento dos regulamentos de compra: “a autonomia à contratação de funcionários sem interferência estatal deveria ser repetida nos decretos de regulamentação do MROSC. Estamos enfrentando dificuldades com essa interpretação” (Entrevista 7, OSC da área de proteção de testemunhas).

Já quanto à fase de monitoramento e avaliação, sugeriu-se uma adaptação das regras a depender do porte do ente público: “devemos simplificar a ideia de comissões de monitoramento e avaliação, tendo em vista as circunstâncias do poder público. Muitos entes não possuem gente/capacidade/interesse, só dá certo em governo de grande porte” (Entrevista 5, OSC atuante em âmbito nacional).

A fase de prestação de contas foi a que mais recebeu recomendações específicas: quer seja para ser operada *off-line* (Entrevista 2, OSC atuante na área indígena), quer seja para o efetivo cumprimento de prazos, pelo Estado, para a análise das contas (Entrevista 9, OSC atuante na área de proteção de testemunhas e crianças e adolescentes). Outras sugestões estão indicadas na Tabela 2, nos apêndices deste capítulo.

“*a autonomia à contratação de funcionários sem interferência estatal deveria ser repetida nos decretos de regulamentação do MROSC. Estamos enfrentando dificuldades com essa interpretação*”

(Entrevista 7, OSC da área de proteção de testemunhas)

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS: VISÃO SÍNTESE

As pessoas entrevistadas foram estimuladas a apresentar a sua visão síntese sobre a Lei nº 13.019/2014 e convergiram em vários aspectos. A partir do quanto foi sistematizado e observado, pode-se concluir que houve um reconhecimento geral positivo sobre a formulação da legislação.

*“saímos da história de mero prestador de serviços para a posição de parceiro. Agora, é ‘pau a pau’, a relação é de igual para igual”*

**(Entrevista 14.** OSC atuante na área de mulheres, desenvolvimento rural, educação política e popular no Nordeste)

Entretanto, embora amparada por um modelo participativo de sociedade, sua implementação estaria sendo “estrangulada pela conjuntura política e pelos próprios gestores públicos” (Entrevista 9, OSC atuante na área de proteção de testemunhas). Nesse sentido, a advertência de Breen, Dunn e Sidel (2019) de que a “temperatura do ambiente político” poderia transformar o cenário da relação entre Estado e OSCs foi, de fato, evidenciada por esta pesquisa. A percepção geral foi a de que a prática cotidiana do relacionamento das OSCs com os governos tem sido orientada por tom mais hostil do que o proposto quando da conjuntura de elaboração da lei.

A gestão pública, ainda resistente às suas disposições, continuaria a monitorar e a avaliar as parcerias pautada pela dinâmica do regime de convênios. A falta de preparo e aderência à nova cultura finalística de controle, a ausência de uniformidade interpretativa, a ocorrência de alternâncias político-partidárias e de assimetrias quanto às capacidades nos diferentes níveis de governo seriam, todas, custos da transição, desafios de médio e longo prazo a serem superados. Evidências dessas possibilidades de superação foram demonstradas, em parte, por relatos de OSCs que conseguiram alterar comportamentos de gestores públicos ao dominar o conteúdo da lei.

A legislação, além de conferir maior segurança jurídica às OSCs, seria mais lógica e adequada à sua realidade, com o potencial de colocá-las em “pé de igualdade” com o Estado: “saímos da história de mero prestador de serviços para a posição de parceiro. Agora, é ‘pau a pau’, a relação é de igual para igual” (Entrevista 14, OSC atuante na área de mulheres, desenvolvimento rural, educação política e popular no Nordeste). No entanto, ela “não estaria sendo vivenciada em sua principiologia” e, por essa razão, ainda permaneceríamos na “era pré-MROSC” (Entrevista 7, OSC de grande porte atuante na área de proteção de testemunhas, bem como na pauta de indígenas, quilombolas e ribeirinhos).

Argumentou-se que, apesar de a lei requerer um esforço de comunicação e narrativa para ser compreendida (Entrevista 2, OSC

com 26 anos de atuação nacional), traria consigo a oportunidade de democratização do acesso a recursos públicos, além de diretrizes mais transparentes (Entrevista 14, OSC de grande porte com atuação no Nordeste). A partir do reconhecimento político que ensejaria, teria viabilizado a criação de um referencial para a discussão da relação da sociedade civil com o Estado (Entrevista 18, OSC de grande porte atuante na área de defesa de direitos e anistiados). Ao formatar um espaço jurídico específico, próprio para as OSCs, a legislação lhes teria proporcionado “capacidade extra, desde que dominem a lei” (Entrevista 5, OSC com mais de 30 anos de atuação).

Em meio, contudo, à atual conjuntura de escassez de recursos, dificuldades de diálogo, incompatibilidades ideológicas e traumas acumulados de parcerias passadas, um movimento de bruscas reduções orçamentárias, cortes nas equipes de pessoal e de redesenho das estruturas de sustentação financeira das OSCs estaria se intensificando. Tal contexto estaria estimulando a procura por alternativas e novas soluções para obtenção de recursos. Como é o caso, por exemplo, da comercialização de serviços (palestras e cursos) que antes eram gratuitos e, agora, passam a ser remunerados, assim como a busca por financiamento privado de pessoas físicas ou jurídicas, com apoio de incentivos fiscais.

Embora a predisposição política seja percebida como um fator de impacto determinante para a celebração ou não de parcerias, o domínio, pelas OSCs, das disposições e dos valores trazidos pelo MROSC seria elemento de igual importância para a efetivação dos seus direitos. Em outras palavras, a transição de mera “prestadora de serviços” a “parceira” dependeria da apropriação da lei pelas OSCs. Essa seria a ferramenta-chave que possibilitaria o cumprimento de suas diretrizes e princípios perante um cenário desfavorável para a sua implementação. Oportunizaria, ainda, o trabalho de argumentos no plano político para fortalecer o pleito por uma maior permeabilidade da gestão pública na ampliação da oferta de espaços de participação e colaboração na gestão de projetos de interesse público.

## **Aline Gonçalves de Souza**

*Doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP, especialista LL.M. em Direito Societário pelo Insper, bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pesquisadora na FGV Direito SP.*

## **Letícia de Oliveira**

*Pós-graduanda em Economia Urbana e Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), bacharel em Direito pela Universidade São Judas Tadeu (USJT). Pesquisadora na FGV Direito SP.*

## **CAPÍTULO 3**

# **Percepção dos gestores públicos no processo de implementação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC) nos contextos subnacionais**

**Patrícia Mendonça  
Lucas Vilas Boas  
Alexandre Ribeiro Leichsenring**

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como objetivo realizar um mapeamento sobre a implementação da Lei nº 13.019/2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ou MROSC, baseado nas percepções dos gestores públicos dos entes subnacionais acerca dos desafios e dificuldades experimentados para alinhar a administração pública local às demandas da lei. Pesquisas de percepção são frequentemente realizadas pela administração pública para checar variações, limites, alinhamento de implementação de políticas ou de reformas administrativas, e se utilizam de abordagens tanto qualitativas quanto quantitativas.

A pesquisa apresentada neste capítulo foi desenhada a partir de um estudo qualitativo de três entes subnacionais,<sup>1</sup> e se valeu de algumas categorias discutidas no âmbito do Projeto Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil. Duas outras pesquisas de percepção sobre a relação entre Estado e OSCs, que não abrangiam a Lei nº 13.019/2014, foram produzidas previamente pelo IPEA.<sup>2</sup>

Neste capítulo, busca-se captar visões acerca das OSCs e da participação delas nas políticas públicas. Comentários e aproximações com pesquisas prévias foram realizados ao longo do texto.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio de uma colaboração da FGV e EACH/USP. Em se tratando de pesquisa de autoperenchimento envolvendo a participação de gestores públicos e suas percepções, houve grande preocupação na abordagem dos respondentes, esclarecendo-os sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos e sigilo das respostas. Optou-se, então, por detalhar todos os procedimentos utilizados durante a coleta de dados para a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da EACH/USP. Após a aprovação, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) ficou disponível na plataforma eletrônica de autoperenchimento utilizada na coleta. Logo na primeira tela de interação, os respondentes prosseguiram para o preenchimento após declarar a concordância com os termos do TCLE.

O questionário de autopreenchimento foi disponibilizado na plataforma eletrônica no período de 5 de fevereiro a 20 de maio de 2019. O questionário era composto por 27 questões divididas em quatro seções: Identificação; Estrutura para Implementação do MROSC; Regulamentação Local do MROSC; e Operacionalização. O tempo médio de preenchimento foi de 17 minutos.

Entre as seções do questionário, havia algumas perguntas de checagem com o intuito de confirmar o conhecimento do respondente acerca da Lei nº 13.019/2014, bem como seu conhecimento ou participação prévias em etapas específicas da implementação da lei: chamamento público, celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas. Essas perguntas visavam garantir a consistência no preenchimento.

Uma vez que a nova legislação é aplicada nos três níveis federativos, o universo de respondentes nos níveis subnacionais abrangeu 27 estados e 5.570 municípios. O grande desafio era definir a amostra de respondentes, uma vez que mais de um gestor público no mesmo ente federativo poderia estar envolvido com a implementação, e que esses gestores poderiam estar localizados em diferentes órgãos ou funções. Disso derivou a dificuldade de se chegar, por *mailings* e outras listagens, até o respondente mais qualificado. E como se trata de uma implementação recente, é possível que muitos entes ainda não tenham iniciado a adaptação, a despeito de a legislação já estar em vigor.

Diante disso, avaliou-se que o envio do questionário por meio de listas e *mailings* de estados e municípios poderia não ser efetivo. Optou-se por uma amostra não controlada a partir da divulgação da pesquisa em redes sociais, combinada com a técnica denominada “bola de neve” (*snowball*), isto é, era solicitado aos respondentes que indicassem outros gestores, no seu ente federativo ou outro, envolvidos com a Lei nº 13.019/2014 na administração pública local.

Com uma amostra não controlada, os resultados podem, portanto, conter viés dos respondentes, uma vez que participaram da pesquisa pessoas já com boa aproximação com o tema. De qualquer modo, como se trata de uma implementação ainda muito recente, entende-se que a base coletada e as análises aqui apresentadas já nos indicam diversos pontos de atenção. O estudo tem primordialmente caráter descritivo<sup>3</sup> e visa contribuir com a leitura sobre o processo de implementação. Tam-

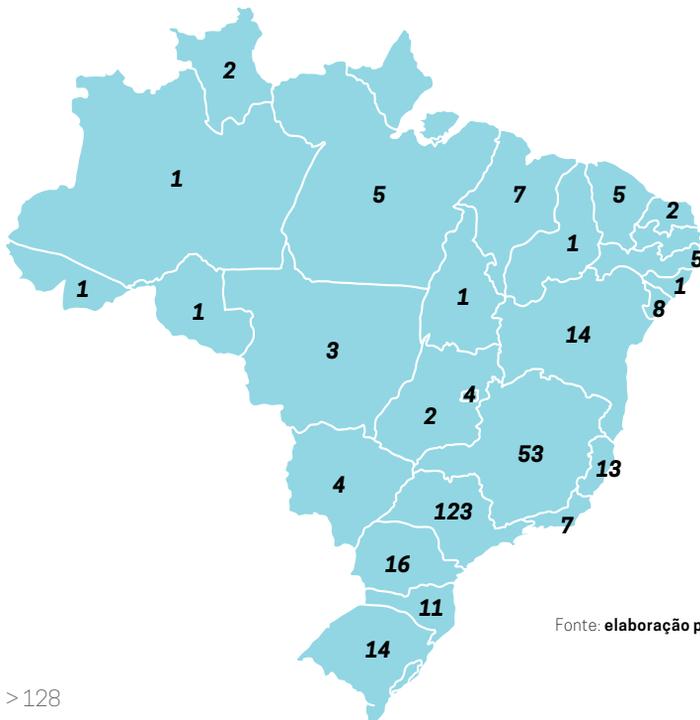
bém busca, no entanto, a partir de seu diagnóstico, encaminhar recomendações para os gestores públicos envolvidos com o tema.

### 3. GESTORES PÚBLICOS E SUAS PERCEPÇÕES SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC

#### 3.1. PERFIL DOS RESPONDENTES

Foram 337 respondentes da pesquisa, no período em que o *link* ficou ativo para coleta. Alguns foram descartados da análise, pois não foram identificados como gestores públicos (gestores de OSCs, consultores, órgãos de controle externo e sem identificação). Ao final foram consideradas 303 respostas. As respostas foram de 241 municípios diferentes, distribuídos entre 25 estados da federação, demonstrando diversidade geográfica nas respostas. A Figura 1, a seguir, mostra a concentração geográfica das respostas.

**FIGURA 1 - CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA DOS RESPONDENTES**



Fonte: elaboração própria.

Verifica-se que houve uma concentração de respostas nos estados de Minas Gerais e São Paulo. Trata-se de estados que concentram grande quantidade de municípios e que possuem um perfil com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) mais elevado. Isso pode indicar administrações locais com maior capacidade de gestão, que figurariam como adotantes iniciais da nova legislação. A Tabela 1 mostra quais foram os principais municípios respondentes:

**TABELA 1 - PRINCIPAIS MUNICÍPIOS DOS RESPONDENTES**

| <i>Município</i>       | <i>População</i>  | <i>UF</i> | <i>IDHM</i>  | <i>Área (km²)</i> | <i>Nº de respondentes</i> |
|------------------------|-------------------|-----------|--------------|-------------------|---------------------------|
| <i>São Paulo</i>       | <b>11.967.825</b> | SP        | <b>0,805</b> | <b>1.521,11</b>   | <b>25</b>                 |
| <i>Guaíra</i>          | <b>39.813</b>     | SP        | <b>0,753</b> | <b>1.258,47</b>   | <b>5</b>                  |
| <i>Vitória</i>         | <b>355.875</b>    | ES        | <b>0,845</b> | <b>97,12</b>      | <b>5</b>                  |
| <i>Belo Horizonte</i>  | <b>2.502.557</b>  | MG        | <b>0,81</b>  | <b>331,40</b>     | <b>4</b>                  |
| <i>Brasília</i>        | <b>2.914.830</b>  | DF        | <b>0,824</b> | <b>5.760,78</b>   | <b>4</b>                  |
| <i>Porto Alegre</i>    | <b>1.476.867</b>  | RS        | <b>0,805</b> | <b>495,39</b>     | <b>4</b>                  |
| <i>Campinas</i>        | <b>1.164.098</b>  | SP        | <b>0,805</b> | <b>794,57</b>     | <b>3</b>                  |
| <i>Cerqueira César</i> | <b>19.109</b>     | SP        | <b>0,729</b> | <b>511,62</b>     | <b>3</b>                  |
| <i>Franca</i>          | <b>342.112</b>    | SP        | <b>0,78</b>  | <b>605,68</b>     | <b>3</b>                  |
| <i>Guarulhos</i>       | <b>1.324.781</b>  | SP        | <b>0,763</b> | <b>318,68</b>     | <b>3</b>                  |

Fonte: **elaboração própria.**

O perfil dos gestores respondentes é majoritariamente de indivíduos com capacitação alta: 53% com pós-graduação e 36% com ensino superior completo. Os gestores eram na maior parte estatutários (57%), o que é um ponto positivo para o processo de implementação da legislação, uma vez que esses indivíduos deverão permanecer na administração pública por períodos mais longos, evitando descontinuidades. Ainda consta que 68% dos respondentes ocupavam cargo comissionado (livre nomeação), o que indica posição estratégica dentro da administração pública local.

A Tabela 2, abaixo, apresenta as principais áreas de formação dos respondentes. Houve uma concentração alta de gestores com formação na área de assistência social, que é uma das áreas que concentram grande quantidade de parcerias com OSCs. Em seguida, há muitas ocorrências de profissionais que tipicamente também atuam na área da assistência social. Pedagogos (4,29%) e psicólogos (5,98%) aparecem como parte significativa de respondentes, por exemplo.

Essas e outras formações somadas representam 40,91% dos respondentes. São tipicamente formações que atuam com atividades finalísticas, isto é, lidam com o conteúdo substantivo das políticas públicas. As demais formações que concentraram mais respostas representam formações que se inserem tipicamente em áreas meio da administração pública: direito, administração, contabilidade, gestão pública, administração pública.<sup>4</sup>

**TABELA 2 - PRINCIPAIS ÁREAS DE FORMAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS**

|                              |               |           |
|------------------------------|---------------|-----------|
| <i>Serviço social</i>        | <b>32,34%</b> | <b>98</b> |
| <i>Direito</i>               | <b>10,23%</b> | <b>31</b> |
| <i>Administração</i>         | <b>8,91%</b>  | <b>27</b> |
| <i>Psicologia</i>            | <b>5,28%</b>  | <b>16</b> |
| <i>Contabilidade</i>         | <b>4,95%</b>  | <b>15</b> |
| <i>Gestão pública</i>        | <b>4,95%</b>  | <b>15</b> |
| <i>Pedagogia</i>             | <b>4,29%</b>  | <b>13</b> |
| <i>Administração pública</i> | <b>3,30%</b>  | <b>10</b> |

Fonte: **elaboração própria.**

Foi identificado também que a grande maioria dos respondentes possui experiência no trabalho com/em OSCs, conforme indicado no Gráfico 1:

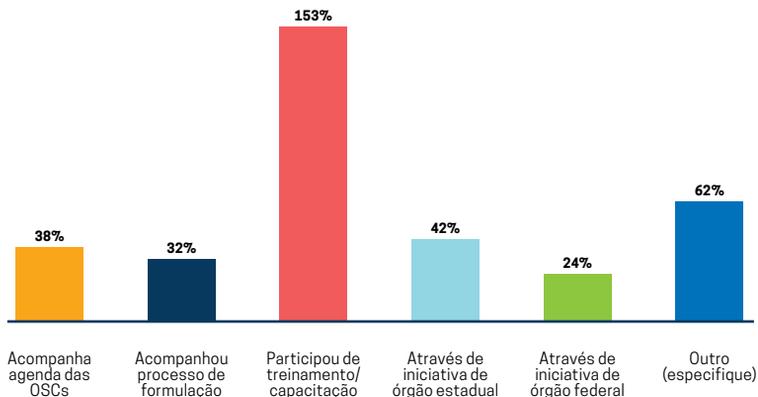
### GRÁFICO 1 - EXPERIÊNCIA DE RESPONDENTES COM OSCS



Fonte: **elaboração própria.**

A maior parte dos respondentes indicou também que tomou conhecimento da Lei nº 13.1019/2014 a partir de atividades de capacitação ou treinamento realizadas. O Gráfico 2 indica as respostas obtidas a partir de questões de múltipla escolha.

### GRÁFICO 2 - COMO OBTEVE INFORMAÇÕES SOBRE A LEI Nº 13.1019/2014?



Fonte: **elaboração própria.**

### 3.2. PERCEPÇÃO SOBRE AS OSCS E SUA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O IPEA publicou uma pesquisa realizada com 50 OSCs, por meio de um levantamento qualitativo, que buscou captar percepções acerca das relações com o governo. Entre seus principais achados, vantagens e dificuldades estão:

- vantagens: potencialização de resultados diante da atuação isolada, com ampliação do público-alvo, diversificação de serviços e objetivos e maior incidência nas políticas públicas;
- dificuldades: travas burocráticas, risco à autonomia, atrasos e falta de continuidade dos recursos, além de rigidez nos gastos.

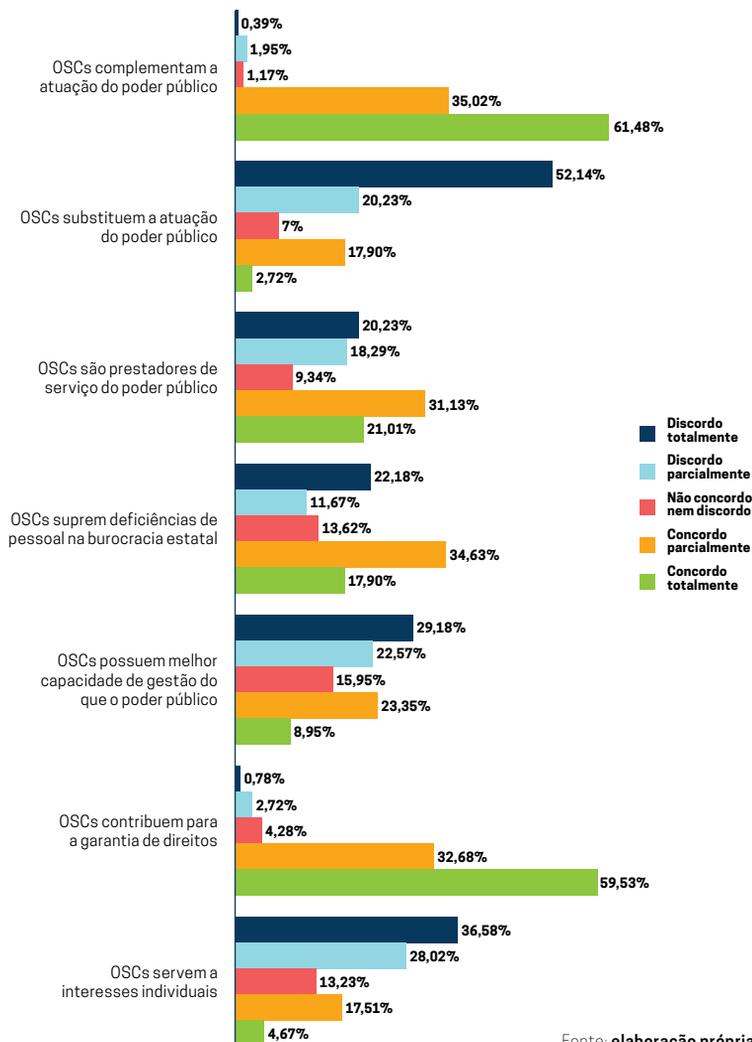
Na autodefinição apresentada pelas OSCs em relação ao poder público, aparecem os papéis de complementaridade com o Estado, de indutor da participação, além de vetor para a entrega de serviços públicos. A possibilidade de substituir o Estado foi considerada apenas no contexto de falha ou ausência estatal na prestação do serviço. As características de diversidade e especialização, proximidade, independência e agilidade também foram destacadas. Agilidade e proximidade foram apontadas como as principais vantagens das OSCs em relação ao governo, e a carência de recursos, como sua principal desvantagem.

Num segundo estudo do IPEA<sup>5</sup> foram coletadas as percepções dos gestores públicos federais de diferentes órgãos, por meio de 53 entrevistas. A seleção dos entrevistados foi feita com base em consultas ao SICONV e também com método “bola de neve”. Destacaram-se as áreas de direitos humanos (12 respondentes), saúde e agricultura (cinco respondentes cada) e cultura (quatro respondentes). Nesse estudo, os gestores federais apontaram que os principais motivos para realizarem parcerias eram: expertise, fortalecer a rede, capilaridade e ampliar a rede. Ainda foram apresentadas outras razões para realizar as parcerias, como a falta de quadros na burocracia pública e a agilidade.

As vantagens de trabalhar com OSCs apontadas foram: expertise, agilidade, capilaridade, proximidade dos beneficiários, custo menor, capacidade de mobilização, criatividade/inação. A provisão direta estatal foi percebida como mais vantajosa quando se consideram a estabilidade de seus quadros e os prazos restritos de duração das parcerias.

Buscando captar percepções semelhantes de gestores públicos de entes subnacionais, a pesquisa apresentada neste capítulo realizou duas questões, com respostas numa escala, acerca da visões (i) sobre as OSCs e (ii) sobre o seu papel nas políticas públicas. Os Gráficos 3 e 4 sintetizam esses achados da pesquisa.

**GRÁFICO 3 - COMO VOCÊ PERCEBE O PAPEL DAS OSCS NA ATUAÇÃO COM O PODER PÚBLICO?**



Fonte: elaboração própria.

Os dados obtidos sobre a percepção dos gestores públicos municipais corroboram as pesquisas anteriores do IPEA. Sobretudo a visão de que as OSCs têm um papel complementar ao do poder público, e não de substituição a este. Há uma visão muito positiva também no reconhecimento do papel das OSCs para a garantia de direitos.

Quando os gestores públicos foram perguntados se “as OSCs são prestadoras de serviços do poder público”, as percepções se dividiram (em concordância e discordância) de modo equilibrado. Isso pode confirmar que OSCs e Estado exercem um papel de complementaridade, porém não exatamente como parceiros, mas numa relação mais contratual e formal.

As respostas foram também divididas, porém com uma leve predominância de concordância, quando a pergunta foi se as “OSCs suprem deficiências de pessoal na burocracia estatal”. As respostas indicam que a atuação de OSCs junto ao poder público se dá por dificuldades de se ampliar a provisão direta de serviços pelo Estado ou, ainda, por outras pressões, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

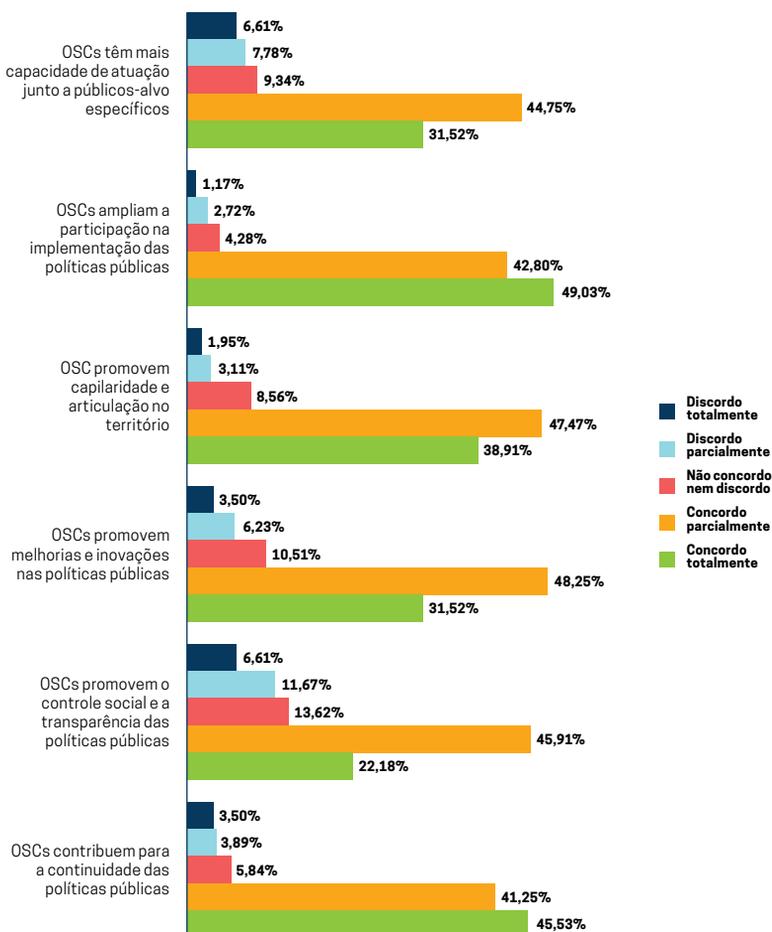
Quando se questionou se as “OSCs possuem melhor capacidade de gestão do que o poder público”, as repostas indicaram que a discordância foi levemente predominante. Essa discordância poderia indicar que qualidades relacionadas a agilidade, menor custo, inovação, expertise, vistas como vantagens das OSCs nas pesquisas do IPEA, não estariam sendo percebidas da mesma maneira entre os gestores locais. Ou, então, pode apenas ser um reflexo mais imediato de dificuldades no processo de implementação da Lei nº 13.019/2014, essencialmente incremental, o que é característico de etapas de implementação de novas políticas ou mudanças regulatórias.

Um ponto de percepção negativa que apareceu entre os gestores públicos locais é a de que as OSCs servem a interesses individuais. Esse ponto merece aprofundamento por pesquisas futuras para averiguar suas razões. Podemos levantar algumas hipóteses: clima de desconfiança generalizado na sociedade, criminalização de OSCs e movimentos sociais ou ainda históricos de relacionamentos específicos com OSCs em contexto local.

Como já dito, foram também feitos questionamentos acerca da atuação das OSCs nas políticas públicas. De forma geral, as percepções dessa atuação foram bastante positivas, corroborando as vantagens mapeadas nos estudos do IPEA, anteriormente referidos, com relação à maior capacidade de atuação diante de públicos-alvo específicos, maior capilaridade e articulação no território, além de promoção de melhorias e inovações.

Outros pontos positivos destacados foram a ampliação da participação nas políticas públicas e maior controle social e transparência, os quais não chegaram a ter destaque nos estudos do IPEA. O único ponto que teve uma percepção positiva entre os gestores públicos locais, mas que nos estudos do IPEA fora apontado como desvantagem nas parcerias, foi a contribuição das OSCs para a continuidade das políticas públicas. O Gráfico 4, a seguir, apresenta as respostas obtidas.

**GRÁFICO 4 - COMO VOCÊ PERCEBE O PAPEL DAS OSCS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

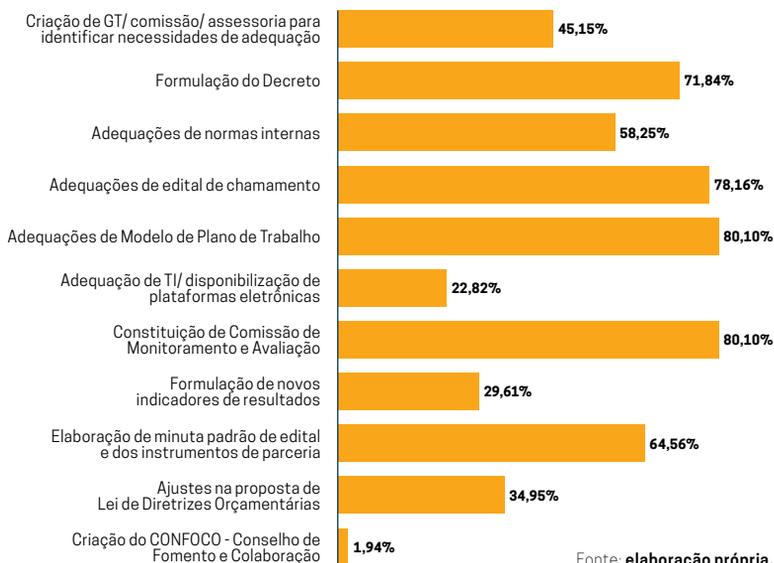


Fonte: elaboração própria.

### 3.3. REGULAMENTAÇÃO DO MROSC

Na sequência, as questões voltaram-se a levantar as percepções sobre como está se dando o processo de regulamentação local do MROSC. As pesquisas qualitativas<sup>6</sup> mostraram que a elaboração do decreto municipal é o produto de um processo de regulamentação que ocorre após uma etapa de articulação local, muitas vezes envolvendo criação de grupos de trabalho, consultas, treinamentos, entre outras iniciativas. Dessa forma, antes de inquirir sobre o decreto, foram levantados alguns desses pontos. Nesta seção, apenas os respondentes que indicaram que já haviam iniciado ações de adequação continuaram a preencher a pesquisa, em um total de 257 respondentes (n = 257). O Gráfico 5 apresenta os achados.

#### **GRÁFICO 5 - QUE AÇÕES DE ADEQUAÇÃO OU REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014 FORAM REALIZADAS?**



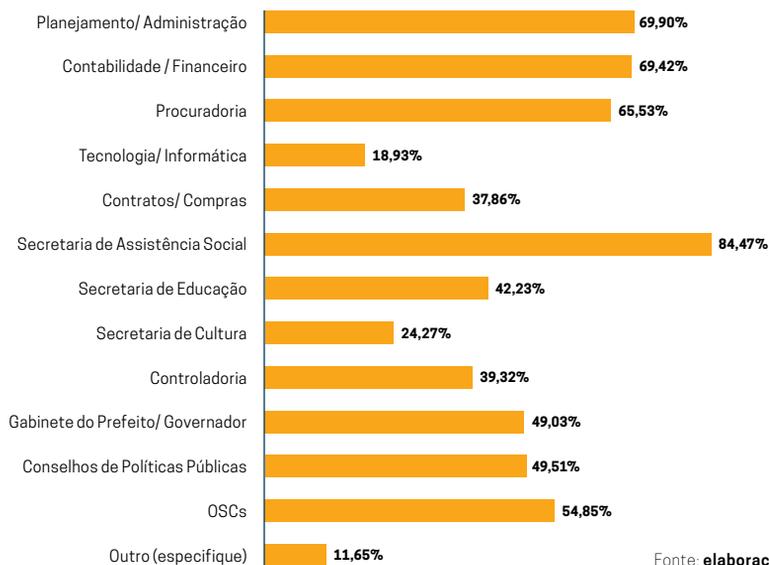
Houve uma variedade de ações realizadas para adequação ao MROSC, com destaque para: mudanças no edital de chamamento, adequações de modelo de Plano de Trabalho, elaboração de minuta padrão de edital e instrumentos das parcerias, além da instauração da Comissão de Monitoramento e Avaliação prevista em lei.

Apenas 45% dos respondentes indicaram que houve a constituição de uma comissão, grupo de trabalho ou outra iniciativa para planejar essas adequações. A formulação de um decreto municipal foi uma ação realizada por 71,8% dos respondentes, e outros 58% apontaram adequações de outras normas internas da administração pública local.

Chama a atenção a baixa quantidade de respostas que apontam poucas adequações de tecnologias de informação (TI) e plataformas eletrônicas (22%), formulação de novos indicadores de resultados (29%) e realização de ajustes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (34%). Chama atenção também a baixíssima incidência de administrações públicas locais que criaram o CONFOCO, facultado pela Lei nº 13.019/2014 e que pode funcionar como uma instância formalizada de coordenação local para implementação e aperfeiçoamento do processo de adequação à nova lei.

Houve também participação de diferentes instâncias da administração pública local na realização dessas ações de adequação, conforme demonstra o Gráfico 6, a seguir, que indica que, entre os respondentes, o processo de implementação local encontra-se internalizado.

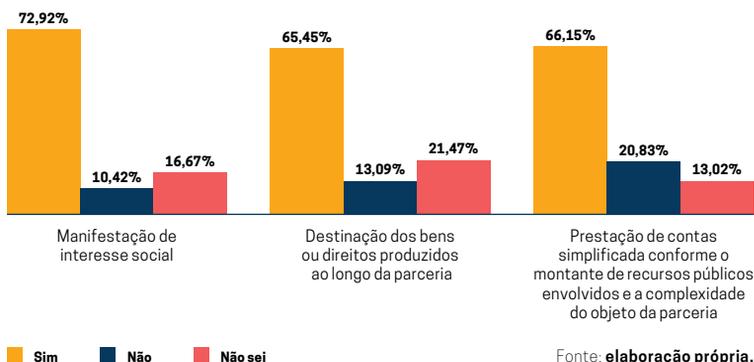
**GRÁFICO 6 - QUE INSTÂNCIAS/ATOES PARTICIPARAM DESSAS AÇÕES DE ADEQUAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO?**



Fonte: **elaboração própria.**

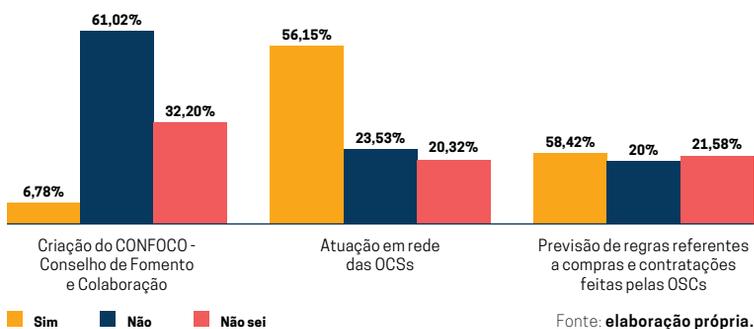
Seguiram para a próxima pergunta apenas os respondentes que indicaram que haviam formulado o decreto local, 206 pessoas ao total (n = 206). Os resultados foram separados nos Gráficos 7 a 9 para melhor visualização.

### GRÁFICO 7 - CONTEÚDOS REGULAMENTADOS NOS DECRETOS (I)



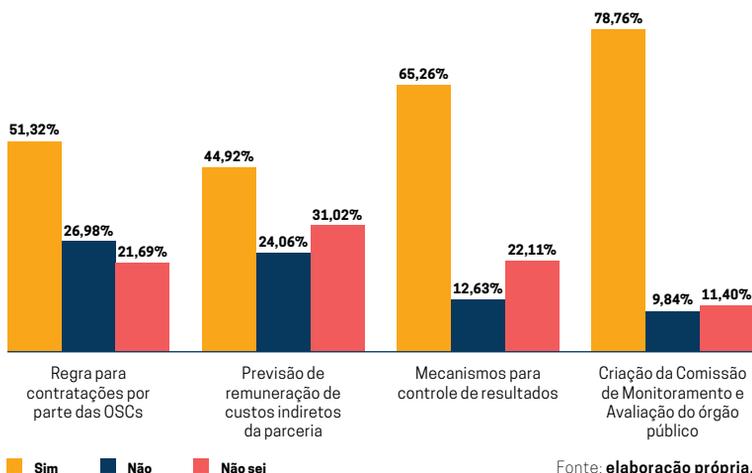
O intuito dessas questões era averiguar em que medida o conteúdo ou mecanismos considerados novos ou detalhados de forma clara e objetiva na norma estavam presentes nos decretos de cada localidade. Itens relacionados a simplificação burocrática (66%) e destinação de recursos e bens e da parceria (65%), conforme as repostas, estavam presentes na maior parte dos decretos. Itens considerados novos, como manifestação de interesse social (72%) e previsão de atuação em redes (56%), também apareceram como constantes nos decretos locais. Já o CONFOCO (6%) teve menção bem diminuta nas regulamentações locais.

### GRÁFICO 8 - CONTEÚDOS REGULAMENTADOS NOS DECRETOS (II)



Chama a atenção o fato de que os decretos trazem pouco a previsão de remuneração de custos indiretos das parcerias (44%), que era uma demanda tradicional das OSCs e que se encontra prevista na Lei nº 13.019/2014.

**GRÁFICO 9 - CONTEÚDOS REGULAMENTADOS NOS DECRETOS (III)**



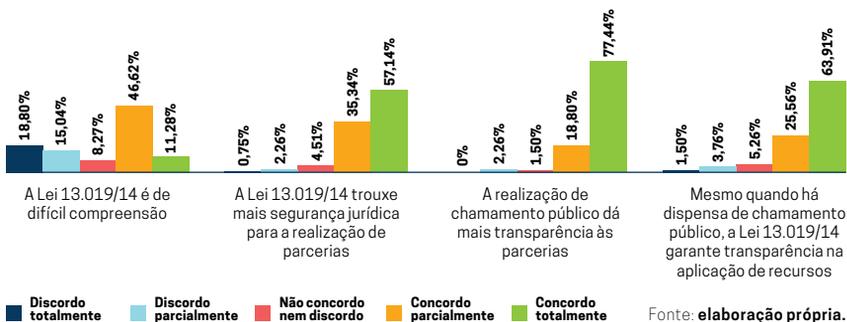
Também foi mencionado nas respostas que decretos têm regulado com frequência mecanismos de controle de resultados (65%), além da criação da comissão de monitoramento e avaliação (78%).

### 3.4. PERCEPÇÕES SOBRE O MROSC

Uma das motivações indicadas pelos respondentes para a elaboração do MROSC era aprovar uma regulamentação que uniformizasse e trouxesse detalhamento de questões que geravam dúvidas para a realização de parcerias ou questionamentos de órgãos de controle. Além disso, auxiliar as OSCs a garantir acesso a recursos públicos, contribuindo dessa forma com sua sustentabilidade econômica, foi também uma motivação importante para a elaboração da lei.

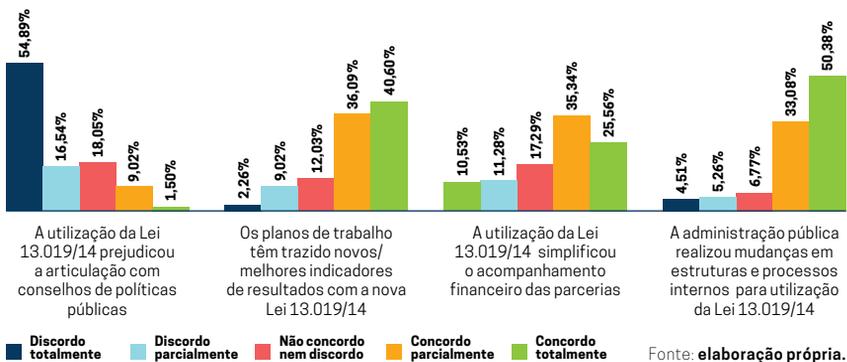
Foram elencados alguns enunciados para verificar se essas percepções estavam presentes também entre os gestores públicos locais envolvidos com o processo de implementação do MROSC.

## GRÁFICO 10 - DIFICULDADES E IMPACTOS DECORRENTES DA UTILIZAÇÃO DO MROSC (I)



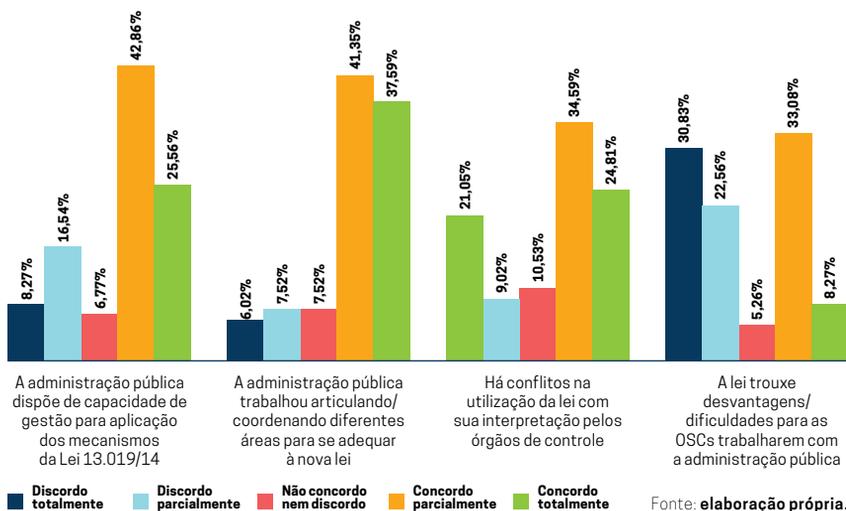
Conforme o Gráfico 10, acima, há uma boa concordância entre respondentes de que a nova lei trouxe maior segurança jurídica para as parcerias. Além disso, criou elementos para garantir maior transparência ao processo da parceria, tanto nos casos em que são celebradas a partir de chamamento público quanto nos casos em que ele é dispensável. Em outras palavras, foi identificado que, mesmo nos casos de dispensa de chamamentos públicos, entes federativos celebram, monitoram, avaliam, prestam contas das parcerias, seguindo diretrizes do MROSC. No entanto, mais da metade dos gestores concordaram que o conteúdo da Lei nº 13.019/2014 é de difícil compreensão (57,9%), o que pode trazer dificuldade na sua implementação e/ou requerer um período mais longo de adequação.

## GRÁFICO 11 - DIFICULDADES E IMPACTOS DECORRENTES DA UTILIZAÇÃO DO MROSC (II)



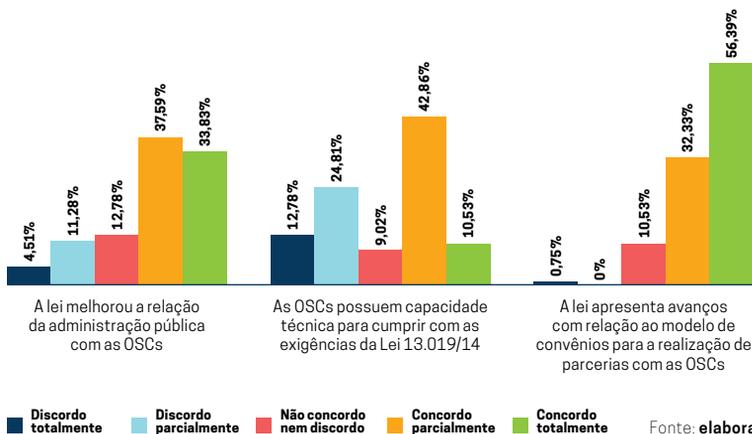
A maior parte dos gestores indicou que a utilização do MROSC não prejudicou a articulação com os conselhos de políticas públicas. Pontos positivos foram percebidos pelos respondentes no tocante à inclusão ou melhoria de indicadores nos planos de trabalho (76,09%), e simplificação do acompanhamento de parcerias (60,9%). Para a adequação, a grande maioria dos respondentes mencionou que foram realizadas mudanças em processos internos (83,46%) das administrações públicas locais para a utilização da Lei nº 13.019/2014. O Gráfico 11, apresentado anteriormente, sintetiza esses achados.

**GRÁFICO 12 - DIFICULDADES E IMPACTOS DECORRENTES DA UTILIZAÇÃO DO MROSC (III)**



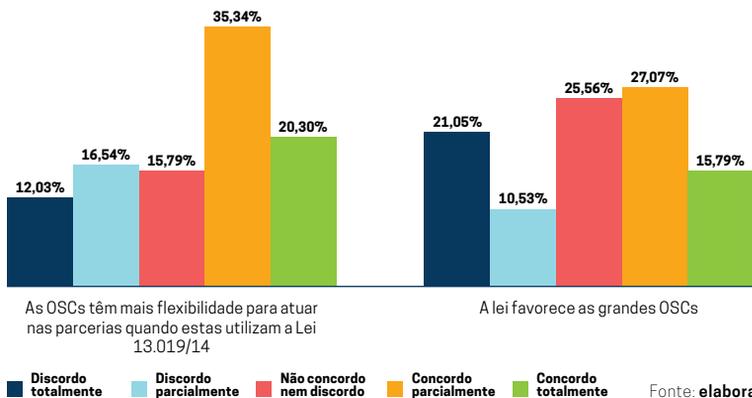
Observa-se no Gráfico 12 que os gestores acreditam que a administração pública local dispõe de capacidade para realizar as adaptações estabelecidas pelo MROSC (68,42%), e que as tem realizado articulando diferentes áreas (78,94%). Outros pontos problemáticos também merecem destaque. O primeiro é que 59,4% dos gestores afirmaram que há conflitos entre a utilização da Lei nº 13.019/2014 e sua interpretação pelos órgãos de controle. Outro ponto é que 41,35% consideraram que a nova legislação trouxe dificuldades para as OSCs trabalharem com as administrações públicas. Embora a maior parte dos respondentes discordasse dessa afirmação, esse segue sendo um indicador relevante.

### GRÁFICO 13 - DIFICULDADES E IMPACTOS DECORRENTES DA UTILIZAÇÃO DO MROSC (IV)



No Gráfico 13, percepções positivas se confirmam quanto às contribuições da Lei nº 13.019/2014 para melhorar as parcerias (71,42%) e pela visão de que o MROSC apresenta avanços no tema em relação ao modelo de convênios (88,72%). As percepções negativas se dão com relação à capacidade das OSCs em cumprir as exigências da legislação: 37,59% dos gestores acham que as OSCs têm dificuldades, enquanto 53,39% acreditam que as OSCs têm capacidade para se adequar.

### GRÁFICO 14 - DIFICULDADES E IMPACTOS DECORRENTES DA UTILIZAÇÃO DO MROSC (V)



Por fim, no Gráfico 14, mostrado anteriormente, são apresentados dois últimos aspectos da percepção dos respondentes sobre o MROSC. No primeiro, 55,64% dos gestores respondentes relataram que a lei dá mais flexibilidade para as OSCs atuarem nas parcerias, tendo outros 28,57% discordado. No segundo ponto, identificou-se que a proposição de que a lei favorece as grandes OSCs teve concordância de 42,86% dos gestores, enquanto 31,58% discordaram. Nesta última proposição, houve também uma grande quantidade de gestores (25,56%) que ficou neutra, nos levando a considerar que esta pode não ser uma variável relevante na percepção dos gestores públicos.

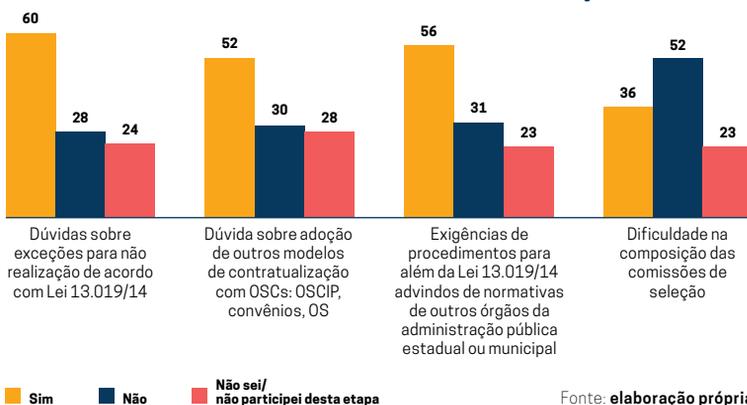
Nesse ponto, cabe trazer luz à recente pesquisa realizada pelo IPEA, em 2018, sobre a transferência de recursos públicos para OSCs, que identifica que o porte das OSCs recipientes de recursos públicos federais se alterou a partir de 2015:

(...) até então, OSCs sem vínculos de trabalho recebiam aproximadamente 30% das transferências voluntárias. As organizações com mais de cem vínculos de trabalho recebiam pouco mais da metade de todos os recursos. A partir de 2016, a concentração em grandes organizações se acentuou. OSCs com mais de cem vínculos de trabalho receberam mais de 90% do total de recursos (LOPEZ, ABREU, 2014).

### 3.5. OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014

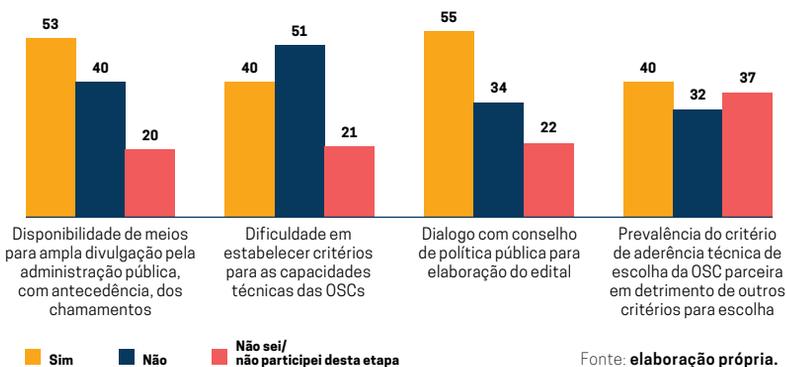
No último bloco, foram abordados pontos específicos acerca de cada etapa de operacionalização da parceria – chamamento público, celebração, monitoramento e avaliação e prestação de contas. Nessas questões, era solicitado que apenas os gestores envolvidos na operacionalização dessas etapas respondessem, para garantir a consistência dos resultados. Por essa razão, a quantidade de respondentes variou. Também visando à consistência das respostas foi ainda acrescentada uma alternativa “não sei/não participei desta etapa”. Nas questões sobre a etapa de chamamento público, foram coletadas 115 respostas.

### GRÁFICO 15 - NA ETAPA DE CHAMAMENTO PÚBLICO FOI EVIDENCIADA ALGUMA DESTAS SITUAÇÕES? (I)



Conforme apresentado no Gráfico 15, os gestores demonstram dúvidas sobre quando devem ou não realizar o chamamento, bem como sobre adoção de outros modelos de contratualização de parcerias, como de organizações sociais (OSs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), ou convênio. Há também dúvidas sobre se devem constar outros procedimentos no edital para além dos requisitos no MROSC, como normativas de outros órgãos da administração pública local. Um pouco menos presente, mas ainda com 30% das respostas, foi apontado que houve dificuldades para compor as comissões de seleção, ao passo que outros 45% não relataram essa situação.

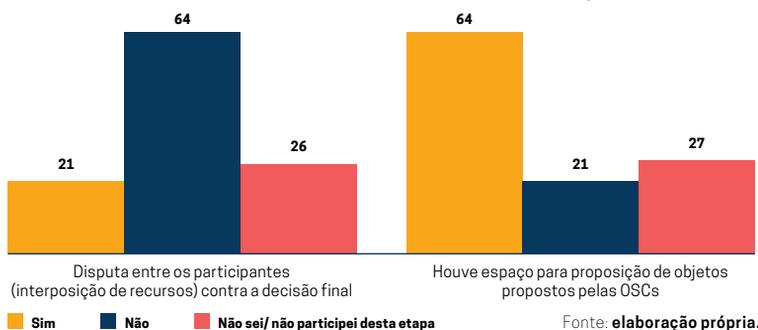
### GRÁFICO 16 - NA ETAPA DE CHAMAMENTO PÚBLICO FOI EVIDENCIADA ALGUMA DESTAS SITUAÇÕES? (II)



Como visto no Gráfico 16, quando perguntados sobre a existência de dificuldades para se manter o relacionamento com os conselhos, os respondentes não manifestaram praticamente nenhuma dificuldade. No entanto, quando questionados sobre o diálogo com o conselho de política pública para elaboração do edital, a metade dos respondentes relatou que a situação foi observada. Nas pesquisas qualitativas<sup>7</sup> também foram relatadas dificuldades com conselhos gestores de fundos na elaboração dos seus editais (CMDCA, Idoso). Caberia levantar com mais detalhes como está se dando a relação entre poder público e esses conselhos gestores de fundos, e entre os primeiros e os demais conselhos de políticas públicas.

Ainda no bloco de alternativas do Gráfico 16, foi identificada a percepção de boa parte dos respondentes de que maior divulgação dos editais de chamamento poderia ocorrer em plataformas eletrônicas. Sobre a questão da qualificação das OSCs nesses editais, parece também haver dificuldade de que se considerem critérios técnicos para escolha nos editais de chamamento público.

**GRÁFICO 17 - NA ETAPA DE CHAMAMENTO PÚBLICO FOI EVIDENCIADA ALGUMA DESTAS SITUAÇÕES? (III)**



Por fim, conforme apresentado no Gráfico 17, não se verificaram disputas em torno do resultado dos editais. Mais de 50% dos respondentes afirmaram que houve espaço para proposições de objetos pelas OSCs, embora não necessariamente se trate de “Termos de Fomento” – que formalmente contemplam essa possibilidade. Na etapa de celebração, por sua vez, entende-se que haja espaço para ajustes e negociação dos planos de trabalho e dos orçamentos. Nas questões sobre essa etapa foram coletadas 118 respostas.

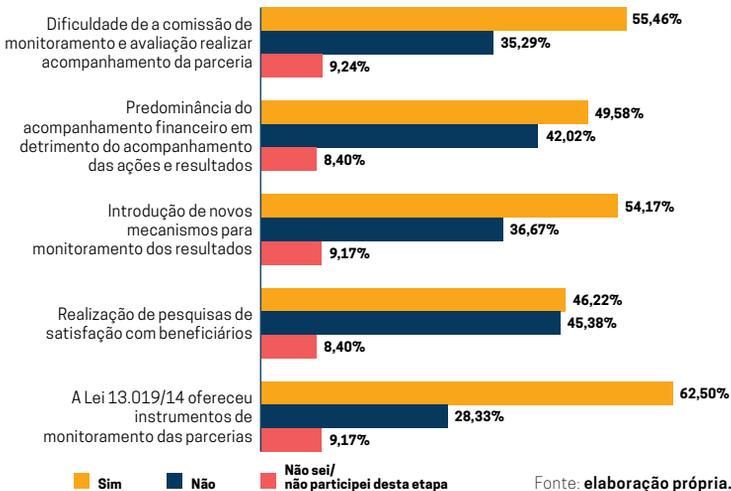
Na Lei nº 13.019/2014, a celebração é compreendida como uma fase negocial. De fato, no Gráfico 18, a grande maioria dos respondentes relata que ocorrem esses tipos de adequações na proposta, bem como a elaboração de pareceres exigidos pela nova legislação. Observou-se que um número menor de respondentes (38%) relatou que as OSCs não conseguiram apresentar a documentação exigida.

### GRÁFICO 18 - NA ETAPA DE CELEBRAÇÃO FOI EVIDENCIADA ALGUMA DESTAS SITUAÇÕES?



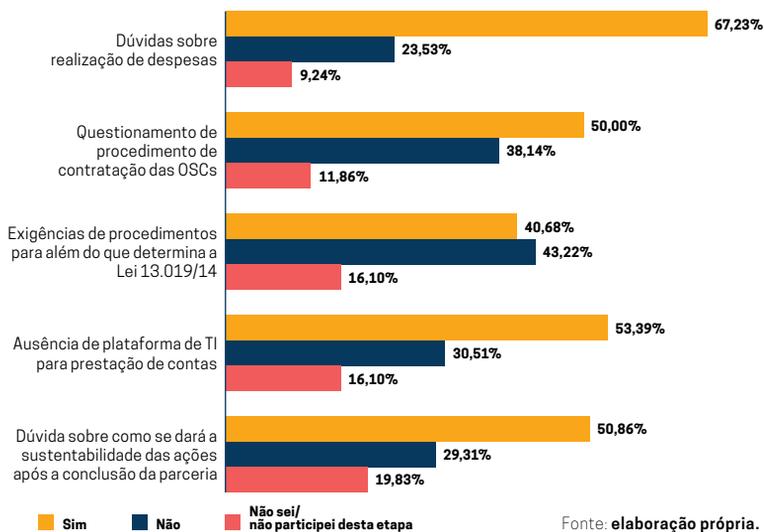
Já nas questões sobre a etapa de monitoramento e avaliação, foram coletadas 120 respostas. As respostas estão apresentadas no Gráfico 19, a seguir.

### GRÁFICO 19 - NA ETAPA DE MONITORAMENTO DA PARCERIA, FOI EVIDENCIADA ALGUMA DESTAS SITUAÇÕES?



Aqui foram encontradas algumas percepções contraditórias. Os respondentes concordam que a Lei nº 13.019/2014 ofereceu instrumentos para realização de monitoramento de parcerias, e que novos mecanismos foram utilizados para isso. No entanto, foi identificada ainda uma predominância do acompanhamento financeiro em detrimento da avaliação de resultados e cumprimento do objeto, e 55% dos respondentes afirmaram ter tido alguma dificuldade para acompanhar a parceria. Um dos instrumentos para aferir resultados e a qualidade das parcerias são as pesquisas de satisfação com usuários, estas só foram utilizadas por metade dos respondentes.

### GRÁFICO 20 - NA ETAPA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FOI EVIDENCIADA ALGUMA DESTAS SITUAÇÕES?



Nas questões sobre a etapa de prestação de contas foram coletadas 120 respostas. Nessa etapa, as maiores questões relacionam-se a dúvidas e questionamentos sobre realização de despesas, ausência de sistema ou plataforma de TI para acompanhamento da prestação de contas, seguidas de questionamento acerca de procedimentos de contratação utilizados pelas OSCs. Como se vê no Gráfico 20, acima, uma quantidade considerável de respondentes (40%) afirmou ainda que foram necessários procedimentos adicionais aos que determina a Lei nº 13.109/2014, o que vai possivelmente no sentido contrário à ideia de

simplificação do acompanhamento financeiro preconizada pela nova legislação. Por fim, 50% dos respondentes expressaram preocupação sobre a continuidade das ações após a conclusão da parceria.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada neste capítulo fez um esforço para mapear o processo de implementação da Lei nº 13.019/2014 nos entes subnacionais. Os resultados não permitem generalizações, uma vez que foi utilizada uma amostra não controlada. As respostas aqui apresentadas podem ter um viés, como já mencionado anteriormente: resultados positivos podem estar superestimados, e resultados negativos podem estar subestimados.

O perfil da maior parte dos respondentes é de gestores com alta qualificação, a maioria com graduação e pós-graduação, de servidores estatutários, e ocupando cargos comissionados na administração pública e que possuem experiência de trabalho prévia com ou em OSCs. Como visto, o perfil dos respondentes atuando em atividades finalísticas e atividades-meio se mostrou equilibrado.

Há bastante alinhamento com pesquisas anteriores<sup>8</sup> sobre como são percebidas as OSCs em sua relação com o Estado e na execução conjunta em políticas públicas. Sua atuação é vista como complementar à do poder público. Apesar dessa percepção de complementaridade, boa parte dos respondentes declarou que as OSCs são prestadoras de serviço do poder público, bem como suprem deficiências da burocracia estatal, e, ainda, que possuem menor capacidade de gestão.

Um destaque desta pesquisa foi a visão de que as OSCs são importantes para a garantia de direitos. Visão positiva que é paradoxalmente contrastada com a percepção de que as OSCs servem a interesses individuais. Com relação à atuação das OSCs nas políticas públicas, as respostas demonstraram muito mais alinhamento acerca de percepções positivas: capacidade de atuação junto a públicos específicos, capilaridade e articulação nos territórios, melhorias e inovações.

Sobre o MROSC, um ponto que chama a atenção é a quase completa ausência de entes federativos que criaram o CONFOCO, facultado em lei, que se mostraria um interessante *locus* institucional para coordenar ações de adaptação em diferentes instâncias da administração pública local.<sup>9</sup>

Além da formulação do decreto, a maior parte das adequações reportadas pelos respondentes foi com relação ao edital de chamamento público, modelos de plano de trabalho e criação das comissões de monitoramento e avaliação. Para realização de tais adequações, a maior parte dos gestores reportou o envolvimento de diferentes instâncias da administração pública local, com destaque para as respectivas secretarias de Assistência Social, além de setores e departamentos de Planejamento e Administração; Contabilidade e Financeiro e Procuradoria.

Sobre as percepções gerais acerca do MROSC, tiveram destaque as afirmações de que houve aumento de transparência dos processos, tanto em casos em que se aplicam os chamamentos públicos como nas suas exceções. Outros pontos que aparecem com menor intensidade, mas ainda com destaque, são: realização de mudanças em processos da administração pública; melhora nos indicadores dos planos de trabalho; e esforços de coordenação de diferentes setores.

Pode-se afirmar com os dados da pesquisa que há uma percepção de que a Lei nº 13.019/2014 vem trazendo melhora para a relação entre as OSCs e as administrações públicas locais, mas que ainda é necessário desenvolver capacidades e entendimentos por parte da administração pública e também das OSCs. Nessa última questão, um ponto negativo levantado merece atenção em futuras pesquisas, uma vez que se alinha com dados levantados pelo IPEA:<sup>10</sup> respondentes indicaram a possibilidade de concentração de parcerias entre as grandes OSCs.

Sobre a operacionalização do MROSC, surgiram ainda dúvidas sobre a exceção para realização de chamamentos públicos e a adoção de outros modelos de parcerias, como OS, OSCIP e convênios. Sobre a etapa de monitoramento e avaliação, as respostas dão conta de que ainda prevalece o acompanhamento financeiro, em detrimento do controle de resultados das parcerias. E parte dos respondentes que já reportaram ter passado pela etapa de prestação de contas afirma que as dúvidas acerca da realização de despesas são frequentes.

O mapeamento do processo de implementação do MROSC realizado por Patrícia Mendonça (2017), bem como os resultados do levantamento aqui apresentado, aponta para diversas possibilidades de avanços a serem realizados pelas administrações públicas locais na construção de um arcabouço mais amigável às parcerias entre poder público e OSCs.

## **Patrícia M. E. Mendonça**

*Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV--SP, mestre em Social Policy and Planning in Developing Countries pela London School of Economics and Political Science. Em 2010, realizou pós-doutorado na Universidade de Essex, na Inglaterra. É professora e pesquisadora dos cursos de graduação e mestrado em Gestão de Políticas Públicas.*

## **Lucas Vilas Boas**

*Bacharelado em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Assistente de pesquisa no projeto: Percepção dos Gestores Públicos no Processo de Implementação da Lei n. 13.019/14 (MROSC) nos Contextos Subnacionais.*

## **Alexandre Ribeiro Leichsenring**

*Possui doutorado e pós-doutorado em Estatística pela Universidade de São Paulo (2007/2009). Atualmente é professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, e trabalha com Métodos Quantitativos em Avaliação de Políticas Públicas junto ao curso de Gestão de Políticas Públicas.*

## **CAPÍTULO 4**

# **Classificação orçamentária e sistematização de dados sobre o financiamento público das organizações da sociedade civil no ambiente subnacional**

**Thiago Donnini**

## 1. INTRODUÇÃO

Como avaliar a execução de recursos públicos empregados em parcerias com OSCs no âmbito subnacional? Quais são as bases de dados disponíveis e quais são as formas de classificação dessas despesas nos orçamentos de estados, Distrito Federal (DF) e municípios?

Neste capítulo, são apontados alguns dos principais desafios que marcam a uniformização nacional dos dados sobre repasses públicos para OSCs. O objetivo, aqui, é extrair subsídios para um aprimoramento normativo, de tal modo que se possa avaliar, com o maior grau de precisão possível, o ambiente das parcerias com OSCs, sobretudo a partir da Lei nº 13.019/2014. Além disso, apresenta-se um levantamento sobre os repasses realizados no âmbito subnacional nos exercícios que antecederam e sucederam a edição da Lei nº 13.019/2014.

Constata-se, também neste capítulo, que a principal fonte de dados nacional sobre o assunto – a Consolidação das Contas Públicas – é um instrumento que poderia ser aprimorado com relativa facilidade para que as informações sobre despesas realizadas em parcerias com OSCs fossem sistematizadas de modo mais coerente e transparente. Ainda assim, com os dados disponíveis foi possível conjecturar sobre os impactos da Lei nº 13.019/2014 em estados, municípios e DF, avaliando a movimentação de recursos no período anterior e posterior à entrada em vigor (de 2013 a 2016).

Os dados correspondentes ao financiamento federal das OSCs não serão objeto de análise, considerando a recente produção de estudos do IPEA no tema. Com efeito, tanto o *Perfil das Organizações da Sociedade Civil*, de 2018 (LOPEZ), quanto o *Texto para Discussão 2483*, de 2019 (MELLO; PEREIRA; ANDRADE), reúnem informações detalhadas sobre o assunto, extrapolando, inclusive, o campo das parcerias com OSCs. É bom observar que o IPEA tem considerado, em seus estudos, o financiamento público federal das OSCs sob todas as formas de transferência orçamentária, o que inclui os recursos de parceria, mas não se restringe a eles. A pesquisa apresentada neste capítulo, entretanto, limita-se aos dados que envolvem a execução de parcerias.

## **2. A CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA EM PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

A despesa orçamentária corresponde ao “conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade”.<sup>1</sup> No dizer de Ricardo Lobo Torres, constitui “a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos” (2005, p. 193).

A classificação da despesa orçamentária pode levar em consideração a sua natureza (classificação econômica) e, ainda, outros critérios, como o institucional (conforme o órgão ou a instituição a que se atribui a realização do gasto público) e o programático (que considera o programa governamental em que a despesa está inserida – saúde, educação etc.).

Para este estudo importa a classificação que considera a *natureza da despesa*, que a rigor deveria atender a critérios de classificação uniformes no plano nacional. Além disso, será considerado, como referência introdutória, o modelo orçamentário do estado de São Paulo, que, como se verá adiante, revela um desafio para uma uniformização nacional de dados orçamentários sobre parcerias com OSCs pelo critério da natureza da despesa.

### **2.1. A UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL DOS DADOS CONFORME A NATUREZA DA DESPESA: UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DO MODELO ESTADUAL DE SÃO PAULO**

A classificação conforme a natureza da despesa pública deve atender a um padrão nacional, de acordo com o disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a uniformização de procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, estados, DF e municípios, para fins de consolidação das contas públicas nacionais. Assim, regulamentando a norma, a Portaria Interministerial nº 163/2001 dispõe que:

Art. 3º. A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- I. categoria econômica;
- II. grupo de natureza da despesa;
- III. elemento de despesa.

§ 1º. A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

§ 2º. Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

§ 3º. O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

§ 4º. As classificações da despesa por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa, e respectivos conceitos e/ou especificações, constam do Anexo II desta Portaria.

§ 5º. É facultado o desdobramento suplementar dos elementos de despesa para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

(...)

Art. 5º. Em decorrência do disposto no art. 3º, a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será “c.g.mm.ee.dd”, onde:

- a) “c” representa a categoria econômica;
- b) “g” o grupo de natureza da despesa;
- c) “mm” a modalidade de aplicação;
- d) “ee” o elemento de despesa; e
- e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Parágrafo único. A discriminação das naturezas de despesa, de que trata o Anexo III desta Portaria, é apenas exemplificativa, podendo ser ampliada para atender às necessidades de execução, observados a estrutura e os conceitos constantes do Anexo II desta Portaria.

Art. 6º. Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

A classificação por *categorias econômicas* compreende as despesas correntes e as despesas de capital, que são assim definidas:

3. DESPESAS CORRENTES: classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

4. DESPESAS DE CAPITAL: classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.<sup>2</sup>

Já os grupos de *natureza de despesa* compreendem: 1. Pessoal e Encargos Sociais; 2. Juros e Encargos da Dívida; 3. Outras Despesas Correntes; 4. Investimentos; 5. Inversões Financeiras; 6. Amortização da Dívida. O Anexo II da Portaria nº 163/2001 detalha cada um deles:

1. Pessoal e Encargos Sociais. Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

2. Juros e Encargos da Dívida: despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos decorrentes de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3. Outras Despesas Correntes: despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica independente da forma contratual, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, vale-alimentação, vale-transporte, despesas com a contratação temporária para atender à necessidade de excepcional interesse público, quando não se referir à substituição de servidores de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, além de outras da categoria econômica “despesas correntes” não classificáveis nos grupos anteriores.

4. Investimentos: despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização das mesmas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5. Inversões Financeiras: despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer

espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

6. Amortização da Dívida: despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, de natureza contratual ou mobiliária

Em seguida, os grupos de natureza de despesa são complementados por uma das seguintes *modalidades de aplicação*: 20. Transferências à União; 40. Transferências a Municípios; 41. Transferências a Municípios – Fundo a Fundo; 50. Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; 70. Transferências a Instituições Multigovernamentais; 80. Transferências ao Exterior; 90. Aplicações Diretas; 91. Aplicação Direta Decorrente de Operação dentre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Duas modalidades de aplicação são particularmente importantes para a pesquisa aqui apresentada, considerando os dados analisados neste capítulo:

50. Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos: despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

90. Aplicações Diretas: aplicações dos créditos orçamentários realizados diretamente pela unidade orçamentária detentora de crédito orçamentário, ou mediante descentralização a outras entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

Após a modalidade de aplicação, os *elementos de despesas* têm por finalidade identificar os objetos de gasto, o que inclui, por exemplo: 30. Material de Consumo; 32. Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita; 35. Serviços de Consultoria; 36. Outros Serviços de Terceiros

– Pessoa Física; 39. Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica; 41. Contribuições; 42. Auxílios; 43. Subvenções Sociais; etc.

Por fim, os elementos de despesa são desmembrados em *itens de despesa*, com especificações mais detalhadas sobre os gastos a serem suportados em cada elemento. Os itens de despesa são descritos em portarias, ou norma equivalente, em cada âmbito federativo. Assim, a partir das definições pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, com a estrutura “c.g.mm.ee.dd”, explicada na Tabela 1, abaixo, foram identificadas, nos dados orçamentários do estado de São Paulo, despesas realizadas em parcerias com OSCs, sob o seguinte enquadramento:

**TABELA 1 - CLASSIFICAÇÕES DE DESPESAS PÚBLICAS**

| <i>Componentes definidos pela Port. Interm. 163/01</i> | <i>Numeração</i>                    |
|--|-------------------------------------|
| <i>“c” – a categoria econômica</i>                     | 3 e 4                               |
| <i>“g” – grupo de natureza da despesa</i>              | 3 e 4                               |
| <i>“mm” – modalidade de aplicação</i>                  | 50 ou 90                            |
| <i>“ee” – elemento de despesa</i>                      | 39, 41, 43                          |
| <i>“dd” – desdobramento em elementos de despesa</i>    | 1, 4, 5, 72, 74, 75, 76, 80, 81, 90 |

Fonte: **elaboração própria.**

No exercício de 2018, como indicado na Tabela 2, no estado de São Paulo, por exemplo, a execução de despesas em parcerias com OSCs foi realizada sob o seguinte formato:

**TABELA 2 - EXECUÇÃO DE DESPESAS EM PARCERIAS COM OSCS  
NO ESTADO DE SÃO PAULO**

| "c"      | "g"      | "mm"      | "ee"      | "dd"      | Definição  |
|----------|----------|-----------|-----------|-----------|--|
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>39</b> | <b>77</b> | Convênios com entidades privadas sem fins lucrativos         |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>41</b> | <b>04</b> | Contribuições a entidades privadas sem fins lucrativos       |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>41</b> | <b>05</b> | Contribuições a APM - liquid. Deb. Trab. Lei nº 14.689       |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>72</b> | Subvenção social – Leito-Dia                                 |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>76</b> | Subvenção social – Santas Casas                              |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>80</b> | Subvenção social – Serviços de Saúde Municípios – Entidade   |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>74</b> | Convênios com universidades e faculdades sem fins lucrativos |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>79</b> | Convênios com organizações sociais                           |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>81</b> | Termos de Colaboração com organizações da sociedade civil    |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>82</b> | Termos de Fomento com organizações da sociedade civil        |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>90</b> | Outras subvenções sociais                                    |
| <b>4</b> | <b>4</b> | <b>50</b> | <b>42</b> | <b>01</b> | Auxílios para despesas de capital                            |
| <b>3</b> | <b>3</b> | <b>90</b> | <b>39</b> | <b>75</b> | Contratos de gestão – Lei Complementar nº 846/98 Alt.Pos     |

Fonte: elaboração própria.

## 2.2. AS DESPESAS EMPENHADAS, LIQUIDADAS E PAGAS

Antes de avaliar os dados financeiros do estado de São Paulo, é importante registrar a diferença, estabelecida em lei, entre as despesas empenhadas, liquidadas e pagas. A Lei nº 4.320/1964 dispõe que:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

§ 1º. Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

§ 2º. Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

§ 3º. As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública.

§ 4º. Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º. Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º. Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º. É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho”, que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º. Essa verificação tem por fim apurar:

I. a origem e o objeto do que se deve pagar;

II. a importância exata a pagar;

III. a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I. o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II. a nota de empenho;

III. os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

O *empenho* da despesa, portanto, corresponde à etapa em que a unidade orçamentária – ente público responsável pela administração do recurso – confere destinação específica ao dinheiro. É uma garantia ao destinatário do recurso (credor) e uma forma de controle dos gastos públicos. A etapa da *liquidação* se verifica quando houve efetiva comprovação de que a obrigação do credor foi cumprida. Por fim, com as duas etapas anteriores devidamente realizadas, realiza-se o *pagamento*, repassando o valor ao credor. Cabe ressaltar, no entanto, que a noção de “pagamento”, aqui, possui acepção mais ampla do que aquela que é definida na Lei nº 8.666/1993 e em outras leis gerais de licitação e contratação pública, correspondente à contraprestação estabelecida nos contratos.<sup>3</sup> Nas parcerias não ocorre pagamento em sentido estrito, mas sim o *repasse* dos recursos previstos no plano de trabalho do instrumento.<sup>4</sup>

### 2.3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2018<sup>5</sup>

Aqui foram considerados apenas os valores *pagos* pelo estado de São Paulo nas suas parcerias. Em outras palavras, são analisados os recursos efetivamente destinados às OSCs durante o exercício de 2018. Isso porque o valor empenhado, como visto, corresponde a uma quantia potencialmente dirigida ao financiamento das parcerias em determinado exercício. Nem todo valor empenhado será executado, isto é, pago. Ainda que parte dos recursos empenhados e não executados possa ser incluída em restos a pagar, com execução em exercício subsequente, há também a possibilidade de que o valor pago seja, ao final, resultante de glosas ou de repactuações de metas. Daí a razão pela qual optou-se, aqui, por considerar apenas os valores efetivamente pagos, que estão indicados na Tabela 3 a seguir.

**TABELA 3 - RECURSOS PAGOS EM PARCERIAS COM OSCS NO ESTADO DE SÃO PAULO (2018)**

| Enquadramento | Item      | Despesa  | 2018                         |
|---------------|-----------|--|------------------------------|
| 335039        | <b>77</b> | Convênios com entidades privadas sem fins lucrativos         | <b>R\$ 381.127.082,49</b>    |
| 335041        | <b>04</b> | Contribuições a entidades privadas sem fins lucrativos       | <b>R\$ 2.178.015,48</b>      |
| 335041        | <b>05</b> | Contribuições a APM- liquid. Deb.trab. lei nº 14.689         | <b>R\$ 294.547,53</b>        |
| 335043        | <b>72</b> | Subvenção social - Leito-Dia                                 | <b>R\$ 102.750,00</b>        |
| 335043        | <b>74</b> | Convênios com universidades e faculdades sem fins lucrativos | <b>R\$ 228.761.886,86</b>    |
| 335043        | <b>76</b> | Subvenção social - Santas Casas                              | <b>R\$ 595.956.164,31</b>    |
| 335043        | <b>79</b> | Convênios com organizações sociais                           | <b>R\$ 280.054.138,66</b>    |
| 335043        | <b>80</b> | Subvenção social - Serviços de Saúde Municípios - Entidade   | <b>R\$ 2.939.357.446,45</b>  |
| 335043        | <b>81</b> | Termos de Colaboração com organizações da sociedade civil    | <b>R\$ 173.203.027,46</b>    |
| 335043        | <b>82</b> | Termos de Fomento com organizações da sociedade civil        | <b>R\$ 150.000,00</b>        |
| 335043        | <b>90</b> | Outras subvenções sociais                                    | <b>R\$ 1.108.667.556,55</b>  |
| 445042        | <b>1</b>  | Auxílios para despesas de capital                            | <b>R\$ 64.174.435,77</b>     |
| 339039        | <b>75</b> | Contratos de Gestão - Lei Complementar nº 846/98 Alt.Pos.    | <b>R\$ 5.630.878.512,23</b>  |
| <b>TOTAL</b>  |           |  | <b>R\$ 11.404.907.581,79</b> |

Fonte: elaboração própria.

Como se pode notar na Tabela 3, quase todos os instrumentos de parcerias estão enquadrados na “modalidade de aplicação 50. Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”.<sup>6</sup> No entanto, quase 50% dos recursos destinados às parcerias, no orçamento do estado, em 2018, foram executados sob a “modalidade de aplicação 90. Aplicações Diretas”, utilizada apenas para os contratos de gestão com organizações sociais.<sup>7</sup>

#### 2.4. AFINAL, COMO DEVEM SER CLASSIFICADAS AS DESPESAS REALIZADAS EM PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL?

O critério adotado pelo estado de São Paulo despertou uma dúvida: afinal, o que justificaria a segregação dos contratos de gestão com organizações sociais (OSs) frente às demais parcerias celebradas com organizações da sociedade civil – todos classificados na “modalidade 50”, como transferências a instituições privadas sem fins lucrativos? Por que o contrato de gestão, definido como um instrumento voltado à “formação de parceria” entre o Estado e a entidade privada (art. 6º, Lei Estadual Complementar nº 846/1998), não pode ser relacionado junto às demais formas de parceria?

O critério estadual, no mínimo, representa uma dificuldade em termos de transparência pública. A execução de recursos pela “modalidade 90. Aplicações Diretas” torna mais difícil o acompanhamento dos repasses e, sobretudo, a sistematização nacional dos dados, como será demonstrado adiante. Foi requisitado, assim, mediante pedido de acesso à informação, esclarecimento do estado de São Paulo sobre esse critério. A resposta foi a seguinte:

Em atenção à consulta formulada, objeto do Protocolo 74432197953, de 18 de abril pp, relativa à razão pela qual os recursos públicos estaduais destinados aos contratos de gestão com organizações sociais são enquadrados, no orçamento do Estado, na modalidade de aplicação “Aplicação Direta-90” e não na modalidade “transferências para entidades sem fins lucrativos - 50”.

Informa-se que:

1. Conforme a Portaria CO Nº 09, de 14-12-2018, que Consolida a Classificação da Despesa Orçamentária por Natureza, os contratos de gestão encontram-se classificados no item de despesa: 33 90 39 75 Contratos de Gestão – Lei Complementar 846/98 e alterações posteriores (desde a Portaria CO 1, de 14/01/16). Esta classificação é decorrente do disposto na citada Lei Complementar: Artigo 8º. Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual e, também, os seguintes preceitos:

I. especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, estipulação das metas a serem atingidas e respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II. estipulação dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções (com redação dada pela Lei Complementar nº 1.243, de 30/05/2014).

Assim, nesta hipótese de contrato, as organizações são remuneradas diretamente pelo Tesouro do Estado, sendo, portanto, na Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas.

Na modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, outros instrumentos legais são nela classificados, como, por exemplo:

33 50 43 79 Convênios com Organizações Sociais

33 50 43 81 Termo de Colaboração com Organizações da Sociedade Civil

33 50 43 82 Termo de Fomento com Organizações da Sociedade Civil.

Não se trata de contratos.

Portanto, o estado de São Paulo assume que o contrato de gestão, por ser denominado “contrato”, não estaria situado no campo das parcerias – o que desafia a redação do art. 6º da Lei Complementar Estadual nº 846/1998, como visto. Pela justificativa apresentada, que faz referência à regra de despesa com remuneração de pessoal, este governo estadual aparenta considerar o contrato de gestão como uma forma de intermediação de mão de obra. Ainda assim, a justificativa não é clara o suficiente. Isso porque, a rigor, um “termo de colaboração” firmado segundo a Lei nº 13.019/2014, por exemplo, atende a requisitos muito semelhantes àqueles especificados no art. 8º da Lei Complementar Estadual nº 846/1998. Na prática, ainda que sob normas e limites diversos, os dois instrumentos podem servir a objetivos idênticos, como, por exemplo, o gerenciamento de uma unidade ou programa estadual de saúde ou cultura.

Note-se, aliás, que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), em seu manual de Repasses Públicos ao Terceiro Setor,<sup>8</sup> recomenda a utilização da “modalidade 50” para quaisquer formas de parceria, incluindo o contrato de gestão com OS:

Nas dotações, a classificação orçamentária da despesa, segundo a sua natureza, nos programas que venham a ser executadas de forma indireta deverá indicar a modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, embora nesta estejam incluídas os repasses às organizações sociais (OSs) e às organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). Uma alternativa para melhor gerenciamento e transparência é que a Secretaria do Tesouro Nacional venha a desdobrar essa modalidade para distinguir as dotações a serem executadas por meio dos termos de colaboração ou de fomento, dos termos de parceria, dos contratos de gestão e dos contratos de repasse.

A distinção adotada pelo governo do estado de São Paulo também não parece compatível com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), que equiparou o contrato de gestão às demais parcerias de natureza convencional no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF:

12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

Com efeito, o STF reconhece contratos de gestão como um dos instrumentos de “fomento público no domínio dos serviços sociais”. Na perspectiva proposta por Rafael Valim, os contratos de gestão seriam “relações jurídico-administrativas subvencionais” (2015, p. 125) situadas no campo que Paulo Modesto denomina como “parcerias público-sociais” (2017).

Considerando que a “modalidade 90 – Aplicações Diretas” compreende um campo de despesas públicas muito amplo e diversificado, foi avaliado se esse enquadramento para contratos de gestão seria usual em outros entes federativos que adotam esse modelo de contratação em escala significativa. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) apresentou a seguinte resposta a questionamento feito por esta pesquisa:

Em resposta ao seu Pedido de nº 01390.000650/2019-90, postado no e-SIC, transmitimos a Vossa Senhoria as informações fornecidas pela unidade responsável:

Apresentamos previamente as seguintes respostas:

*Gostaria de saber qual é a modalidade orçamentária utilizada nos contratos de gestão com organizações sociais pelo MCTIC, ou seja: há recursos da modalidade 50 (transf. a entidades sem fins lucrativos)?*

50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

*Há recursos da modalidade 90 (aplicações diretas)?*

Sim, como Taxa de Administração. Até o ano de 2015, os recursos consignados na LOA para as Organizações Sociais estavam em duas Unidades Orçamentárias (MCTI - 24101 e FNDCT - 24901). Os recursos do MCTI eram repassados para as OS após a assinatura do respectivo Termo Aditivo, já os recursos alocados no FNDCT eram repassados para o MCTI após a Assinatura de um Termo de Cooperação FNDCT-MCTI.

Sendo a Finep, a Secretaria-Executiva do FNDCT, no início de cada exercício a mesma, recebia (empenhava) 2% de Taxa de Administração conforme o que preconiza a Lei 11540 de 12.11.2007. Art. 8º:

A Finep, como Secretaria-Executiva do FNDCT, receberá, anualmente, para cobertura de despesas de administração, até 2% (dois por cento) dos recursos orçamentários atribuídos ao Fundo, observado o limite fixado anualmente por ato do Conselho Diretor.

Ocorre que o Acórdão nº 500/2015 de 11 de março de 2015, do Tribunal de Contas da União, que teve como objetivo “verificar a eventual utilização de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para custear ações típicas de outros órgãos e programas da área de CT&I que originalmente deveriam ser financiadas com recursos de orçamentos próprios;” determinou ao então MCTI:

9.2. determinar, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que, nas futuras propostas orçamentárias da UO 24901, somente sejam incluídas ações para custear despesas vinculadas a contratos de gestão quando estas se referirem a projetos ou programas específicos de desenvolvimento científico e tecnológico, claramente identificados no título da ação respectiva, estiverem previamente aprovadas pelo Conselho Diretor do FNDCT e puderem ser direta e inequivocamente enquadradas nas modalidades de investimento previstas no art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007.

Em 03 de setembro de 2015, foi publicado o Decreto Presidencial s/n, no Diário Oficial da União, que transferiu, parcialmente, dotações orçamentárias constantes do Orçamento Fiscal da União, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Em suma, este Decreto transferiu para o MCTI o valor de R\$ 424.315.876,00 (quatrocentos e vinte e quatro milhões, trezentos e quinze mil e oitocentos e setenta e seis reais), do FNDCT para o MCTI, relativo a ações das Organizações Sociais. Na época isso foi chamado de Transposição de Recursos.

Desde então, os recursos consignados para o fomento das Organizações Sociais estão integralmente alocados no MCTIC (Unidade Orçamentária 24101) e são transferidos na Modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos. (Grifos no original).

Como se percebe, para o MCTIC, a utilização da modalidade 90 se justificou, até determinado momento, apenas em razão da taxa de administração da FINEP – custeio de unidade administrativa –, agência pública de fomento à inovação vinculada a esse ministério, e não para os repasses em favor das entidades parceiras. Não era a modalidade que amparava os recursos repassados para as OSs.

Foi formulado, ainda, um pedido de acesso à informação à Prefeitura de São Paulo (Protocolo – 037998). A solicitação foi dirigida

à Secretaria Municipal da Saúde, órgão que mantém contratos de gestão com diversas OSs. A resposta foi apresentada por meio de planilhas contendo os valores repassados e a indicação do seu enquadramento no período de 2015 a 2018. Todas as despesas estavam enquadradas apenas na “modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”.

### **3. AS TRANSFERÊNCIAS SUBNACIONAIS PARA INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NOS DADOS DA CONSOLIDAÇÃO NACIONAL DAS CONTAS PÚBLICAS**

#### **3.1. SOBRE A CONSOLIDAÇÃO NACIONAL DAS CONTAS PÚBLICAS**

A Consolidação das Contas Públicas,<sup>9</sup> organizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, é uma iniciativa que atende às exigências de uniformização definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de um instrumento potencialmente apto para se avaliar globalmente a situação fiscal dos entes federativos:

De acordo com o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Poder Executivo da União tem até o dia 30 de junho para promover a consolidação nacional e por esfera de governo das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, assim como divulgar os dados por meios eletrônicos de acesso público.

A Secretaria do Tesouro Nacional é a unidade responsável por essa consolidação (art. 50, § 2º da LRF). Dessa forma, atendendo ao disposto nos artigos 31 e 32 da LRF, bem como às resoluções do Senado Federal, foi publicada a Portaria STN nº 109/2002 (substituída pela Portaria STN nº 683/2011), instituindo o Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN).

O Sistema tem por objetivo coletar dados contábeis dos entes da Federação – Estados, Distrito Federal e Municípios (englobando

os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e, quando for o caso, dos Ministérios Públicos Estaduais), de modo a apresentar as informações necessárias à transparência dos recursos públicos, especificamente aquelas relativas à implementação dos controles estabelecidos pela LRF e legislação complementar.

Os indicadores da Consolidação das Contas Públicas, no entanto, devem ser avaliados sob algumas ressalvas. A primeira é ilustrada pelo caso do estado de São Paulo, já descrito, que adota enquadramento impreciso para a totalização dos repasses destinados às OSCs em parcerias – que exclui os contratos de gestão, a nosso ver, de forma indevida. É possível que outros estados e municípios adotem o mesmo critério do estado de São Paulo, dificultando uma avaliação global precisa sobre o tema. A segunda é que, como advertido pelo estudo *Perfil das Organizações da Sociedade Civil*, do IPEA, coordenado por Felix Lopez, a “modalidade de aplicação 50” compreende um campo de transferências que abrange mais organizações do aquelas que a Lei nº 13.019/2014 considera como OSCs. Estão enquadradas entre as transferências da “modalidade 50”, por exemplo, os serviços sociais autônomos (2019, p. 119).<sup>10</sup> A terceira ressalva é que, historicamente, alguns entes federativos têm deixado de encaminhar, dentro do prazo, as informações necessárias à consolidação nacional das contas pela STN.<sup>11</sup>

Ainda assim, a Consolidação das Contas Públicas oferece dados relevantes para o tema das parcerias com OSCs. Foram selecionadas informações do período de 2013 a 2018, ou seja, do período anterior e posterior à edição da Lei nº 13.019/2014. Novamente, serão considerados os valores pagos nos exercícios orçamentários analisados.

### 3.2. AS TRANSFERÊNCIAS DE ESTADOS E DF

Os repasses realizados pelos estados brasileiros e pelo DF, em valores históricos, conforme a Consolidação das Contas Públicas, nos períodos de 2013 a 2018, na “modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos” totalizaram as quantias indicadas na Tabela 4 a seguir:

**TABELA 4 - VALORES REPASSADOS POR ESTADOS E DF SOB A “MODALIDADE 50”**

| <i>Exercício</i> | <i>Valores</i>               |
|------------------|------------------------------|
| 2013             | <b>R\$ 10.088.466.673,83</b> |
| 2014             | <b>R\$ 13.648.390.530,19</b> |
| 2015             | <b>R\$ 14.282.264.980,84</b> |
| 2016             | <b>R\$ 13.744.793.203,69</b> |
| 2017             | <b>R\$ 13.569.426.968,01</b> |
| 2018             | <b>R\$ 14.089.447.803,50</b> |

Fonte: **elaboração própria.**

Tendo em vista, no entanto, o enquadramento conferido pelo estado de São Paulo para contratos de gestão, como foi observado acima, se forem considerados na análise os vultosos repasses realizados sob a “modalidade 90” nesse estado, se obteria o resultado apresentado na Tabela 5:

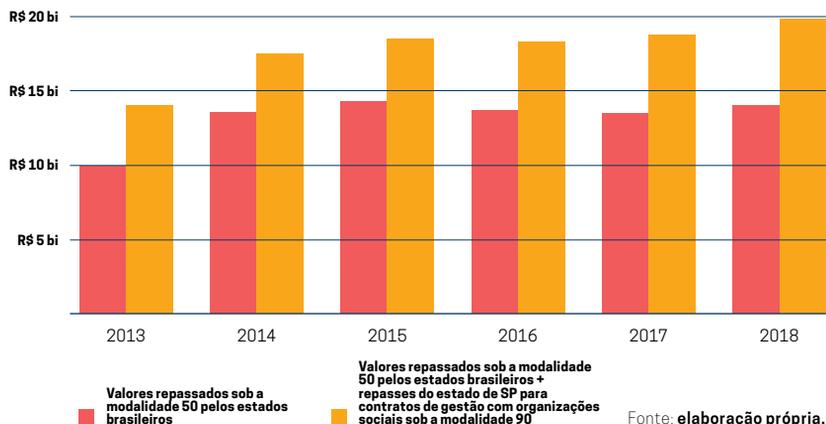
**TABELA 5 - VALORES REPASSADOS POR ESTADOS E DF SOB A “MODALIDADE 50” + REPASSES DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS SOB A “MODALIDADE 90”**

| <i>Exercício</i> | <i>Valores</i>               |
|------------------|------------------------------|
| 2013             | <b>R\$ 14.027.251.114,63</b> |
| 2014             | <b>R\$ 17.679.230.966,05</b> |
| 2015             | <b>R\$ 18.416.253.479,03</b> |
| 2016             | <b>R\$ 18.266.018.391,12</b> |
| 2017             | <b>R\$ 18.780.746.744,96</b> |
| 2018             | <b>R\$ 19.720.326.315,73</b> |

Fonte: **elaboração própria.**

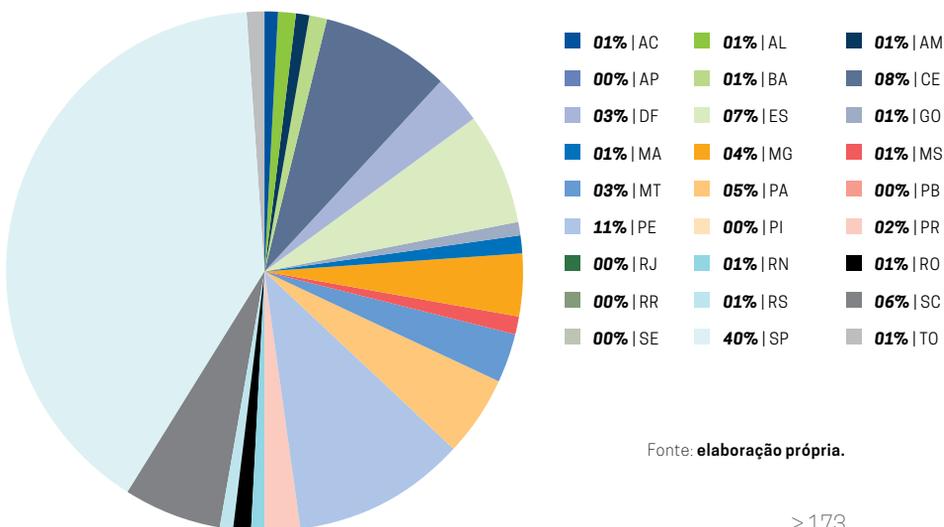
Para ilustrar melhor a diferença, uma comparação gráfica entre os valores mostrados nas Tabelas 4 e 5 está indicada no Gráfico 1 a seguir:

**GRÁFICO 1 - COMPARAÇÃO ENTRE VALORES DE REPASSES**



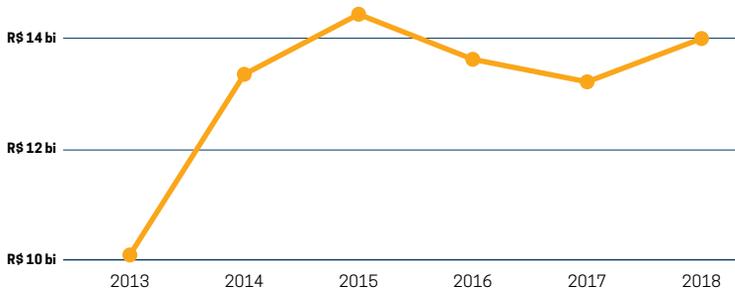
Vale registrar que o estado de São Paulo, na série histórica indicada acima, concentra cerca de 40% dos repasses totais realizados por todos os estados e DF sob a “modalidade 50”, como se vê, por exemplo, no exercício de 2017, detalhado no Gráfico 2.

**GRÁFICO 2 - REPASSES SOB A “MODALIDADE 50” POR ESTADO/DF (2017)**



Nas séries históricas indicadas anteriormente, que contemplam os exercícios de 2013 a 2018, a diminuição de repasses sob a “modalidade 50” coincide com o primeiro ano de vigência (2016) da Lei nº 13.019/2014 nos estados e no DF. Isso fica mais evidente no Gráfico 3 abaixo.

**GRÁFICO 3 - VALORES REPASSADOS POR ESTADOS SOB A “MODALIDADE 50” (SÉRIE HISTÓRICA)**



Fonte: elaboração de CPJA/FGV Direito SP

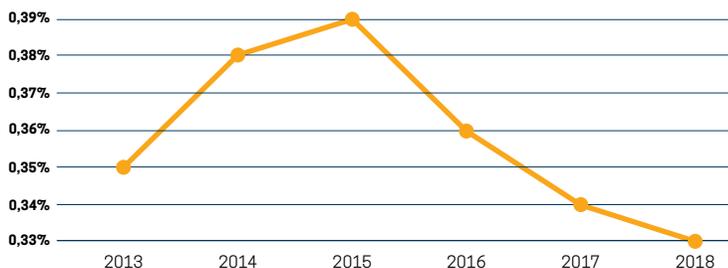
Também é possível visualizar a proporção das despesas executadas, isto é, efetivamente pagas, sob a “modalidade 50” frente ao total de gastos executados pelos estados e pelo DF, como apresentado pela Tabela 6 e pelo Gráfico 4, na sequência:

**TABELA 6 - PROPORÇÃO DAS DESPESAS EXECUTADAS SOB A “MODALIDADE 50” FRENTE AO ORÇAMENTO GLOBAL DE ESTADOS E DF**

| Exercício | Despesas orçamentárias dos estados | Transferências estaduais sob a modalidade 50 | Proporção    |
|-----------|------------------------------------|--|--------------|
| 2013      | <b>R\$ 2.849.985.991.524,86</b>    | <b>R\$ 10.088.466.673,83</b>                 | <b>0,35%</b> |
| 2014      | <b>R\$ 3.610.689.432.198,64</b>    | <b>R\$ 13.648.390.530,19</b>                 | <b>0,38%</b> |
| 2015      | <b>R\$ 3.686.764.464.870,46</b>    | <b>R\$ 14.282.264.980,84</b>                 | <b>0,39%</b> |
| 2016      | <b>R\$ 3.812.445.150.370,50</b>    | <b>R\$ 13.744.793.203,69</b>                 | <b>0,36%</b> |
| 2017      | <b>R\$ 4.020.609.221.238,12</b>    | <b>R\$ 13.569.426.968,01</b>                 | <b>0,34%</b> |
| 2018      | <b>R\$ 4.211.430.793.626,10</b>    | <b>R\$ 14.089.447.803,50</b>                 | <b>0,33%</b> |

Fonte: elaboração própria.

**GRÁFICO 4 - PROPORÇÃO DAS DESPESAS EXECUTADAS SOB A “MODALIDADE 50” FRENTE AO ORÇAMENTO GLOBAL DE ESTADOS E DF**



Fonte: elaboração própria.

A partir do primeiro ano de vigência da Lei nº 13.019/2014 – o ano de 2016 –, o total de recursos transferido sob a “modalidade 50” vem caindo também quando visto em proporção à despesa orçamentária global dos estados e do DF. Pode-se considerar também eventuais impactos indiretos do Novo Regime Fiscal, a partir de 2018, com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016,<sup>12</sup> que estabeleceu novas regras que limitam despesas públicas.

Vale ressaltar, ainda, que uma avaliação mais detalhada sobre o enquadramento das despesas estaduais e distrital realizadas sob a “modalidade 50”, a cada exercício, permite identificar a utilização de outros grupos de *natureza de despesa*, para além dos grupos 3 (Outras Despesas Correntes) e 4 (Investimentos) – que são os mais significativos. Isso está indicado na Tabela 7.

**TABELA 7 - DESPESAS REALIZADAS DOS ESTADOS E DF SOB A “MODALIDADE 50” POR NATUREZA DE DESPESA (2017)**

| <i>Dotações do ano de 2017 vinculadas à modalidade 50 – estados e DF</i> | <i>Valor transferido</i>     |
|--|------------------------------|
| 3.1.50.00.00.00 – Despesa corrente – Pessoal e encargos sociais          | <b>R\$ 133.919.797,74</b>    |
| 3.3.50.00.00.00 – Despesa corrente – Outras despesas correntes           | <b>R\$ 12.864.376.056,08</b> |
| 4.4.50.00.00.00 – Despesa de capital – Investimentos                     | <b>R\$ 569.131.114,19</b>    |
| 4.5.50.00.00.00 – Despesa de capital – Inversões financeiras             | <b>R\$ 2.000.000,00</b>      |
| <b>Total</b>   | <b>R\$ 13.569.426.968,01</b> |

Fonte: elaboração própria.

É interessante detalhar o caso do estado do Paraná, responsável pelo total da despesa classificada na Tabela 7 pela rubrica “3.1.50.00.00.00 – Despesa corrente – Pessoal e encargos sociais”, o que é feito no ponto a seguir.

### **3.2.1. A questão das despesas de pessoal em parcerias com OSCs**

O estado do Paraná, por exemplo, registra alguns repasses sob a rubrica “3.1.50...”, o que, como dito, corresponde a uma *Despesa Corrente* (3) do grupo de natureza de despesa *Pessoal e Encargos Sociais* (1) na modalidade de aplicação *Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos* (50). No exercício de 2017, a Consolidação das Contas Públicas indica o valor de 133.919.797,74 reais como despesa do estado do Paraná sob essa rubrica. Uma verificação junto ao Portal da Transparência estadual<sup>13</sup> aponta que o valor acima está vinculado à despesa enquadrada sob a dotação orçamentária “3.1.50.43.01 – APAES”. Ou seja, está indicado como uma subvenção social (elemento de despesa 43) destinada a cobrir gastos de pessoal das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), em um programa de educação realizado em parceria com o estado. As parcerias são estabelecidas sob a forma de “Termo de Colaboração”, que prevê despesa mensal com pessoal e possibilita o financiamento de outras despesas.<sup>14</sup>

O enquadramento acima suscita uma questão importante. O Anexo III da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, em sua redação atual, estabelece que o grupo de natureza *Pessoal e Encargos Sociais* (1) não deve ser atrelado à “modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”, conforme a listagem disponibilizada pela norma federal. A rigor, as hipóteses de utilização do grupo 1 compreenderiam diferentes formas de pagamento de pessoal e encargos sociais vinculados a entes públicos diretamente ou mediante terceirização em sentido estrito – isto é, “contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos” para os efeitos do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não seria, a princípio, o caso das parcerias com OSCs.

Por outro lado, por meio da Portaria STN nº 233, de 15 de abril de 2019, que visa atender à “necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas”, a Secretaria do Tesouro Nacional determinou que:

Art. 1º. Até o final do exercício de 2019, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, e alterações posteriores.

§ 1º. Até o final do exercício de 2020, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º. Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

Assim, a forma orçamentária adotada pelo estado do Paraná no caso das APAEs<sup>15</sup> – que não é a regra para enquadramento de despesas da maioria dos repasses em âmbito subnacional – anteciparia, de certa maneira, o atendimento à diretriz nacional estipulada pela Secretaria do Tesouro Nacional. A Portaria STN nº 233/2019 pretende equiparar, para o cômputo das despesas de pessoal de cada

ente federativo, os gastos realizados em parcerias com OSC com os de “contratos de terceirização de mão de obra” (art. 18, § 1º, LRF).<sup>16</sup>

Esse entendimento foi endossado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que reformou seu posicionamento anterior sobre o tema. No Acórdão nº 1187/2019, o Tribunal alterou uma decisão de 2016, para, em resposta à consulta formulada pelo Congresso Nacional, sustentar que os gastos com organizações sociais devem ser computados como despesas de pessoal, para fins de verificação do cumprimento do teto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 720/2019, em vias de ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, propõe interromper os efeitos da Portaria STN nº 233/2019 e do item “04.01.02.01 (3)” da nona edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018. A norma pode ser considerada bastante controversa,<sup>17</sup> seja por uma possível usurpação de competências do Poder Legislativo em disciplinar a matéria, seja porque amplia a possibilidade de cômputo de pessoal ao incluir não apenas a hipótese de substituição de servidor ou empregado público, definida pela LRF, mas de exercício de “atividade-fim do ente público”.

Finalmente, e sob outra perspectiva, a questão das despesas de pessoal em parcerias com OSCs deve ser vista pelo critério de responsabilidade solidária ou subsidiária do parceiro público. Embora não tenha sido o enfoque dos capítulos deste livro, já se verifica, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, uma ampla jurisprudência da Justiça do Trabalho sobre o art. 42, XX, da Lei nº 13.019/2014. Essa jurisprudência afirma ser de “responsabilidade exclusiva da Organização da Sociedade Civil” o pagamento de “encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto” e, ainda, afasta a “responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública” por eventual inadimplência da organização da OSC.

Ocorre que a Justiça do Trabalho tem adotado – como é de se esperar – o mesmo critério definido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16, que julgou a constitucionalidade do art. 71 da Lei nº 8.666/1993. Em outras palavras, tem-se reconhecido que o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados não é transferido automaticamente, em caráter solidário ou subsidiário, para a administração pública. Somente se demons-

trado que não houve fiscalização (culpa *in vigilando*) quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas, a responsabilidade se transfere à administração pública.

### **3.2.2. A questão das despesas de capital executadas mediante parcerias**

Outro tema que merece destaque é a execução das *despesas de capital* por entidades privadas no âmbito das parcerias. No exercício de 2017, aqui tomado como exemplo, também são identificados repasses voltados à realização de *investimentos* e de *inversões financeiras*, ainda que em menores proporções do que as despesas correntes. Esses repasses são indicados pelas rubricas “4.4.50...” e “4.5.50...”.

Em âmbito federal, a questão foi objeto de controvérsias recentes. Ao sancionar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020 (Lei nº 13.898/2019),<sup>18</sup> o presidente da República chegou a vetar disposição que ampliava “o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas” sob o argumento de que o aumento de patrimônio das organizações ocorreria sem uma necessária contrapartida em serviços.<sup>19</sup> O veto, no entanto, foi derrubado pelo Poder Legislativo e a regra foi mantida na lei.

A forma como essas despesas vêm sendo aplicadas nos estados, contudo, exige uma avaliação específica. Permanece a questão sobre se os recursos para aquisição de patrimônio seriam destinados para as próprias entidades – como na hipótese da LDO 2020 – ou para os estados. Em resposta a pedido de acesso à informação<sup>20</sup> formulado por esta pesquisa, o governo do estado de São Paulo indicou que organizações parceiras recebem recursos para a execução das despesas de capital, mas que os resultados desses investimentos são incorporados ao patrimônio estadual e não ao das entidades privadas. Nos termos da resposta do governo do estado de São Paulo:

A solicitação em pauta foi submetida à apreciação dos órgãos técnicos competentes desta Secretaria, que se manifestaram informando. Diante do solicitado cumpre-nos informar acerca no âmbito orçamentário.

1) as despesas executadas sob essa rubrica foram, pressupostamente, endereçadas para as OSs para aquisição de bens/equipamentos no ano de 2018. Assim, quais seriam os bens/equipamentos, ainda que exemplificativamente, adquiridos? Os empenhamentos na natureza de despesa 44504201 – Auxílios para despesas de Capital, destinam-se às despesas orçamentárias com investimentos, realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos, a fim de atender aquisições de equipamentos médico-hospitalares, mobiliários, construções, reformas e investimentos em geral.

2) a destinação de auxílios é formalizada por meio do contrato de gestão ou de outro instrumento?

É formalizada através de Contratos de Gestão e/ou Convênios.

3) os bens adquiridos são incorporados ao patrimônio do Estado desde a aquisição e permanecem cedidos para a OS?

Sim, são incorporados ao patrimônio do Estado, pois após a incorporação no patrimônio da UGE – 090102, os mesmos são transferidos para a Coordenadoria de Serviços de Saúde, a qual permanecerá com a incorporação dos bens em sua UGE – 090148, que tem a Responsabilidade de efetuar e acompanhar o TERMO DE PERMISSÃO DE USO.

Portanto, no caso acima, um ato de concessão de auxílio para despesas de capital não implica recursos destinados ao acréscimo patrimonial de uma entidade privada, como, à primeira vista, se poderia supor. No caso, as organizações – gestoras de unidades de saúde estaduais, mediante contratos de gestão ou convênios – apenas operacionalizam a execução de uma despesa de capital em favor do ente estadual.

Também vale lembrar que, nas parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014, a destinação do bem adquirido pela OSC é questão a ser regulada no respectivo instrumento, que deve atribuir a destinação da titularidade dos bens remanescentes adquiridos com recursos repassados pela administração pública (art. 42, X).

### 3.3. TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS

Já os valores transferidos pelos municípios brasileiros, não corrigidos, conforme a Consolidação das Contas Públicas, nos períodos de 2013 a 2018, na “modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”, estão indicados na Tabela 8, a seguir:

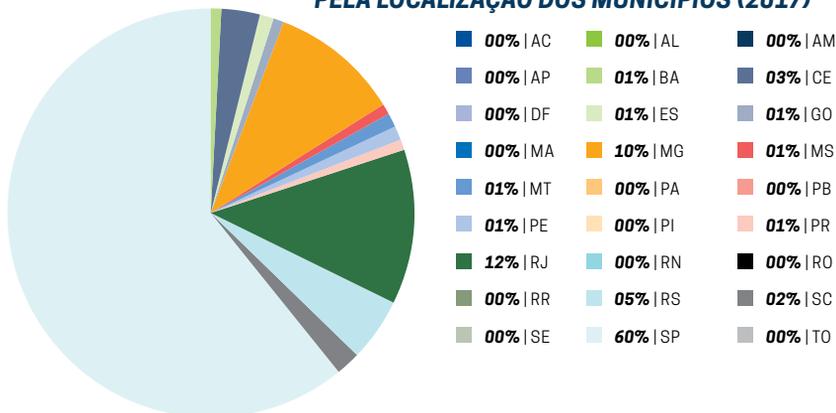
**TABELA 8 - REPASSES DE MUNICÍPIOS SOB A “MODALIDADE 50” (2013-2018)**

| Exercício | Valores repassados sob a modalidade 50 |
|-----------|--|
| 2013      | <b>R\$ 11.441.402.245,41</b>           |
| 2014      | <b>R\$ 13.001.766.507,88</b>           |
| 2015      | <b>R\$ 16.844.329.582,83</b>           |
| 2016      | <b>R\$ 19.220.509.995,74</b>           |
| 2017      | <b>R\$ 20.657.191.553,77</b>           |
| 2018      | <b>R\$ 22.078.132.575,01</b>           |

Fonte: elaboração própria.

Os maiores volumes de repasses ficam concentrados em municípios localizados no Sudeste, sendo mais da metade deles situada no estado de São Paulo (60%). No Gráfico 5, abaixo, estão apresentados os dados de 2017, em percentuais:

**GRÁFICO 5 - TRANSFERÊNCIAS SOB A “MODALIDADE 50” PELA LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (2017)**



Fonte: elaboração própria.

Já os dez maiores valores de transferências sob a “modalidade 50” no âmbito municipal, no ano de 2017, conforme a Consolidação das Contas Públicas, foram agrupados na Tabela 9:

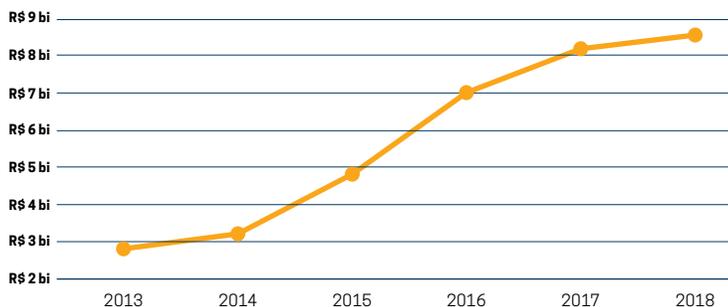
**TABELA 9 - MAIORES VALORES DE TRANSFERÊNCIAS SOB A “MODALIDADE 50”, EM MUNICÍPIOS (2017)**

| <i>Prefeitura</i>                                       | <i>Valor repassado em 2017 (Mod. 50)</i> |
|---|--|
| <i>Prefeitura Municipal de São Paulo – SP</i>           | <b>R\$ 8.142.959.317,00</b>              |
| <i>Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro – RJ</i>      | <b>R\$ 2.160.361.529,00</b>              |
| <i>Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – MG</i>      | <b>R\$ 575.251.053,20</b>                |
| <i>Prefeitura Municipal de Porto Alegre – RS</i>        | <b>R\$ 351.637.030,90</b>                |
| <i>Prefeitura Municipal de Santo André – SP</i>         | <b>R\$ 314.197.298,40</b>                |
| <i>Prefeitura Municipal de São José dos Campos – SP</i> | <b>R\$ 290.392.571,10</b>                |
| <i>Prefeitura Municipal de Fortaleza – CE</i>           | <b>R\$ 263.113.335,60</b>                |
| <i>Prefeitura Municipal de Uberlândia – MG</i>          | <b>R\$ 206.355.004,40</b>                |
| <i>Prefeitura Municipal de Canoas – RS</i>              | <b>R\$ 202.375.365,10</b>                |
| <i>Prefeitura Municipal de Recife – PE</i>              | <b>R\$ 184.157.566,40</b>                |
| <b>TOTAL</b>  | <b>R\$ 12.690.800.071,10</b>             |

Fonte: **elaboração própria.**

Vale lembrar que a Prefeitura de São Paulo, município com maior volume de recursos repassados, enquadra todas as parcerias, incluindo os contratos de gestão, na modalidade 50. O Gráfico 6 apresenta a evolução dos repasses da Prefeitura de São Paulo entre 2013 e 2018.

### **GRÁFICO 6 - REPASSES DA PREFEITURA DE SÃO PAULO SOB A “MODALIDADE 50” (2013-2018)**

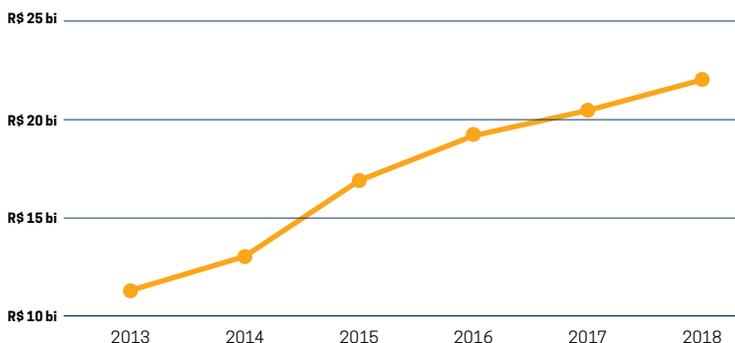


Fonte: elaboração própria.

#### **3.3.1. Possíveis impactos da Lei nº 13.019/2014 para os municípios**

A entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 para os municípios – obrigatoriamente, em janeiro de 2017 – coincide com uma desaceleração dos repasses. Como já dito, pode-se considerar, aqui, também eventuais efeitos indiretos do Novo Regime Fiscal, sobretudo a partir de 2018. O Gráfico 7 indica a evolução dos dados globais das transferências sob a modalidade 50, também de 2013 a 2018:

### **GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DOS DADOS GLOBAIS DAS TRANSFERÊNCIAS POR MUNICÍPIOS SOB A “MODALIDADE 50” (2013-2018)**



Fonte: elaboração própria.

Antes, ainda, da entrada em vigor da lei, seria preciso examinar quais fatores podem ter ocasionado o aumento mais expressivo de repasses, ocorrido entre os anos de 2014 e 2015 – saindo de 13 bilhões de reais para quase 17 bilhões de reais. Em 2015, a Lei nº 13.019/2014 ainda estava sob *vacatio legis* e, portanto, não produzia efeitos. É de se notar que entre os dois exercícios – 2014 e 2015 – ocorreu um aumento mais expressivo dos recursos executados sob a “modalidade 50” frente ao conjunto de despesas orçamentárias das prefeituras. Isso está detalhado na Tabela 10:

**TABELA 10 - PROPORÇÃO ENTRE TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS SOB “A MODALIDADE 50” E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS (2013-2018)**

| Exercício | Despesas orçamentárias dos municípios | Transferências municipais sob a modalidade 50 | Proporção |
|-----------|---------------------------------------|---|-----------|
| 2013      | <b>R\$ 2.001.233.082.823,89</b>       | <b>R\$ 11.441.402.245,41</b>                  | 0,57%     |
| 2014      | <b>R\$ 2.212.522.068.183,87</b>       | <b>R\$ 13.001.766.507,88</b>                  | 0,59%     |
| 2015      | <b>R\$ 2.401.341.273.108,20</b>       | <b>R\$ 16.844.329.582,83</b>                  | 0,70%     |
| 2016      | <b>R\$ 2.614.116.779.199,05</b>       | <b>R\$ 19.220.509.995,74</b>                  | 0,74%     |
| 2017      | <b>R\$ 2.666.298.597.212,25</b>       | <b>R\$ 20.657.191.553,77</b>                  | 0,77%     |
| 2018      | <b>R\$ 2.900.759.540.865,05</b>       | <b>R\$ 22.078.132.575,01</b>                  | 0,76%     |

Fonte: elaboração própria.

Vale lembrar que o primeiro texto da lei, aprovado e sancionado em julho de 2014, introduzia regras muito controversas,<sup>21</sup> com potenciais impactos negativos tanto para os gestores públicos como para as OSCs, em especial no âmbito municipal. Não por acaso, algumas das principais entidades municipalistas do país pressionaram o governo federal para que o período de *vacatio legis*, isto é, o período entre a publicação e o início de sua vigência, fosse modificado para que, assim, pudessem se preparar para a implementação das complexas exigências da nova lei.<sup>22</sup>

A redação original da lei previa um prazo de apenas três meses para sua entrada em vigor.<sup>23</sup> Em seguida, após a primeira prorrogação,<sup>24</sup> conforme a redação da Lei nº 13.102/2015, o prazo passou a ser de um ano a contar da publicação inicial. Ao final, após a Lei nº 13.204/2015, a entrada em vigor, para os municípios, ficou estabelecida para 1º de janeiro de 2017, dois anos e meio após a publicação da lei.<sup>25</sup>

### 3.3.2. Os grupos de despesas executadas na esfera municipal

Assim como nos orçamentos estaduais e distrital, a maior parte dos recursos executados sob a “modalidade 50”, na esfera municipal, corresponde à rubrica “3.3.50...”. A Tabela 11 apresenta dados do exercício de 2017:

**TABELA 11 - RECURSOS EXECUTADOS SOB A “MODALIDADE 50” EM MUNICÍPIOS (2017)**

| <i>Dotações do ano de 2017 vinculadas à modalidade 50 - municípios</i> | <i>Valor transferido</i>     |
|--|------------------------------|
| <i>3.1.50.00.00.00 – Despesa corrente Pessoal e encargos sociais</i>   | <b>R\$ 74.455.331,53</b>     |
| <i>3.3.50.00.00.00 – Despesa corrente Outras despesas correntes</i>    | <b>R\$ 20.509.479.331,15</b> |
| <i>4.4.50.00.00.00 – Despesa de capital Investimentos</i>              | <b>R\$ 72.941.584,21</b>     |
| <i>4.5.50.00.00.00 – Despesa de capital Inversões financeiras</i>      | <b>R\$ 558.641,82</b>        |
| <b>Total</b>   | <b>R\$ 20.657.434.888,71</b> |

Fonte: **elaboração própria.**

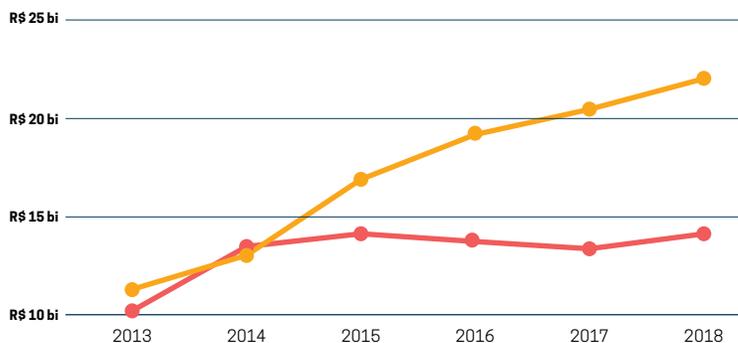
Os municípios dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul totalizam 97% dos repasses executados para o grupo *pessoal e encargos sociais* no exercício de 2017. Os recursos são distribuídos por dezenas de prefeituras situadas nos dois estados, não sendo, portanto, uma prática isolada.

Já em relação às *despesas de capital*, verifica-se, na mesma resposta a pedido de acesso formulado à Prefeitura de São Paulo (Protocolo – 037998), que a Secretaria Municipal de Saúde, a exemplo do que ocorre no estado de São Paulo, realiza transferências para a execução de investimentos (4.4.50...) por meio de contratos de gestão. Em outras palavras, trata-se de despesas de capital que, aparentemente, são somente operacionalizadas pelas organizações e não destinadas a elas, ou seja, não destinadas ao acréscimo de patrimônio privado.

### 3.4. COMPARAÇÕES ENTRE ESTADOS/DF E MUNICÍPIOS

O Gráfico 8, abaixo, apresenta comparativo das transferências de âmbito estadual/distrital e municipal, nos períodos de 2013 a 2018:

**GRÁFICO 8 - COMPARAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE ESTADOS/DF E MUNICÍPIOS (2013-2018)**



Fonte: elaboração própria.

■ Municípios

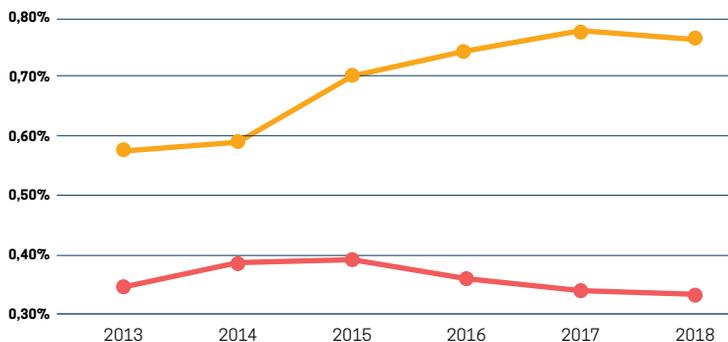
■ Estados

Ainda que as fontes de dados e os critérios de análise, aqui, sejam diferentes daqueles adotados pelo IPEA, o levantamento parece confirmar uma das conclusões do estudo *Perfil das Organizações da Sociedade Civil*, que apontava a tendência de aumento significativo das transferências municipais, assumindo a hipótese de que:

Esta ampliação nas transferências municipais para ESFLs talvez se explique inteiramente pela crescente descentralização de recursos para execução de políticas federais pelos municípios, apontada por Golbetti e Orair (2010). O mesmo movimento talvez explique parcialmente a redução do percentual de transferências no orçamento geral da União para ESFLs (LOPEZ, 2018, p. 124).

O Gráfico 9, a seguir, compara a proporção das transferências executadas sob a “modalidade 50” frente às despesas globais dos orçamentos:

### GRÁFICO 9 - PROPORÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS EXECUTADAS SOB “A MODALIDADE 50” FRENTE ÀS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS GLOBAIS (2013-2018)



Fonte: elaboração própria.

■ Municípios

■ Estados

Como se pode visualizar no gráfico, desde 2015 as prefeituras vêm se mantendo acima do patamar de 0,70%, enquanto os estados vêm declinando e se aproximando do patamar de 0,30% das despesas globais.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio da uniformização nacional de dados sobre financiamento público de OSCs mediante parcerias deve passar, em primeiro lugar, pela redefinição dos critérios nacionais de enquadramento das despesas correspondentes. Atualmente, só é possível uma avaliação mais detalhada sobre as modalidades de contratação adotadas pelos entes federativos quando se verificam os *itens de despesa*, isto é, a última numeração da dotação orçamentária, cuja definição depende de norma e práticas de cada ente federativo. Os itens de despesa não são, contudo, identificáveis na Consolidação das Contas Públicas, que é um levantamento produzido pela Secretaria Nacional do Tesouro e que serviu como base fundamental deste estudo.

No caso do estado de São Paulo, por exemplo, apenas avaliando os dados específicos de seu portal de transparência orçamentária é possível verificar quais são os instrumentos contratuais adotados e o volume de recursos vinculados a cada um deles. Os *itens de despesa*

definidos em norma estadual permitem esse tipo de acompanhamento. Por outro lado, nota-se que esse estado adota uma forma de enquadramento para seus contratos de gestão com organizações sociais que não é a mais adequada ao regime jurídico desse modelo de parceria. Ao optar pela “modalidade de aplicação 90 – Aplicações Diretas”, em detrimento da “modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”, o estado, cujo volume de repasses é muito expressivo, torna artificial os resultados globais do ambiente subnacional expresso na Consolidação das Contas Públicas – o que cria obstáculos à maior transparência e ao controle social dos gastos públicos.

Ainda assim, a Consolidação das Contas Públicas segue como a única fonte de dados abertos que permite uma avaliação dos repasses, em âmbito subnacional, sob a “modalidade 50”. Com eventuais aprimoramentos da classificação orçamentária nacional – o que poderia ser feito mediante ajustes na Portaria STN nº 163/2001 –, a Consolidação das Contas Públicas forneceria dados muito importantes, inclusive para uma avaliação futura mais precisa sobre os impactos da Lei nº 13.019/2014. Note-se que os contratos de parceria público-privada, regidos pela Lei nº 11.079/2004, possuem uma correspondente modalidade de aplicação, no Anexo II da Portaria STN nº 163/2001: é a “modalidade 67 – Execução de Contrato de Parceria Público-Privada (PPP)”, que permite, assim, uma visualização precisa dos recursos aplicados nesse tipo de ajuste em âmbito nacional. Ou seja: um nível de precisão muito mais desejável do que o da “modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”.

Vale lembrar, novamente, nossa opção por considerar as *despesas pagas* durante os exercícios orçamentários e, nesse sentido, desconsiderar valores empenhados e a inclusão de valores em restos a pagar. Seria possível, talvez, adotar critério diferente, como faz o IPEA na análise dos dados federais sobre OSCs, utilizando os valores empenhados. No entanto, é possível perceber diferenças relevantes entre o empenhado e o executado nos dados da Consolidação das Contas Públicas. Por esse motivo, entendemos que os valores pagos refletiriam melhor a realidade das transferências. É uma questão, no entanto, a ser avaliada por outros estudos.

Uma outra questão que ainda parece difícil de ser enfrentada – a se considerar os dados da Consolidação das Contas Públicas

– são as eventuais transferências municipais, estaduais e distritais, sob a “modalidade 50”, que decorram de descentralização de recursos de outros níveis de governo (por exemplo, transferências federais que são executadas, no município, mediante parceria com OSC). Trata-se de um tipo de avaliação que exigiria acesso a dados de cada ente federativo. Não foi possível adentrar esse nível de detalhamento das despesas neste estudo.

Ainda quanto aos dados, mesmo diante das diversas limitações apontadas, há conclusões interessantes. O maior volume de recursos é aplicado nas *despesas correntes*, mas há registro de alocação em outros grupos. Assim, a alocação de recursos no grupo de despesas *Pessoal e Encargos Sociais*, por alguns entes federativos – em particular os estados do Paraná e Rio Grande do Sul –, suscita, de um lado, uma dúvida quanto à adequação desse enquadramento, se considerado o disposto na Portaria STN nº 163/2001, em sua redação vigente. De outro lado, trata-se de uma prática que, de certo modo, antecipa o atendimento às exigências da controvertida Portaria STN nº 233/2019, uma vez que ficam evidenciados, no orçamento, os gastos com pessoal “terceirizado” da organização parceira.

Uma avaliação por amostragem das *despesas de capital* executadas sob a “modalidade 50” revelou que esses recursos não são necessariamente destinados à formação de patrimônio das entidades privadas. No estado de São Paulo e na Prefeitura de São Paulo – os maiores entes repassadores de recursos sob a “modalidade 50” –, ficou demonstrado que a transferência para despesas de capital ocorre, em alguns casos, apenas para uma *operacionalização de investimentos* a cargo da organização parceira, sendo que, ao final do respectivo ajuste, os bens resultantes são incorporados ao patrimônio público.

Finalmente, foi possível visualizar a movimentação de recursos da “modalidade 50” no ambiente subnacional nos períodos anterior e posterior à entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014. Nas séries históricas retratadas (2013-2018), a diminuição de repasses sob a “modalidade 50” pelos estados e DF coincide com o primeiro ano de vigência da Lei nº 13.019/2014 para esses entes federativos, o ano de 2016. Os recursos transferidos também caíram proporcionalmente à despesa orçamentária global executada por estados e DF, a partir do primeiro ano de vigência da lei.

No caso dos municípios, que tiveram mais tempo de preparação e adaptação para a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, que ocorreu apenas em janeiro de 2017, verificou-se um aumento expressivo dos repasses entre os anos de 2014 e 2015, que antecedem a entrada em vigor da lei: de 13 bilhões para quase 17 bilhões de reais. Uma hipótese explicativa é a de que esse aumento estaria associado a certo temor quanto às novas regras – em especial, na primeira versão da lei –, o que teria ocasionado um robustecimento dos convênios e de outros instrumentos de parceria. Já a partir de 2017, primeiro ano de vigência para os municípios, verifica-se uma desaceleração dos repasses municipais.

Podem ser considerados nesse cenário, no entanto, eventuais impactos indiretos do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95, de 2016). Com novos critérios de contenção fiscal da União e a crise que afeta diversos entes subnacionais, torna-se mais difícil avaliar *se e como* a Lei nº 13.019/2014 contribuirá para uma redução dos repasses.

Seja como for, os dados indicam, uma vez mais, que os impactos da Lei nº 13.019/2014 ocorrem e ocorrerão fortemente na esfera municipal. Assim, não deixa de ser curioso que os entes federativos mais afetados pela lei – os municípios – não tenham participado, por meio de suas entidades representativas, de modo mais ativo do processo de formulação do texto legal, que foi resultado de estudos e articulações ocorridas, sobretudo, no âmbito do governo federal.<sup>26</sup>

## CAPÍTULO 5

# O financiamento público federal

para projetos de organizações da sociedade civil em defesa de grupos e minorias vulneráveis

## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho *Perfil das Organizações da Sociedade Civil* (LOPEZ, 2018), do IPEA, identificou que, entre 2015 e 2017, foram ausentes as transferências de recursos federais para OSCs que possuíam, conforme critérios definidos pela pesquisa, como finalidade institucional a defesa de direitos de grupos e minorias. Este último dado recebeu o seguinte comentário na publicação:

(...) Cabe notar, ainda, que a destinação de recursos para as entidades de “defesa de direitos de grupos e minorias”, que figura como um grupo reduzido no universo, mas às quais grande parte da imagética sobre OSCs se associa, receberam um valor inexpressivo de recursos e, de 2015 a 2017, nenhum real por meio de transferências federais (LOPEZ, 2018, p. 130).

Os valores da série histórica de transferências federais para entidades de defesa de direitos de grupos e minorias, conforme dados da pesquisa do IPEA, estão indicados na Tabela 1 a seguir:

**TABELA 1 - TOTAL DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS ANUAIS PARA OSCS, POR FINALIDADE DE ATUAÇÃO (2010-2017)**

| Finalidade                              | 2010           | 2011           | 2012           | 2013          |
|---|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Defesa de direitos de grupos e minorias | <b>599.238</b> | <b>109.999</b> | <b>302.285</b> | <b>39.436</b> |
|   | <b>11.040</b>  | -              | -              | -             |

Fonte: LOPEZ, 2018.

A redução crescente, entre 2010 e 2014, seguida pela total ausência de transferências de recursos públicos federais, de 2015 em diante, suscitou uma questão importante – ainda que não explicitada pela

publicação do IPEA: afinal, haveria algum tipo de restrição por parte do governo federal ao financiamento público de projetos ou atividades desenvolvidas por OSCs que atuam na defesa de grupos e minorias?

Objetivamente, dois fatores foram apontados como possíveis causas – mais genéricas – para a redução dos recursos federais transferidos para OSCs: a crise econômica e o advento da nova lei de parcerias, Lei nº 13.019/2014, como mencionado pelo próprio coordenador da pesquisa do IPEA em matéria veiculada pelo jornal *Valor Econômico* (2018).

É possível, assim, conjecturar que o acesso ao financiamento público, por OSCs que atuam no campo dos direitos humanos, especificamente na defesa de grupos e minorias vulneráveis – e que podem se caracterizar como entidades de menor porte<sup>1</sup> –, poderia enfrentar restrições de três ordens:

- contingencial, como decorrência do ajuste fiscal, ainda que projetos amparados por esse tipo de financiamento, em geral, não envolvam mobilização de recursos de forma tão expressiva e continuada, como ocorre nas áreas de saúde e educação;
- normativa, por um eventual excesso de rigidez da Lei nº 13.019/2014 ou mesmo de sua interpretação e aplicação pelos órgãos federais, o que poderia criar obstáculos de acesso aos recursos públicos por entidades de menor porte;
- discriminatória, caracterizada por uma restrição política de disponibilização de recursos às OSCs que se dedicam à defesa de grupos e minorias mais sensíveis, o que configuraria medida claramente incompatível com a Constituição Brasileira (em especial seu art. 3º, IV) e com outras normas, incluindo a própria Lei nº 13.019/2014 e sua regulamentação federal.

Este capítulo busca avançar sobre questões lançadas por pesquisas anteriores, procurando contribuir para a compreensão dos fatores que influenciam o financiamento público federal a OSCs voltadas à defesa de grupos e minorias vulneráveis.

## 2. ESCOPO DA PESQUISA

Ainda que problemas e dificuldades marquem, de modo geral, as parcerias de OSCs com a administração pública, a agenda de grupos e minorias vulneráveis apresenta um desafio ainda maior nesse tema, uma vez que conta com menor disponibilidade de recursos públicos regulares, isto é, recursos provenientes de fundos setoriais específicos, de projetos incentivados por renúncia fiscal ou de outras fontes de financiamento estatal.

Esse olhar mais atento à defesa de grupos e minorias por OSCs também se justifica por uma avaliação de efetividade das normas recém-instituídas. Com efeito, a Lei nº 13.019/2014 estabeleceu entre os princípios norteadores do seu regime jurídico não as políticas tradicionalmente executadas mediante parcerias com OSCs – como assistência social, saúde e educação –, mas a “promoção e a defesa dos direitos humanos” e a “valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais” (art. 5º, VII e IX). Em sua regulamentação federal e em diversos estados e capitais, como demonstrado no Capítulo 1, a diretriz protetiva de grupos e minorias vulneráveis recebeu contornos ainda mais detalhados, fixando possibilidade de tratamentos preferenciais para projetos de OSCs vinculados a essa agenda.<sup>2</sup>

Portanto, a Lei nº 13.019/2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), enseja, no mínimo, uma expectativa de se ampliar financiamento público das OSCs atuantes nesse campo.<sup>3</sup> Por outro lado, também é verdade que a lei introduziu algum risco de exacerbação de exigências quando se consideram determinados perfis de OSCs e demandas de financiamento público para pequenos projetos.<sup>4</sup>

Vale a pena lembrar, ainda, que a Lei nº 13.019/2014 delimita o financiamento de ações de interesse público desenvolvidas mediante parcerias com OSCs sob os formatos de atividades ou projetos:

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

(...)

III-A. atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto

ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil;

III-B. projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil;

(...)

Não entra, contudo, na análise apresentada neste capítulo o financiamento de eventuais *atividades* desenvolvidas por OSCs mediante parcerias, mesmo que dirigidas a grupos e minorias. Isso porque envolvem recursos públicos que, em geral, serão destinados a serviços assistenciais e continuados, como na área de saúde indígena, por exemplo.<sup>5</sup> Esta pesquisa se dedica a analisar as ações desenvolvidas por meio de *projetos*. Ou seja, campanhas, eventos, seminários, pesquisas, estudos, elaboração de conteúdos educacionais, entre outras iniciativas que, de modo específico e direto, se destinam à promoção e à defesa de direitos de grupos e minorias.

No capítulo será avaliado se as OSCs dedicadas a essa agenda, que buscam financiamento público aos seus projetos, estariam sofrendo impactos negativos decorrentes de uma combinação de fatores: uma legislação excessivamente detalhista, que passou a vigorar em um contexto adverso para a agenda de defesa das minorias do ponto de vista político e agravado pela crise econômica. A definição e os dados produzidos pelo IPEA, citados anteriormente, no entanto, são apenas um ponto de partida para avaliar se os recursos públicos vêm sendo democraticamente disponibilizados e aplicados, ou seja, se são acessados também por esse perfil de OSC.

Assume-se, nesta pesquisa, que as organizações atuantes apenas na defesa de grupos e minorias, diferentemente das que atuam no campo dos serviços assistenciais, possuem menores aparatos (institucional e administrativo) para fazer frente às exigências legais e regulamentares aplicáveis às parcerias, sobretudo após a edição do MROSC.

Ao mesmo tempo, por sustentarem pautas importantes para a consolidação de direitos humanos, ficam mais expostas a riscos de perseguição política e enfrentam dificuldades para exercício de sua missão institucional, em especial quanto ao financiamento de suas ações.

Para realizar essa análise, o estudo se baseia em dados extraídos do estudo promovido pelo IPEA, já citado anteriormente (LOPEZ, 2018), mas também de levantamentos realizados nos portais de transparência pública<sup>6</sup> e de gestão de convênios<sup>7</sup> (SICONV) do governo federal. Também foram buscadas informações em outros sites do governo, citados ao longo do texto.

Importante lembrar, ainda, que o início das reflexões que resultaram neste artigo ocorreu em uma edição específica do evento Diálogo Paulista entre Órgãos de Controle e Organizações da Sociedade Civil,<sup>8</sup> realizada em 19 de setembro de 2018, tendo como ponto de partida o financiamento público de OSCs nos dados apresentados pelo IPEA. A partir daquele debate ficou claro que a questão do financiamento de projetos e atividades de direitos humanos, com foco na defesa de grupos e minorias vulneráveis, merecia uma avaliação mais detida.

### **3. CRITÉRIOS COMPLEMENTARES PARA AVALIAR A DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS ÀS OSCS ATUANTES NA DEFESA DE GRUPOS E MINORIAS VULNERÁVEIS**

A classificação das OSCs por finalidade de atuação tem como base os registros do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), que é autodeclaratório, como destaca o estudo *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*:

As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos adquirem sua personalidade jurídica por meio de registro de seus atos constitutivos no respectivo Cartório de Registro Civil da sua sede. Após o seu “nascimento” é que a OSC inscreve-se no CNPJ, de forma autodeclaratória, a partir de sua natureza jurídica e das suas finalidades institucionais (LOPEZ, 2018, p. 13).

A inscrição no CNPJ envolve a indicação de atividades econômicas (principais e secundárias) da OSC, conforme critérios da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Nem sempre, contudo, essa indicação é precisa o suficiente para refletir o campo de atuação institucional efetivo da organização. O código CNAE 9430-8/00 corresponde às *Atividades de associações de defesa de direitos sociais*, classe genérica que compreende, segundo a norma:

(...) as atividades de associações que são criadas para atuar em causas de caráter social, tais como a defesa dos direitos humanos, defesa do meio ambiente, defesa das minorias étnicas, etc.

Essa definição, aberta e exemplificativa, levou o IPEA a empreender um esforço de delimitação desse perfil institucional, que compreende mais de 40% das OSCs existentes no país. Conforme indica o estudo já citado:

A finalidade “desenvolvimento e defesa de direitos e interesses” requer explicação mais detalhada. Esta finalidade abrange mais de 40% do universo e baseia-se na classificação reportada da CNAE do grupo 943, “atividades de associações de defesa de direitos sociais”, que apresenta uma única classe (9430-8), denominada “atividades de associações de defesa de direitos sociais”, e uma única subclasse, homônima.

Em outros termos, para as OSCs com esta finalidade, a CNAE não possui um maior nível de detalhamento em classes mais específicas. Para contornar a dificuldade, adotou-se um conjunto de procedimentos para atribuir finalidades de atuação mais específicas para as OSCs desta classe da CNAE, ou, o que vem a ser o mesmo, da finalidade aqui definida, “desenvolvimento e defesa de direitos e interesses”, que é classificação idêntica à adotada na Fasfil/IBGE (2012).

(...)

Considerando, então, que as 339 mil OSCs do grupo “desenvolvimento e defesa de direitos de interesses” permaneceriam neste grupo, procedeu-se à criação de algoritmo de reclassificação destas OSCs, visando atribuir-lhes finalidades de atuação mais específicas. Este algoritmo opera com base na razão social, no nome fantasia da organização e, quando houver, na vinculação das OSCs em nove diferentes bases setoriais de OSCs, que são utilizadas no Mapa das Organizações da Sociedade Civil.

O algoritmo de reclassificação valeu-se também do conjunto de informações disponibilizado no anexo 4 da Fasfil/IBGE (2012). Por fim, a este algoritmo se juntou o algoritmo de limpeza de inconsistências, aplicado sobre as diferentes edições da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE). A unificação de ambos teve por objetivo realizar uma dupla verificação de possíveis incongruências.

Inicialmente, foram construídos dezoito subgrupos – mais precisamente, subfinalidades – de OSCs dentro da finalidade de “desenvolvimento e defesa de direitos e interesses”. Posteriormente foram unificados alguns subgrupos, reduzindo-os para doze. O critério utilizado para reduzi-los foi a proximidade temática das finalidades e a preservação dos subgrupos já estabelecidos na Fasfil/IBGE, para manter, onde possível, a comparabilidade. A redução do número de grupos também visou tornar operacionais a análise e a construção das tabelas. Detalham-se as OSCs que compõem estes grupos no apêndice A desta publicação e, eventualmente, nos capítulos temáticos específicos (LOPEZ, 2018, p. 36).

Como resultado desse esforço de maior delimitação conceitual, no Apêndice A desse mesmo estudo do IPEA, as OSCs de defesa de direitos de grupos e minorias foram definidas da seguinte maneira:

7.11 Defesa de direitos de grupos e minorias. Este subgrupo compreende: as associações de defesa de direitos de crian-

ças, adolescentes, pessoas com deficiência, população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgênero), população indígena, negros, mulheres e portadores do vírus HIV. Compreende também as associações de aposentados, anistiados, donas de casa, veteranos e estudantes (centros ou diretórios acadêmicos) (LOPEZ, 2018, p. 168).

O IPEA identifica, no referido subgrupo 7.11, o total de 1.406 organizações, representando 0,2% de entidades existentes no Brasil. As áreas abrangidas, em parte, contemplam finalidades institucionais que podem ser consideradas vulneráveis, em vista das disposições da própria Lei nº 13.019/2014 e de sua regulamentação federal, que, como visto, especificam grupos e minorias sujeitos à vulnerabilidade social.<sup>9</sup>

Para os fins da análise aqui realizada, é relevante verificar se os recursos públicos estiveram ao alcance de OSCs que atuam de fato nessa agenda, independentemente de sua classificação estar formalmente vinculada às finalidades de defesa de determinados grupos e minorias. Isso porque o financiamento público de projetos pode, em tese, se viabilizar mediante parcerias com OSCs que não tenham, estritamente, em seu CNPJ/CNAE ou em sua razão social, a finalidade de defesa de grupos ou minorias, incluindo aquelas mais vulneráveis. Em outras palavras, o objeto das parcerias celebradas nesse campo pode ser mais relevante do que o enquadramento da entidade no subgrupo acima citado. Essa opção metodológica pôde ser confirmada a partir dos dados levantados.

A possibilidade de destinação de recursos para uma *agenda de defesa de grupos e minorias vulneráveis*, não necessariamente contemplando OSCs que possuam essa finalidade de um ponto de vista formal, fez ainda mais sentido ao se analisar a série histórica de transferências federais retratada pelo IPEA. De fato, é baixíssima a execução orçamentária nessa área, no período entre 2010 e 2017, especialmente em comparação com OSCs de outras áreas relacionadas na pesquisa (LOPEZ, 2018, p. 130).

Note-se que, mesmo no ano com maior execução orçamentária, 2010, a importância executada de apenas 599.238 reais não se mostrava compatível à ampliação e instituição da agenda de defesa de

direitos de grupos e minorias sob os governos Lula (2003/2010) e Dilma (2011/2016) – que, além de órgãos e entidades federais já existentes e que atuavam nessas áreas (como Secretaria de Direitos Humanos e a FUNAI), criaram secretarias especiais temáticas (como a das Mulheres e da Igualdade Racial).<sup>10</sup>

Também foi levado em consideração, como já mencionado, o possível impacto de uma regra prevista na regulamentação federal da Lei nº 13.019/2014, por meio do Decreto Federal nº 8.726/2016, que define critérios para o tratamento preferencial de projetos em políticas setoriais que envolvam a proteção de minorias vulneráveis:

Art. 9º. O edital de chamamento público especificará, no mínimo:

(...)

§ 6º. O edital poderá incluir cláusulas e condições específicas da execução da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria e poderá estabelecer execução por público determinado, delimitação territorial, pontuação diferenciada, cotas, entre outros, visando, especialmente, aos seguintes objetivos:

(...)

II. promoção da igualdade de gênero, racial, de direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT ou de direitos das pessoas com deficiência;

III. promoção de direitos de indígenas, de quilombolas e de povos e comunidades tradicionais; ou

IV. promoção de direitos de quaisquer populações em situação de vulnerabilidade social.

Testou-se, então, a partir de dados levantados no Portal da Transparência do governo federal, a hipótese acima referida de que, no

período em que se registra ausência de recursos para OSCs desse campo, tenham sido celebradas e executadas parcerias que contemplassem em seu objeto a defesa de direitos de grupos e minorias vulneráveis. Vale ainda destacar que por financiamento público foi considerado tão somente a transferência de recursos orçamentários mediante parcerias. Ou seja, não foram considerados eventuais recursos públicos decorrentes de programas de renúncia fiscal que possam ter sido aplicados em projetos de OSCs na área de defesa de direitos de grupos e minorias.

### 3.1. DADOS DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA SOBRE PARCERIAS VOLTADAS AO FINANCIAMENTO DE AÇÕES DE DEFESA DE DIREITOS DE GRUPOS E MINORIAS VULNERÁVEIS

Assim, pelo sistema de busca do Portal da Transparência, foram definidos os seguintes critérios para testar a hipótese de destinação de recursos para projetos de defesa de direitos de grupos e minorias vulneráveis:

- Período: meses de janeiro a dezembro de 2017, no qual não foram computados recursos para as OSCs que tenham a finalidade institucional do subgrupo “7.11 Defesa de direitos de grupos e minorias”, delimitado por estudo do IPEA, conforme já indicado;
- Tipo de transferência: *Legais, Voluntárias e Específicas*, dentro das quais se situam as parcerias com OSCs (transferências voluntárias);
- Modalidade de aplicação orçamentária: “modalidade 50 – Transferências para instituições privadas sem fins lucrativos”, isto é, a formatação orçamentária adotada, em regra, para financiar as parcerias com OSCs;
- Ação orçamentária: “Ação 20ZN – Promoção dos Direitos Humanos”, que estava diretamente vinculada à temática de defesa de direitos de grupos e minorias e era executável, ainda que parcialmente, mediante parcerias com OSCs. Sobre isso, é importante ressaltar que a “Ação 20ZN” tem como objetivo:

Promover a fruição de direitos, o fortalecimento da educação e da cultura em direitos humanos, o respeito e a valorização das diversidades de raça, nacionalidade, gênero, região, cultura, religião, orientação sexual, identidade de gênero, idade e deficiência, atuando de forma interfederativa e interinstitucional.<sup>11</sup>

Outras ações orçamentárias<sup>12</sup> também identificadas no Plano Plurianual 2016/2019 demonstravam potencial vinculação à temática de defesa de grupos e minorias vulneráveis. Porém, não indicavam ter sua execução de recursos vinculada às parcerias com OSC, razão pela qual não foram consideradas.

Ao todo, a partir dos critérios acima, foram encontradas 13 transferências de recursos realizadas em 11 parcerias em 2017. A identificação do objeto de cada parceria só foi possível mediante consultas individuais às abas do Portal da Transparência que detalham a origem do pagamento<sup>13</sup> efetuado por CNPJ (ou seja, o repasse financeiro previsto na parceria em favor da OSC); seguidas de consultas à plataforma SICONV, a partir do número do instrumento. Assim, foram identificadas quais eram as temáticas prioritárias de direitos humanos nos objetos de cada parceria, resultando nas definições sintetizadas na Tabela 2, a seguir.

**TABELA 2 - TEMÁTICAS PRIORITÁRIAS NO OBJETO DAS PARCERIAS COM RECURSOS EXECUTADOS (2017)**

| <i>Temáticas identificadas</i>   |
|--|
| Direitos da população indígena idosa   |
| Direitos do idoso  |
| Educação em direitos humanos   |
| Educação em direitos humanos, com foco na violência de gênero, racial e diversidade sexual |
| Mostra de Cinema em Direitos Humanos   |

Fonte: **elaboração própria.**

A delimitação das temáticas prioritárias no objeto das parcerias levou em consideração o detalhamento de cada instrumento celebrado com as OSCs. Assim, ainda que os temas “Direitos do idoso” e

“Direitos da população indígena idosa” estejam vinculados a parcerias de um mesmo chamamento público e de uma mesma fonte de recursos federais –, Edital nº 01/2016 do Fundo Nacional do Idoso<sup>14</sup> – reconhecemos, em um dos casos, o direcionamento total das ações financiadas à defesa de população indígena idosa.

No caso da educação em direitos humanos, como se verá adiante, a divisão se justifica pela ênfase de um dos projetos financiados estabelecer foco na violência de gênero, racial e de diversidade sexual. E, finalmente, a Mostra de Cinema em Direitos Humanos deve ser vista autonomamente pela particularidade do financiamento dessa ação, que não poderia ser equiparada a um projeto de educação em direitos humanos.<sup>15</sup>

### 3.1.1. Correlação da CNAE das OSCs com o objeto das parcerias

O primeiro resultado do levantamento correlaciona a atividade principal declarada na CNAE das OSCs que celebraram as parcerias em que se deram os repasses de 2017 e a temática prioritária do objeto de cada instrumento. Isso é apresentado na Tabela 3:

**TABELA 3 - ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL/TEMÁTICA PRIORITÁRIA DOS OBJETOS DAS PARCERIAS**

|  |   |
|--|---|
| <i>Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares não especificadas anteriormente</i>                            | Direitos do idoso   |
| <i>Atividades de apoio à gestão de saúde</i>   | Direitos do idoso   |
|  | Direitos do idoso   |
| <i>Atividades de associações de defesa de direitos sociais</i>   | Direitos da população indígena idosa  |
|  | Educação em direitos humanos com foco na violência de gênero, racial e diversidade sexual |
| <i>Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental</i> | Direitos da população indígena idosa  |
| <i>Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte</i>  | Educação em direitos humanos  |
| <i>Atividades de organizações sindicais</i>  | Direitos do idoso   |

Fonte: **elaboração própria.**

Portanto, algumas parcerias foram celebradas com OSCs que não tinham uma finalidade principal estritamente correspondente ao objeto dos ajustes. Estas estão destacadas em itálico na tabela anterior. Em objetos que envolvem “Direitos do idoso” figura uma associação que, conforme sua CNAE principal, se dedica às “atividades de organização sindical” e outra que se dedica às “artes cênicas...”. Já uma parceria que contempla “Direitos da população indígena idosa” foi executada por OSCs cuja CNAE indica “atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental”. Em “educação em direitos humanos” se verifica uma OSC que tem como finalidade principal “Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte”.

Com isso, confirmou-se a hipótese de que o objeto da parceria – apesar da dificuldade em realizar sua identificação exata – deve sempre ser considerado para uma avaliação de *efetiva disponibilidade de recursos para projetos de OSCs no campo dos direitos humanos, com enfoque na defesa de minorias vulneráveis*. Ou seja, o desenvolvimento de um projeto na área de direitos humanos pode exigir e envolver capacidades as mais diversas, como as expertises necessárias à promoção de uma exposição, de um seminário, de uma campanha de sensibilização, de ações de *advocacy* etc. Em poucas palavras, ater-se tão somente à identificação das finalidades sociais da OSC pode não ser um critério suficiente para o tipo de análise desejada.

### 3.1.2. Destinação dos recursos por objeto das parcerias

**TABELA 4 - VALORES TRANSFERIDOS POR TEMÁTICA PRIORITÁRIA DO OBJETO DA PARCERIA (2017)**

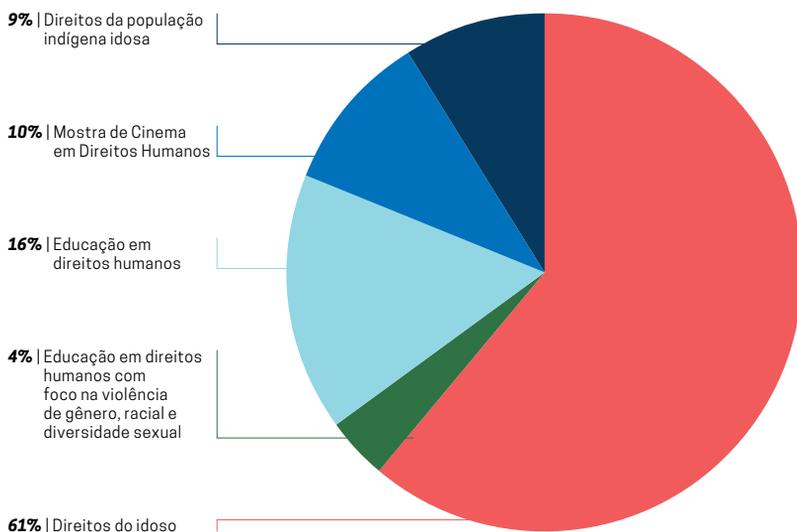
| <i>Temática prioritária do objeto da parceria</i>   | <i>Valor transferido em 2017</i> |
|---|----------------------------------|
| Direitos da população indígena idosa  | <b>R\$ 594.527,50</b>            |
| Direitos do idoso   | <b>R\$ 3.752.835,75</b>          |
| Educação em direitos humanos  | <b>R\$ 1.100.000,00</b>          |
| Educação em direitos humanos com foco na violência de gênero, racial e diversidade sexual | <b>R\$ 596.591,95</b>            |
| Mostra de Cinema em Direitos Humanos  | <b>R\$ 645.823,00</b>            |
| <b>TOTAL</b>  | <b>R\$ 6.689.778,20</b>          |

Fonte: **elaboração própria**.

Considerando a temática de defesa de direitos de grupos e minorias que poderia integrar o objeto dessas parcerias, constatou-se a aplicação dos recursos nos valores discriminados na Tabela 4 mostrada anteriormente.

A grande concentração dos recursos na área de direito do idoso se deve ao início da execução de parcerias selecionadas a partir de um edital de chamamento público de 2016, já referido. No Gráfico 1 está sintetizado o resultado obtido pela pesquisa, discriminando as fatias percentuais de cada temática:

**GRÁFICO 1 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS EM PARCERIAS COM OSCS NA ÁREA DOS DIREITOS HUMANOS POR TEMÁTICA PRIORITÁRIA DOS INSTRUMENTOS, EM % (2017)**



Fonte: elaboração própria.

### 3.1.3. Distribuição geográfica das transferências e localidades impactadas

É possível verificar, ainda, que os recursos são relativamente bem distribuídos, do ponto de vista geográfico, considerando a unidade federativa onde estão situadas as OSCs. A Tabela 5 apresenta os valores transferidos, por unidade da federação, no exercício de 2017.

**TABELA 5 - VALORES TRANSFERIDOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO (2017)**

| Unidade da federação | Valor transferido em 2017 |
|----------------------|---------------------------|
| AL                   | <b>R\$ 546.819,00</b>     |
| BA                   | <b>R\$ 328.386,00</b>     |
| DF                   | <b>R\$ 1.468.133,45</b>   |
| PE                   | <b>R\$ 596.591,95</b>     |
| PR                   | <b>R\$ 600.000,00</b>     |
| RJ                   | <b>R\$ 1.114.890,80</b>   |
| RO                   | <b>R\$ 634.957,00</b>     |
| SP                   | <b>R\$ 1.400.000,00</b>   |
| <b>TOTAL</b>         | <b>R\$ 6.689.778,20</b>   |

Fonte: elaboração própria

Apesar da distribuição relativamente equitativa, a temática “Direitos do idoso” é a única a alcançar mais de dois estados da federação, conforme se vê na Tabela 6 abaixo:

**FIGURA 1 - TEMÁTICAS DAS PARCERIAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO (2017)**



Fonte: elaboração própria.

Vale ressaltar, no entanto, que um dos instrumentos que envolvem educação em direitos humanos, embora celebrado com OSC de São Paulo, previa a realização de ações em três capitais do país – São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. Já a parceria que financiava ações da 11ª Mostra de Cinema em Direitos Humanos, celebrada com OSC do Rio de Janeiro, tinha como objetivo “exibir filmes de curta, média e longa metragem sobre o tema direitos humanos nas 26 (vinte e seis) capitais brasileiras e no Distrito Federal, por meio de sessões gratuitas”.<sup>16</sup> As outras parcerias também previam ações distribuídas em diversas localidades.

Portanto, a unidade da federação à qual se vincula a celebração da parceria não é um critério que, de forma isolada, possa ser considerado para se aferir o impacto geográfico do financiamento público desses projetos. A análise mais detida dos objetos revela informações importantes quanto à dispersão e ao alcance das ações, o que exigiu a consulta a diferentes bases de dados federais.

#### **3.1.4. Instrumentos de parceria, valores transferidos em 2017 e forma de contratação**

Na Tabela 7, a seguir, estão sintetizados dados sobre as modalidades de contratação adotadas nessas parcerias, os valores transferidos e sua forma de contratação – se realizadas diretamente ou mediante edital de chamamento público.

A grande maioria das parcerias apresentadas anteriormente decorreu de um mesmo edital de chamamento público, do Fundo Nacional do Idoso. Além disso, a nossa análise considerou apenas um exercício orçamentário. Assim, a partir da amostra não é possível extrair uma conclusão quanto ao maior ou menor enquadramento das parcerias em direitos humanos às hipóteses de contratação direta ou de chamamento público. No entanto, é de se notar que as demais parcerias analisadas (três, ao todo), não vinculadas ao referido edital, decorreram de contratações diretas vinculadas a emendas parlamentares de deputados de oposição ao governo federal no ano de 2017.

**TABELA 7 - INSTRUMENTO, VALOR TRANSFERIDO E FORMA DE CONTRATAÇÃO DAS PARCERIAS (2017)**

| <i>Instrumento de parceria celebrado/<br/>temática prioritária abrangida</i>   | <i>Valor transferido<br/>em 2017</i> | <i>Forma de<br/>contratação</i> |
|--|--------------------------------------|---------------------------------|
| TERMO DE COLABORAÇÃO<br>840947/2016<br>Mostra de Cinema em Direitos Humanos  | <b>R\$ 645.823,00</b>                | Direta/Emenda                   |
| TERMO DE FOMENTO 843349/2017<br>Educação em direitos humanos   | <b>R\$ 1.100.000,00</b>              | Direta/Emenda                   |
| TERMO DE FOMENTO 844409/2017<br>Direitos do idoso  | <b>R\$ 994.024,80</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO 843405/2017<br>Educação em direitos humanos com foco na<br>violência de gênero, racial e diversidade sexual | <b>R\$ 300.000,00</b>                | Direta/Emenda                   |
| TERMO DE FOMENTO 843497/2017<br>Direitos do idoso  | <b>R\$ 300.000,00</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO 844100/2017<br>Direitos do idoso  | <b>R\$ 300.000,00</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO 844100/2017<br>Direitos do idoso  | <b>R\$ 296.591,95</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO 844410/2017<br>Direitos do idoso  | <b>R\$ 663.151,95</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO 846682/2017<br>Direitos do idoso  | <b>R\$ 538.840,00</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO 848336/2017<br>Direitos da população indígena idosa   | <b>R\$ 328.386,00</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO 848861/2017<br>Direitos do idoso  | <b>R\$ 410.000,00</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO 848873/2017<br>Direitos do idoso  | <b>R\$ 546.819,00</b>                | Chamamento                      |
| TERMO DE FOMENTO Nº<br>850018/2017<br>Direitos da população indígena idosa   | <b>R\$ 266.141,50</b>                | Chamamento                      |
| <b>TOTAL</b>   | <b>R\$ 6.689.778,20</b>              |                                 |

Fonte: **elaboração própria.**

### 3.1.5. Destinação do financiamento público pelo critério “Grupo de despesa”

É possível avaliar, ainda que de forma genérica, se as parcerias em questão permitiram apenas o financiamento de despesas administrativas (custeio/pessoal) ou se também abarcaram a aquisição de bens permanentes pelas OSCs. É importante lembrar que a destinação de bens adquiridos durante a parceria é disciplinada pela Lei nº 13.019/2014 e pode ser considerada pela perspectiva da sustentabilidade das ações financiadas após a conclusão do objeto pactuado. Em outras palavras, pode ser vista como um mecanismo para assegurar perenidade dos projetos financiados (art. 67, § 4º, IV, Lei nº 13.019/2014).

Porém, os valores transferidos sob o grupo “Investimentos”, que são legalmente direcionados à aquisição de bens permanentes, foram irrelevantes nesse período, como se verifica na Tabela 8 abaixo:

**TABELA 8 - VALORES TRANSFERIDOS POR GRUPO DE DESPESA**

| <i>Grupo de despesa</i>          | <i>Valor transferido (2017)</i> |
|----------------------------------|---------------------------------|
| <i>Investimentos</i>             | <b>R\$ 20.000,00</b>            |
| <i>Outras despesas correntes</i> | <b>R\$ 6.669.778,20</b>         |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>R\$ 6.689.778,20</b>         |

Fonte: **elaboração própria**

### 3.1.6. Convênios e outros acordos celebrados pelas OSCs beneficiárias de recursos em 2017

Por fim, como indicado na Tabela 9, com os dados obtidos é possível avaliar também o número total de convênios e outros acordos celebrados pelas mesmas OSCs com o governo federal.

Embora os dados da tabela a seguir tenham sido obtidos em fevereiro de 2019, o volume de instrumentos celebrados sugere que a maioria das OSCs possuía parcerias há mais tempo com o governo fe-

deral. É importante observar que uma das entidades que não possui registro de parcerias anteriores teve diversos contratos de prestação de serviços celebrados com empresas estatais federais.

**TABELA 9 - NÚMERO TOTAL DE CONVÊNIOS E OUTROS ACORDOS CELEBRADOS PELA MESMA OSC COM O GOVERNO FEDERAL ATÉ 2017**

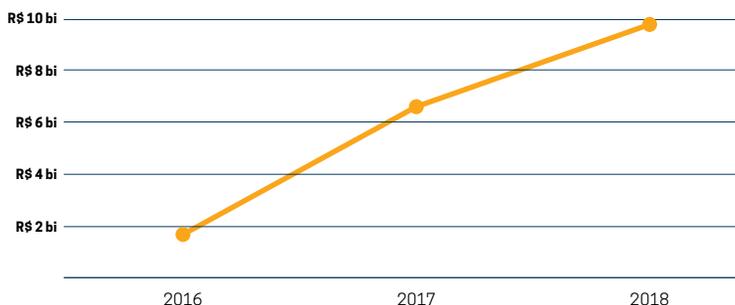
| <i>OSCs que receberam transferências federais da Ação 20ZN em 2017</i> | <i>Número total de convênios e outros acordos</i> |
|--|---|
| <i>OSC 1</i>   | 7   |
| <i>OSC 2</i>   | 0   |
| <i>OSC 3</i>   | 14  |
| <i>OSC 4</i>   | 5   |
| <i>OSC 5</i>   | 9   |
| <i>OSC 6</i>   | 0   |
| <i>OSC 7</i>   | 14  |
| <i>OSC 8</i>   | 7   |
| <i>OSC 9</i>   | 3   |
| <i>OSC 10</i>  | 9   |
| <i>OSC 11</i>  | 2   |

Fonte: **elaboração própria.**

### **3.1.7. Ação 20ZN – Promoção dos direitos humanos e sua evolução nos três primeiros anos do Plano Plurianual (2016/2019)**

O último dado obtido por esta pesquisa que merece atenção é a evolução da execução orçamentária da “Ação 20ZN”, em transferências realizadas para OSCs, que esteve diretamente vinculada à temática de defesa de direitos de grupos e minorias – e que, assim, poderia, em tese, financiar projetos nesse campo. O Gráfico 2, a seguir, apresenta esses achados:

## GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS NA “AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 20ZN”



Fonte: **elaboração própria.**

Embora não tenha sido possível avaliar, individualmente, como se destinaram os recursos dos anos de 2016 e 2018 – ou seja, se alcançaram ou não projetos e atividades de OSCs na defesa de grupos e minorias mais sensíveis –, pode-se dizer que o aumento da execução orçamentária é notável.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada neste capítulo procurou verificar se no período em que houve redução e ausência de recursos federais para OSCs dedicadas à defesa de grupos e minorias, como constatado pelo IPEA, o governo federal teria deixado de oferecer oportunidades de financiamento para projetos desenvolvidos nesse campo.

Observou-se que a série histórica apresentada pelo IPEA (LOPEZ, 2018), indicando as transferências de recursos públicos federais para OSCs com finalidade institucional de defesa de grupos e minorias, registra valores muito baixos durante todo o período em que houve repasses (2010/2014), ou seja, ainda antes da fase em que se registrou a ausência de recursos federais (2015/2017). Assim, tendo em vista a atuação, em parte do período, de órgãos federais especialmente dedicados a algumas das agendas mais sensíveis de defesa de grupos e minorias, entendeu-se que a análise deveria considerar outros critérios, que não apenas a finalidade institucional das entidades beneficiárias de recursos.

Também se considerou a entrada em vigor do Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamentou a Lei nº 13.019/2014 em âmbito federal, fixando critérios de tratamento preferencial para parcerias com OSCs que envolvam projetos de defesa de grupos e minorias ali especificados (art. 9º, § 6º). Reconheceu-se que as normas federais poderiam representar um fator de impulsionamento ao financiamento de projetos nesse campo.

O levantamento se voltou a dados do Portal da Transparência e de outros portais do governo federal. Foram avaliadas, especificamente, no exercício de 2017, transferências de recursos de uma ação orçamentária do Plano Plurianual potencialmente vinculada à defesa de direitos humanos e executável mediante parcerias com OSCs. A partir dos dados coletados, foram identificadas, nas parcerias com execução de recursos em 2017, temáticas prioritárias de direitos humanos nos seus respectivos objetos: Direitos da população indígena idosa; Direitos do idoso; Educação em direitos humanos; Educação em direitos humanos com foco na violência de gênero, racial e diversidade sexual; e Mostra de Cinema em Direitos Humanos.<sup>17</sup>

Foi evidenciado que o objeto das parcerias, apreciado com detalhamento, também deve ser considerado para uma análise da efetiva destinação de recursos públicos para OSCs que atuam na defesa de direitos humanos, com foco em grupos e minorias vulneráveis. Isso porque a celebração das parcerias não depende, essencialmente, de uma relação exata entre as finalidades institucionais da entidade beneficiária e o objeto da parceria. Em alguns dos casos analisados, nota-se ausência de relação entre a finalidade principal da OSC (constante de sua CNAE) e o objeto da parceria.

Percebe-se que a maior parte dos recursos transferidos em 2017, dentro de ação orçamentária de promoção dos direitos humanos, se destinava a parcerias que tinham como objeto a defesa dos “Direitos do idoso”, isto é, um segmento não indicado nas definições do subgrupo “Defesa de direitos de grupos e minorias”, apresentadas pelo IPEA, e também não referido, de modo expresso, pela Lei nº 13.019/2014 e sua regulamentação. O citado estudo do IPEA reúne OSCs que atuam na defesa dos idosos no subgrupo 7.7 (saúde, assistência social e educação), enquanto as que atuam na defesa de minorias estão situadas no subgrupo 7.11 (defesa de direitos de grupos e minorias).

Considerando o objeto mais detalhado das parcerias que se voltam, estritamente, à defesa de “Direitos do idoso”, nota-se que estão

inseridas em ações de assistência social e de combate à violência contra o idoso (mediante a constituição de núcleos de apoio). Uma das parcerias financiadas com recursos do Fundo Nacional do Idoso direcionou seu projeto integralmente ao desenvolvimento “de ações intergeracionais, valorizando o conhecimento acumulado das pessoas indígenas idosas e promovendo a recuperação de seu protagonismo social no interior de oito comunidades indígenas dos estados da Bahia, Alagoas, Pernambuco e Sergipe”. Por essa razão, compreendemos que se tratou de parceria voltada à defesa de minoria vulnerável.

O exemplo acima indica que haveria possibilidade de direcionar recursos do mesmo fundo para ações de OSCs que contemplassem grupos de idosos pertencentes a minorias mais vulneráveis, como quilombolas. No entanto, não houve projetos com esse propósito entre os financiados em 2017.

Os dois projetos de “Educação em direitos humanos” e a “Mostra de Cinema em Direitos Humanos” decorreram de emendas parlamentares de deputados de oposição ao governo federal em 2017. Neste exercício, portanto, não houve transferências de recursos para projetos de defesa de grupos e minorias impulsionados pelo governo federal, seja por editais de chamamento público específicos, seja por contratações diretas. Também não se verificou, especificamente, no Edital nº 01/2016, a aplicação da regra de tratamento preferencial para parcerias voltadas à defesa de minorias vulneráveis, estabelecida pelo Decreto nº 8.726/2016 (no art. 9º, § 6º). Ou seja, os projetos selecionados concorreram em igualdade de condições com os demais, sem se beneficiar de tratamento preferencial.

Os três projetos de “Direitos humanos”, indicados, apresentavam potencial para promoção de direitos de grupos e minorias vulneráveis, sendo que um deles, mais claramente, era focado no enfrentamento de:

(...) violências de gênero, racial e diversidade sexual em 7 municípios do Estado de São Paulo através da produção de material, formação de agentes multiplicadores em seus segmentos e realização de campanhas públicas com o intuito de favorecer o empoderamento político destas população e sua atuação no controle social.

A distribuição geográfica dos recursos federais, genericamente considerados, contemplou projetos de OSCs situadas nas cinco regiões do país. Ao avaliar o detalhamento do objeto dessas parcerias, foram verificadas ações distribuídas no plano estadual (alcançando diversos municípios) e interestadual (alcançando cidades de diversos estados). Também houve ações com potencial de difusão de conhecimentos pela internet (plataformas de conteúdo técnico).

Os instrumentos contratuais adotados, na forma da Lei nº 13.019/2014, majoritariamente, foram “Termos de Fomento”, modalidade de parceria adotada “para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das Organizações da Sociedade Civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações” (art. 2º § 1º, Decreto nº 8.726/2016, c/c art. 2º, VIII, da Lei nº 13.019/2014).

O único “Termo de Colaboração” com execução de recursos no período deu amparo às ações da “Mostra de Cinema em Direitos Humanos”, que, pelo que se pode verificar, consistia em projeto do extinto Ministério dos Direitos Humanos. E, como determina a legislação, o Termo de Colaboração deve ser adotado “para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal” (art. 2º, § 2º, Decreto nº 8.726/2016, c/c art. 2º, VII, da Lei nº 13.019/2014).

Constatou-se, portanto, que a maioria dos projetos financiados eram de iniciativa das OSCs, pois não configuravam projetos parametrizados pelo governo federal, com uma única exceção. Em todas as parcerias analisadas, os recursos transferidos a título de “Investimentos”, grupo de despesas que permitiria a aquisição de bens permanentes, foram irrelevantes. Além disso, as OSCs que receberam recursos em 2017 são, na maioria, entidades que já mantinham parcerias anteriores com a administração pública federal direta e indireta.

Observou-se, ainda, que a execução orçamentária da ação de promoção de direitos humanos, tal como definida no Plano Plurianual (“Ação 20ZN”), aumentou no período de 2016 até 2018. Não foi possível avaliar os instrumentos de parceria que resultaram em transferências no ano de 2018 para verificar se contemplavam ou não projetos de defesa de grupos e minorias vulneráveis.

Como conclusão, pode-se dizer que a disponibilidade de recursos federais para parcerias com OSCs na área de direitos humanos, no período avaliado, parece ter sido preponderantemente vinculada a um fundo específico (setorial, do idoso) ou a emendas parlamentares. A circunstância de contemplarem defesa de grupos e minorias vulneráveis decorreu da finalidade específica de um determinado projeto (defesa de indígenas) ou do direcionamento de recursos orçamentários por deputados de oposição ao governo federal. Não se pode reconhecer, portanto, o protagonismo de órgãos federais, mas também não se pode atribuir, a partir dos dados disponíveis, algum tipo de discriminação a esse tipo de iniciativa.

É importante lembrar, ainda, que o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), vinculado ao Ministério da Justiça e que poderia direcionar recursos para algumas agendas de defesa de grupos e minorias, permaneceu contingenciado durante bastante tempo – incluindo o período analisado neste capítulo, em razão da crise econômica.<sup>18</sup> É possível, portanto, que essa circunstância tenha contribuído para a redução dos recursos federais destinados a projetos de OSCs atuantes na defesa de grupos e minorias. Tanto é assim que, ao reabrir a execução do FDD, o seu edital contemplava, em 2018, possibilidade de financiar projetos de OSCs na defesa de minorias, o que efetivamente ocorreu, por exemplo, com a seleção de projeto de uma OSC voltado ao “fortalecimento das comunidades quilombolas do Vale do Ribeira para enfrentar e monitorar as pressões e ameaças aos direitos territoriais e ampliar sua incidência política”.<sup>19</sup>

Além disso, a União foi proibida, por decisão judicial, de contingenciar os recursos do FDD.<sup>20</sup> Essa medida pode, em tese, favorecer a continuidade de recursos para projetos de direitos humanos ao longo dos próximos anos, pois o contingenciamento chegou a alcançar 98,5% dos 2,3 bilhões de reais destinados ao FDD até 2017.

Ainda assim, cabe ressaltar que a destinação de recursos do FDD é definida conforme a “natureza da infração ou do dano causado” (Lei nº 9.008/1995, art. 1º, § 3º). Em outras palavras, não se trata de fundo necessariamente voltado ao financiamento de ações em parcerias com OSCs e que, de forma obrigatória, alcance a agenda de grupos e minorias vulneráveis. A rigor, o FDD financiará projetos para essa finalidade quando houver danos a serem reparados a partir de determinações decorrentes de medidas judiciais ou administrativas. Enfim, trata-se de um *fundo de reparação* e não, propriamente, de fomento.



**Sugestões  
práticas para  
aprimoramento  
e melhor aplicação  
da Lei nº 13.019/2014**

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como explicado no Capítulo 1, é uma lei de alcance nacional (Lei nº 13.019/2014), o que significa que as suas normas gerais devem ser aplicadas uniformemente por todos os entes federados. Parte das iniciativas aqui sugeridas, assim, é dirigida ao âmbito federal porque envolve alteração de normas gerais editadas pela União e, ainda, de regulamentação e aplicação na mesma esfera. Já as medidas sugeridas para o plano subnacional se voltam, em especial, para a correção dos diversos decretos editados em flagrante incompatibilidade com as normas gerais do MROSC – em outras palavras, decretos ilegais. Inclui, ainda, outras sugestões para acompanhar a aplicação da lei nos estados e municípios.

Vale ressaltar que o conjunto de propostas não tem qualquer pretensão exaustiva. Ao contrário, deve ser debatido e aperfeiçoado.

## **1. ÂMBITO FEDERAL**

### **1.1. APOIAR INICIATIVAS DE ALTERAÇÃO DO MROSC PARA FORTALECER A DEFESA DE MINORIAS MEDIANTE PARCERIAS COM OSCS**

A proteção e o fomento à defesa de minorias mediante parcerias com OSCs são princípios do MROSC (art. 5º, II, VII, VII e IX, da Lei nº 13.019/2014) cuja aplicabilidade ainda depende, em larga medida, de regulamentação. Ocorre que nem todos os decretos de regulamentação detalham, em regras, esses princípios, como se constatou no Capítulo 1. Muitos sequer tratam do tema. Dos Capítulos 2 e 5 também se extraem evidências de que os órgãos do governo federal, no período analisado – ainda anterior ao governo Jair Bolsonaro –, já não impulsionavam parcerias com OSCs na defesa de minorias. Essa constatação indica a necessidade de maior estabilidade para as normas relacionadas ao tema, pois são sujeitas à revogação, a qualquer tempo, pela respectiva chefia do Poder Executivo. Assim, são bem-vindas as proposições de alteração da lei para incluir, entre as normas gerais, maior nível de detalhamento sobre o assunto.

Dentre os projetos de lei em curso que pretendem alterar a Lei nº 13.019/2014, há uma importante iniciativa voltada ao fortalecimento e à defesa de minorias. O Projeto de Lei (PL) nº 4701/2019 propõe

“a adoção de ações afirmativas, destinadas a reparar as distorções e desigualdades étnicas, no âmbito das parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil”. A proposição estabelece um requisito geral para os planos de trabalho das parcerias que envolvam transferências de recursos financeiros:

Art. 1º. O caput do art. 22 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI:

Art. 22. (...)

XI. adoção de ações afirmativas destinadas a reparar as distorções e desigualdades étnicas, mediante garantia de que ao menos 10% (dez por cento) das pessoas beneficiadas pelas atividades ou projetos executados pertençam à população negra.

Lembre-se que no município do Rio de Janeiro, como destacado no Capítulo 1, já existe regra com o mesmo propósito, na regulamentação local do MROSC:

### **Decreto Municipal nº 42.696/2016 – Prefeitura do Rio de Janeiro**

Art. 24. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou fomento:

(...) VI. percentual mínimo de vinte por cento de vagas para afrodescendentes dos respectivos gêneros, sendo dez por cento das vagas reservadas para homens e dez por cento para mulheres em organizações da sociedade civil com mais de 20 empregados, na forma do art. 4º da Lei Municipal nº 4.978/08.

Trata-se, portanto, de uma técnica diversa do tratamento preferencial ou de condições favorecidas a projetos que tenham por objeto a defesa de minorias – já previsto em regulamentos federais e subna-

cionais. No PL nº 4701/2019 estimula-se, de modo mais abrangente, o fortalecimento da igualdade racial, pois seriam alcançadas parcerias celebradas com OSCs em diversos temas.

## 1.2. PROPOR APRIMORAMENTO DAS NORMAS DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA SOBRE PARCERIAS COM OSCS

As normas de direito financeiro que regem as parcerias não foram alteradas pelo MROSC. O Capítulo 4 se voltou, de modo específico, a esse tema, explorando alguns aspectos da gestão financeira dos recursos públicos destinados às parcerias.

A abordagem que nos parece mais relevante é a que envolve as regras da Consolidação Nacional das Contas Públicas. Como foi explicado, a Consolidação é um sistema de dados abertos coordenado pela Secretaria do Tesouro Nacional que permite totalizar os repasses públicos subnacionais executados sob a “modalidade 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos” (referente a “despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública”). A generalidade dessa categoria, no entanto, não permite uma visualização sobre os diversos instrumentos contratuais adotados para a efetivação dos repasses. Ou seja, não permite que a execução orçamentária seja avaliada com enfoque sobre cada uma das modalidades de parceria previstas no ordenamento jurídico (além das formas instituídas pelo MROSC, aquelas enumeradas pelo seu art. 3º).

É verdade que para outras formas de contratação pública o detalhamento pretendido também não é assegurado pela Consolidação. No entanto, essa evolução parece viável. Os contratos de parceria público-privada, regidos pela Lei nº 11.079/2004, por exemplo, já possuem uma correspondente “modalidade de aplicação”, no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163/2001: é a “modalidade 67 – Execução de Contrato de Parceria Público-Privada (PPP)” que propicia, em tese, uma análise precisa dos recursos aplicados nesse tipo de concessão, em âmbito nacional. Ou seja, neste caso, há um nível de detalhamento muito maior e mais desejável do que o existente para a “modalidade 50”.

Assim, somados os diversos instrumentos descritos no art. 3º do MROSC às duas formas jurídicas de parceria por ela instituídas – “termo de fomento” e “termo de colaboração” –, é possível estabelecer “modalidades de aplicação” mais específicas, ampliando a transparência orçamentária e permitindo uma avaliação nacional muito mais consistente sobre esse campo de contratações. Por meio de uma alteração do Anexo II da Portaria nº 163/2001, seriam definidas novas modalidades de aplicação, com exclusão da modalidade (genérica) de número 50, da seguinte maneira:

**50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos**

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública. (38)(A)

**51 – Contratos de Gestão com Organizações Sociais**

Despesas orçamentárias realizadas mediante contrato de gestão com entidades sem fins lucrativos qualificadas como organização social, nos termos da Lei nº 9.637/98 e legislação vigente no respectivo âmbito federativo.

**52 – Convênios com Instituições Privadas sem Fins Lucrativos no SUS**

Despesas orçamentárias realizadas mediante convênio com entidade sem fins lucrativos no âmbito do Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 116 da Lei nº 8.666/93 e normas setoriais específicas.

**53 – Termos de Parceria com OSCIP**

Despesas orçamentárias realizadas mediante termo de parceria com organização da sociedade civil de interesse público, nos termos da Lei nº 9.790/99.

**54 – Parcerias com Serviços Sociais Autônomos**

Despesas orçamentárias realizadas mediante instrumento de parceria celebrado com entidade do sistema de Serviços Sociais Autônomos, na forma da legislação vigente no respectivo âmbito federativo.

### **55 – Termos de Colaboração com OSC**

Despesas orçamentárias realizadas mediante termo de colaboração celebrado com organização da sociedade civil, nos termos da Lei nº 13.019/14.

### **56 – Termos de Fomento com OSC**

Despesas orçamentárias realizadas mediante termo de fomento celebrado com organização da sociedade civil, nos termos da Lei nº 13.019/14.

### **57 – Outras transferências para Instituições Privadas sem Fins Lucrativos previstas em normas específicas**

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos na forma definida em legislação específica. *[categoria residual]*

É importante lembrar que a “modalidade 55” e a “modalidade 56” passariam a instrumentalizar, por força do que determina a Lei nº 13.019/2014, a execução de emendas parlamentares (art. 29), de subvenções e auxílios e demais transferências que beneficiem diretamente uma determinada organização (art. 31, II).

## **1.3. DEFENDER A INSTALAÇÃO DO CONFOCO**

Os Capítulos 1 e 2 apontam a necessidade de instâncias de avaliação e aperfeiçoamento global e contínuo dos processos de implementação do MROSC. No âmbito federal, essa proposta consiste na implementação do CONFOCO. A sua criação foi facultada pelo art. 15 da Lei nº 13.019/2014, sendo prevista e detalhada no Decreto Federal nº 8.726/2016 (art. 83). No entanto, até hoje o colegiado ainda não foi instalado. Sob o governo Bolsonaro, aliás, tem se buscado restringir a criação de novos conselhos de participação social e limitar o funcionamento dos já existentes.

A formalização do CONFOCO seria um passo relevante para a melhor interpretação e aplicação do MROSC e não apenas em âmbito

federal, pois, possivelmente, ele fomentaria e disseminaria boas práticas. A falta de uniformidade de interpretações da lei, que já é constatada na rotina das OSCs, como mostra o Capítulo 2, poderia ser evitada por iniciativas desse conselho.

Cabe ressaltar que o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) já desenvolveu estudos sobre critérios para eleição e nomeação dos membros do Conselho de Fomento e Colaboração (CONFOCO).

#### 1.4. INTERVENÇÃO COMO *AMICI CURIAE* EM CASOS RELEVANTES NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Embora a pesquisa não tenha identificado decisões específicas do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca de instrumentos previstos no MROSC, já há indicativos de que o TCU se inclina pelo mesmo posicionamento adotado por alguns tribunais estaduais no que se refere ao controle por resultados das parcerias: é o que se verifica no Acórdão nº 1.957/2017 – Plenário. Nessa decisão, o TCU procura sustentar que o controle por resultados das parcerias deve ser concomitantemente realizado com o controle financeiro, o que é totalmente incompatível com as normas gerais do MROSC.

A lei define um modelo prioritário de controle de resultados e, por conseguinte, afirma que o relatório de execução financeira só pode ser exigido na hipótese de descumprimento de metas e resultados (art. 64, II). Sendo assim, a imposição do controle financeiro *a priori*, quando não presentes as condições acima, o que parece ser o caso do referido acórdão, caracterizará uma ilegalidade.

Tribunais de contas devem seguir os princípios e procedimentos estabelecidos pelo MROSC, garantindo que a priorização de controle de resultados seja respeitada. Nesse sentido, pode ser conveniente, desde logo, identificar e acompanhar os primeiros processos que envolvam a aplicação da Lei nº 13.019/2014 perante o TCU, inclusive para uma atuação na condição de *amici curiae* – o que já é facultado pela jurisprudência do Tribunal e, ainda, pela aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil aos processos administrativos.

## **2. ÂMBITO SUBNACIONAL**

### **2.1. PROPOR A REVISÃO DE DECRETOS INCOMPATÍVEIS COM AS NORMAS GERAIS DA LEI Nº 13.019/14**

A partir do levantamento apresentado no Capítulo 1, é possível identificar diversos estados e capitais que editaram normas regulamentares incompatíveis com o MROSC. Os principais problemas a serem superados estão nos decretos que vulneram o controle prioritário de resultados e, ainda, naqueles que definem ingerências indevidas da administração pública sobre as contratações realizadas pelas OSCs com recursos das parcerias. Será preciso avaliar, caso a caso, a melhor estratégia para sensibilizar governos estaduais e locais para uma reformulação dos decretos de modo condizente com as normas gerais.

### **2.2. PROPOR A EDIÇÃO DE NORMAS QUE FAVOREÇAM O FORTALECIMENTO DE MINORIAS POR MEIO DAS PARCERIAS COM OSCS**

Também foi demonstrado que muitos estados e capitais não definiram regras de tratamento preferencial e condições favorecidas para iniciativas de OSCs em defesa de minorias. Outros, porém, adotaram mecanismos semelhantes aos fixados pelo Decreto Federal nº 8.726/2016 (art. 9º, § 6º). Além disso, há o exemplo do município do Rio de Janeiro, que, por força de lei municipal, conforme já explicitado, determina a adoção de cotas para afrodescendentes dos respectivos gêneros (10% das vagas reservadas para homens e 10% para mulheres) nas parcerias com OSCs com mais de 20 empregados. Assim, seriam oportunas as proposições de alteração dos decretos de regulamentação para incluir, onde não houver, regras que favoreçam a defesa de minorias, seguindo o modelo federal, ou mesmo a edição de leis, a partir do exemplo da capital fluminense.

### 2.3. INTERVENÇÃO COMO *AMICI CURIAE* EM CASOS RELEVANTES DE TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Considerando os indicadores reunidos no Capítulo 4, verifica-se que são muito expressivos os repasses públicos para entidades sem fins lucrativos realizados pelo governo do estado e pelos municípios de São Paulo, com evidente destaque para a capital. No exercício de 2017, por exemplo, os valores representaram aproximadamente 50% dos recursos públicos repassados em âmbito subnacional. Sobressai, assim, logicamente, o papel dos dois tribunais de contas que fiscalizam a aplicação de tais recursos, isto é, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP). A visão que esses órgãos de controle estabelecerão sobre a Lei nº 13.019/2014, no exercício de sua atividade de fiscalização, será muito relevante, como também indica a percepção dos representantes de OSCs no Capítulo 2.

A Secretaria Geral do TCE/SP emitiu dois comunicados que indicam uma tendência interpretativa sobre a lei: os Comunicados SDG nº 16/2018 e nº 01/2018. Ambos direcionam a atuação fiscalizatória dos entes públicos (controle interno) e do próprio TCE/SP (controle externo) para uma linha semelhante àquela adotada pelo TCU no Acórdão nº 1.957/2017 – Plenário, já citado. Levando em consideração esse posicionamento, prevaleceria uma interpretação incompatível com as normas gerais da Lei nº 13.019/2014, como foi demonstrado. Também destoa da Lei nº 13.019/2014, evidentemente, a exigência (irrestrita, nos termos do Comunicado nº 016/2018) de regulamentos de compras para a realização de contratações derivadas das parcerias. No entanto, é de se registrar que os comunicados não equivalem a uma decisão do Tribunal sobre a matéria.

O TCM/SP, por sua vez, como órgão de controle externo da Prefeitura de São Paulo, analisou a regularidade do edital de chamamento público para o gerenciamento das atividades do Theatro Municipal da cidade, à luz da Lei nº 13.019/2014. Em uma primeira decisão sobre a matéria, determinou a aplicação, por analogia, dos limites da Lei nº 8.666/1993 ao termo de colaboração que viria a ser formalizado. A decisão, contudo, contraria o art. 84 da Lei nº 13.019/2014, que

determina a inaplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 às parcerias, além de confrontar a regulamentação municipal da lei em São Paulo, que estabelece critérios específicos para que se efetuem acréscimos ou supressões no objeto da parceria.

Em sentido semelhante, também foi mencionado no Capítulo 1 que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) desenvolveu um estudo sobre a Lei nº 13.019/2014 com o intuito de orientar as unidades jurisdicionadas sobre a aplicação dos novos modelos de parceria. Contudo, o estudo, que parece ter influenciado a regulamentação estadual, traz conclusões destoantes do que determina a lei quanto ao controle prioritário de resultados.

Assim como foi proposto em relação ao TCU, é preciso identificar e acompanhar os primeiros processos que envolvam a aplicação da Lei nº 13.019/2014 nos tribunais de contas estaduais (com jurisdição sobre estados e municípios) e nos municipais (de São Paulo e Rio de Janeiro), inclusive para atuar, na condição de *amici curiae*, em defesa da aplicação da lei em sua inteireza, questionando interpretações flagrantemente incompatíveis com suas normas gerais.

#### 2.4. DEFENDER A CRIAÇÃO DO CONFOCO OU DE UNIDADES DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014

A criação do CONFOCO foi prevista em diversos decretos subnacionais. Contudo, só se tem notícia de sua efetiva instalação no estado da Bahia e no município de Belo Horizonte. Nos casos em que as normas regulamentares não foram cumpridas, cabe, também com atenção ao contexto político local ou estadual, articular esforços para que se efetive a criação dos colegiados. O risco de falta de uniformização interpretativa, apontado no Capítulo 2, pode também ser inibido por meio da ação desses órgãos.

Além disso, especialmente no caso de municípios de menor porte ou entes subnacionais que não mobilizem grande volume de recursos em parcerias com OSCs, cabe considerar o modelo do município de João Pessoa (PB), que instituiu uma comissão especial para, entre outras atribuições, “sistematizar e divulgar informações técnicas, conhecimentos, práticas e experiências sobre a seleção de organizações da sociedade civil”.

## 2.5. MONITORAR A OFERTA DE PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO SOBRE A LEI Nº 13.019/2014

As significativas inovações da Lei nº 13.019/2014 podem não se efetivar por força de uma provável “interpretação retrospectiva”, apegada a parâmetros legais incompatíveis com a nova lei e até mesmo revogados por ela, como foi demonstrado ao longo deste livro. Nesse sentido, avaliar a oferta e a consistência dos programas de capacitação sobre a lei passa a ser uma tarefa muito relevante. Como foi visto, diversos decretos atribuem responsabilidades específicas para a implementação desse tipo de iniciativa. Destaca-se, aqui, como uma boa prática regulamentadora, a regra do decreto estadual de Minas Gerais, que assegura a movimentos sociais, redes e OSCs o acesso à Defensoria Pública para orientações e promoção, judicial ou extrajudicial, de direitos, inclusive quanto à efetividade de programas de capacitação.

## 2.6. MONITORAR O DESENVOLVIMENTO E A ADESÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS ÀS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS DE PROCESSAMENTO DAS PARCERIAS COM OSCS

Como foi destacado, a criação de plataformas eletrônicas para o processamento das etapas de celebração, execução e encerramento das parcerias pode reduzir custos e, ainda, favorecer a transparência das ações financiadas. No entanto, em alguns cenários, as plataformas podem representar um risco e não uma solução para a efetividade da Lei nº 13.019/2014. Nesse sentido, acompanhar os processos de criação e operação dessas plataformas é necessário para avaliar a sua aderência aos procedimentos previstos na lei.

## 2.7. ACOMPANHAR A VINCULAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS AO MAPA/IPEA

Finalmente, a iniciativa do *Mapa das Organizações da Sociedade Civil* (MAPA) – cuja pretensão consiste em retratar o perfil real

de atuação das OSCs no território – ainda não está refletida na grande maioria dos decretos subnacionais avaliados. Não se quer dizer, com isso, que os entes federados estejam alheios a esse importante projeto de sistematização, mas seria oportuno avaliar se estados e municípios conhecem e/ou já utilizam a metodologia necessária para construir a base de dados sobre parcerias que deve ser enviada ao IPEA.

# NOTAS

1. Vale dizer, com as alterações decorrentes da Lei nº 13.204/2015.
2. José Vicente Santos esclarece que a “interpretação retrospectiva é a interpretação doutrinária que enxerga o presente com os olhos do passado”. Em nosso caso, a disciplina jurídica e a prática de administração por meio de convênios corresponde ao olhar do passado, que persistentemente retorna, a despeito e até contra o texto legal. Cf.: MENDONÇA, J. V. S., 2017. Disponível em: < <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792>>. Acesso em: 16 abr. 2018.
3. Cf.: MEDEIROS, 2017, p. 34.
4. Destaque para a pesquisa de 2014 com gestores federais também conduzida pelo pesquisador Felix Lopez em coautoria de Rafael Abreu (2014).
5. Como as OSCs que atuam no provimento de serviços de saúde, educação e assistência social, com maior potencial de financiamento público continuado e relativamente mais robusto do que de outras áreas.
6. Cf.: SEGATTO, 2013, p. 162.
7. Decreto Federal nº 8.726/2016. Art. 9, § 6º, II a IV.
8. Outras abordagens e métodos de pesquisa seriam possíveis. Uma alternativa, por exemplo, seria a abordagem de direito comparado – adotada com êxito em outras pesquisas. Sobre o tema, ver: SOUZA, R., 2010. (Pareceu-nos, contudo, que os dados produzidos para o caso brasileiro, já nos primeiros anos de vigência da Lei nº 13.019/2014, seriam muito significativos. Assumindo, ainda, que o maior impacto da lei ocorreria na esfera subnacional, como apontam os dados do IPEA, voltamos os esforços desta pesquisa prioritariamente a esse ambiente. Ainda assim, não se pode deixar de considerar, futuramente, um estudo comparado, por exemplo, a partir da Lei Geral de Subvenções da Espanha, editada em 2003, em um contexto que revela algumas proximidades com o caso brasileiro.

1. É de se ressaltar, nesse sentido, que o decreto federal foi produzido sob os influxos de um diálogo produtivo com movimentos sociais, a exemplo da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Cf.: LOPES, 2017a.
2. A atualização final dos dados ocorreu de maio a dezembro de 2019.
3. Cf.: JUNQUEIRA; FIGUEIREDO, 2012, p. 96 ss.
4. A CPJA/FGV Direito SP foi convidada (cf. Ofício Circular nº 288/2018-MP) a participar da “Reunião Técnica Preparatória para a Construção do Elo OSCs na Rede Siconv”, no dia 30 de julho de 2018, no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Dentre os assuntos tratados na reunião estava a institucionalização do CONFOCO. Após a primeira reunião, houve um segundo encontro, especificamente voltado à discussão sobre o CONFOCO, tema que fora tratado apenas de modo introdutório na primeira reunião. Nesse momento, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento apresentou a estrutura planejada para a instalação do CONFOCO, sendo que os pesquisadores da CPJA ofereceram contribuições ao processo.
5. Ou de outras estruturas que atendam, ao menos, a uma parte de seus objetivos.
6. A proposta de criação de um conselho sob os mesmos moldes do que foi instituído na Prefeitura de Belo Horizonte foi apresentada à Prefeitura de São Paulo pelos pesquisadores da CPJA, em 9 de maio de 2019, como noticiado pelo portal do GIFE. Informação disponível em: <<https://gife.org.br/confoco-municipal-e-tema-de-encontro-entre-procuradores-de-sp-e-bh/>>. Acesso em: 15 mai. 2019.
7. Decreto Federal nº 8.726/16: “Art. 81. O Mapa das Organizações da Sociedade Civil tem por finalidade dar transparência, reunir e publicizar informações sobre as organizações da sociedade civil e as parcerias celebradas com a administração pública federal a partir de bases de dados públicos. § 1º. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA será responsável pela gestão do Mapa das Organizações da Sociedade Civil. § 2º. Compete aos órgãos e às entidades da administração pública federal enviar os dados necessários para a consecução dos objetivos do Mapa das Organizações da Sociedade Civil. § 3º. O Mapa das Organizações da Sociedade Civil disponibilizará funcionalidades para reunir e publicizar infor-

mações sobre parcerias firmadas por Estados, Municípios e o Distrito Federal e informações complementares prestadas pelas organizações da sociedade civil”.

8. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/metodologia.html>>. Acesso em: 13 nov. 2019.
9. Decreto Estadual nº 32.724/2017 – Estado do Maranhão: “Art. 81. O Portal da Transparência e os sítios eletrônicos de que tratam os artigos 79 e 80 deverão conter atalho para o sítio eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, onde fica hospedado o Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Parágrafo único. Compete aos órgãos e às entidades da Administração Pública estadual enviar os dados necessários para a consecução dos objetivos do Mapa das Organizações da Sociedade Civil”.
10. Decreto Estadual nº 44.474/2017 – Estado de Pernambuco: “Art. 103. (...) Parágrafo único. Serão fornecidas, pela administração pública estadual, informações para o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, que visa consolidar e divulgar informações sobre as organizações da sociedade civil e as parcerias”.
11. Decreto Estadual nº 21.431/2016 – Estado de Rondônia: “Art. 93. A Superintendência Estadual de Assuntos Estratégicos – SEAE será a responsável pela criação e gestão do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, que visa consolidar e divulgar informações sobre as Organizações da Sociedade Civil e as parcerias, a partir das bases de dados públicas e das informações encaminhadas pelos demais Órgãos e Organizações da Sociedade Civil Públicas”.
12. Ver em IPEA. Orientação aos Estados e Municípios sobre como construir a base de dados sobre parcerias com o OSCs a ser enviada ao Mapa das OSCs. s/d. Disponível em: <[https://mapaosc.ipea.gov.br/pdf/tutorial\\_para\\_formatacao\\_dados.pdf](https://mapaosc.ipea.gov.br/pdf/tutorial_para_formatacao_dados.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2019.
13. Decreto Estadual nº 50.125/2016 – Estado de Alagoas: “Art. 1º. As organizações da sociedade civil, os movimentos sociais ou qualquer cidadão poderão apresentar proposta à administração pública para que essa avalie a possibilidade de realização de um chamamento público, objetivando a celebração de parceria por meio de Termo de Fomento. Parágrafo único. O subscritor da proposta será responsável pelos custos financeiros e demais ônus decorrentes de sua manifestação de inte-

resse social, não fazendo jus a qualquer espécie de ressarcimento, indenizações ou reembolsos por despesa incorrida, nem a qualquer remuneração pela administração pública (...) Art. 10. Acolhida a conveniência e a oportunidade da sua realização, a audiência pública será realizada dentro do prazo de 90 (noventa) dias da publicação do aviso de deferimento da proposta. § 1º. Aviso contendo o resumo da audiência pública deverá ser publicado com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, por uma vez, no sítio oficial do órgão ou entidade, na internet, na imprensa oficial e em jornal de grande circulação estadual, ficando a critério da administração pública o aviso em sistema de rádio e televisão ou correio eletrônico. § 2º. Serão convidados a participar da audiência órgãos e entidades públicas responsáveis pelo tratamento das questões debatidas e entidades representativas da sociedade e de setores interessados nas áreas objeto das discussões, estando a audiência aberta para todos que se interessem pelo tema. § 3º. Caberá à comissão de monitoramento e avaliação presidir a audiência pública e, nessa qualidade, conduzir os trabalhos e os debates. § 4º. A audiência pública será realizada com exposição e debates orais, sendo facultada a apresentação de perguntas escritas e manifestações verbais. § 5º. Propostas com a mesma temática poderão ser reunidas e analisadas em uma única audiência pública”.

<sup>14</sup>A definição mais precisa sobre o termo de fomento foi fixada pelo Decreto federal nº 8.726/16 “Art. 2º (...) § 1º. O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações”.

<sup>15</sup>Decreto Estadual nº 1.835/17 – Estado do Pará: “Art. 6º. O PMIS tem por objetivo permitir a oitiva da sociedade sobre ações de interesse público e recíproco que não coincidam com projetos ou atividades que sejam objeto de chamamento público ou parceria em curso no âmbito da administração pública estadual. Parágrafo único. As propostas de abertura de Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) serão encaminhadas aos órgãos e entidades da administração pública estadual que possuam afinidade com o objeto proposto, para que seja avaliada a possibilidade de realização de chamamento público necessário à celebração da parceria”.

<sup>16</sup>Vale lembrar, nesse sentido, a tendência de concentração de recursos federais entre as OSCs de maior porte identificada pelo IPEA.

17. Decreto nº 17.091/16 – Estado da Bahia: “Art. 16. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, devendo constar em edital, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, observadas as regras dispostas no art. 35-A da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. § 1º. A inadmissibilidade de execução da parceria por meio da atuação em rede deverá ser expressamente justificada pela autoridade competente e prevista no edital. § 2º. Tratando-se de parcerias celebradas com dispensa ou inexigibilidade de chamamento público, definidas nos arts. 30 e 31 da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a atuação em rede dependerá de previsão no termo de fomento ou no termo de colaboração”.

Decreto nº 1.835/17 – Estado do Pará: “Art. 47. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, desde que prevista no edital, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, observadas as regras dispostas no art. 35-A da Lei Federal nº 13.019, de 2014. § 1º. A atuação em rede pode se efetivar pela realização de ações coincidentes, quando há identidade de intervenções, ou de ações diferentes e complementares à execução do objeto da parceria. § 2º. A rede deve ser composta por: I. uma organização da sociedade civil celebrante da parceria com a administração pública estadual, que ficará responsável pela rede e atuará como sua supervisora, mobilizadora e orientadora, podendo participar diretamente ou não da execução do objeto; II. uma ou mais organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes da parceria com a administração pública estadual, que deverão executar ações relacionadas ao objeto da parceria definidas em comum acordo com a organização da sociedade civil celebrante. § 3º. Tratando-se de parcerias celebradas com dispensa ou inexigibilidade de chamamento público, definidas nos arts. 30 e 31 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, a atuação em rede dependerá de previsão no termo de fomento ou no termo de colaboração. § 4º. A atuação em rede será formalizada mediante assinatura de termo de atuação em rede, o qual somente produzirá efeitos perante a administração pública se procedida a comunicação prevista no inciso II do parágrafo único do art. 35-A da Lei Federal nº 13.019, de 2014. § 5º. O termo de atuação em rede especificará direitos e obrigações recíprocas e estabelecerá, no mínimo, as ações, as metas e os prazos que serão desenvolvidos pela organização da sociedade civil executante e não celebrante e o valor a ser repassado pela organização da sociedade civil celebrante”.

18. Decreto Estadual nº 1.196/2017 – Estado de Santa Catarina: “Art. 37 (...) § 3º. Nos

casos de atuação em rede, de que trata o art. 35-A da Lei federal nº 13.019, de 2014, a OSC parceira não poderá repassar os recursos recebidos para as demais organizações”.

<sup>19</sup>-Cf.: JUNQUEIRA; FIGUEREDO, 2012, p. 157.

<sup>20</sup>-Cuja conformidade, no entanto, vem sendo condicionada à observância do respectivo teto remuneratório do Poder Executivo, como no Distrito Federal, que define, em manual a respeito do assunto, que: “7.1. Poderão ser pagas com recursos da parceria as seguintes despesas: (...) 7.2.2. são compatíveis com o valor de mercado da região onde atua a Organização da Sociedade Civil e não ultrapassem o teto da remuneração do Poder Executivo distrital, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”. DISTRITO FEDERAL. Manual MROSC/DF: Gestão de Parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília – DF, novembro de 2018. Disponível: <<http://www.casacivil.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/11/Manual-MROSC-DF-FINAL.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 19.

<sup>21</sup>-Lei nº 13.019/2014: “Art. 80. O processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas”.

<sup>22</sup>-STF. ADI nº 1864/PR, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 08/08/2007, Tribunal Pleno. “(...) 3. A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. *A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública*, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO”. (grifou-se)

<sup>23</sup>-Lei nº 9.790/1999. “Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei. Lei

nº 9.637/98. Art. 4º. Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras: (...) VIII. aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade”.

24. Decreto Estadual nº 21.431/2016 – Estado de Rondônia: “Art. 78. A análise do Relatório Parcial de Execução do Objeto será realizada por procedimento simplificado, com foco na verificação do alcance das metas no exercício respectivo. § 1º. Em caso de descumprimento de meta sem justificativa suficiente ou de indício de irregularidade, o Gestor da Parceria notificará a Organização da Sociedade Civil para: I. comprovar que sanou a irregularidade ou cumpriu a obrigação para o alcance da meta, fixando prazo compatível com a complexidade da situação; ou II. apresentar Relatório Parcial de Execução Financeira, no prazo de 30 (trinta) dias”.

Decreto Estadual nº 1.835/2017 – Estado do Pará: “Art. 58. Quando a organização da sociedade civil não comprovar o alcance das metas e resultados ou quando houver indício de existência de ato irregular, para fins de prestação de contas parcial, anual e final, além do Relatório de Execução do Objeto, o órgão ou entidade exigirá a apresentação de Relatório de Execução Financeira da parceria, que deverá conter:

Decreto nº 37.843/2016 – Distrito Federal: “Art. 62. Nos casos em que não estiver comprovado o alcance das metas no relatório de execução do objeto, ou diante de indícios da existência de irregularidades, a organização da sociedade civil será notificada para apresentar relatório de execução financeira, que deverá conter: I. relação das despesas e receitas realizadas, inclusive rendimentos financeiros, que possibilitem a comprovação da observância do plano de trabalho; II. relação de bens adquiridos, produzidos ou transformados, quando houver; III. comprovante da devolução do saldo remanescente da conta bancária específica, quando houver; IV. extrato da conta bancária específica; V. cópia simples das notas e dos comprovantes fiscais ou recibos, com data, valor, dados da organização da sociedade civil e do fornecedor, além da indicação do produto ou serviço; e VI. memória de cálculo do rateio das despesas, nos casos em que algum item do plano de trabalho for pago proporcionalmente com recursos da parceria, para demonstrar que não houve duplicidade ou sobreposição de fontes de recursos no custeio de um mesmo item”.

Decreto Estadual nº 14.494/2016 – Estado de Mato Grosso do Sul: “Art. 59. Quando a organização da sociedade civil não comprovar o alcance das metas ou quando houver evidência de existência de ato irregular, a Administração Pública do Estado de Mato Grosso do Sul exigirá a apresentação de Relatório de Execução Financeira, que deverá conter: I. a relação das receitas e das despesas realizadas, inclusive dos rendimentos financeiros, que possibilitem a comprovação da observância do plano de trabalho; II. o comprovante da devolução do saldo remanescente da conta bancária específica, quando houver; III. o extrato da conta bancária específica; IV. a memória de cálculo do rateio das despesas, quando for o caso; V. a relação de bens adquiridos, produzidos ou transformados, quando houver; e VI. cópia simples das notas e dos comprovantes fiscais ou dos recibos, inclusive dos holerites, com data do documento, valor, dados da organização da sociedade civil e do fornecedor e a indicação do produto ou do serviço; VII. comprovação da contratação realizada nos termos do art. 36 deste Decreto”.

<sup>25</sup>Nos termos do autor: “Segue-se que os regulamentos não podem aportar à ordem jurídica direito ou obrigação que já não estejam, na lei, previamente caracterizados e de modo suficiente, isto é, nela delineados, ao menos pela indicação dos critérios e balizamentos indispensáveis para o reconhecimento de suas composições básicas. Foi o que de outra feita averbamos, apostilando que há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. A identificação referida não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege” (BANDEIRA DE MELLO, 2016).

1. As autoras agradecem a supervisão e apoio dos pesquisadores Alexandre Abdal Cunha e Mário Aquino Alves, que, por meio de cooperação técnica celebrada entre o CEAPG da FGV/EAESP e a CPJA da FGV Direito SP, forneceram suporte metodológico para a concepção, condução e análise da pesquisa aqui apresentada.
2. As autoras reconhecem a importância da análise de decretos e de editais de chamamento público para a compreensão da implementação da lei e buscam contribuir neste capítulo com outra dimensão de análise.
3. As OSC compõem a avaliação democrática trabalhada em: SPINK, 2001, p. 14.
4. “Defesa de direitos” espelha, ao longo deste capítulo, os conceitos de “desenvolvimento de defesa de direitos e interesses”, “defesa de direitos de grupos e minorias” e “outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos” empregados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na publicação Perfil das Organizações da Sociedade Civil. Cf.: LOPEZ, 2018.
5. Desde janeiro de 2016, a legislação está em vigor para União e estados. E, desde janeiro de 2017, para os municípios.
6. Conforme entrevistas, a agenda étnico-racial envolve o combate ao racismo que compartilharia intersecção com a violência (Entrevista 19 [informante]). As agendas indígena e ambiental, por sua vez, estariam comprometidas, dentre outros fatores, pela recente hegemonia do grupo político do agronegócio (Entrevistas 2 e 10). A agenda LGBT, por fim, estaria em posição de vulnerabilidade por não contar com respaldo legislativo, mas apenas judicial (Entrevista 22).
7. A pesquisa que embasa este capítulo foi viabilizada por meio de um esforço conjunto de duas unidades da FGV: a CPJA e o CEAPG. Foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica entre as duas unidades da FGV, por meio do qual coube ao CEAPG a prestação de assessoria metodológica e a transferência de tecnologia de pesquisa à CPJA para a condução das entrevistas. Competiu à CPJA a realização das entrevistas, dos relatórios e a codificação e análise do material coletado.
8. Cf.: (i) LAVALLE et al, 2006; (ii) ABREU, 2012; (iii) LIMA NETO, 2013; e (iv) LOPEZ et al, 2013.

- <sup>9</sup> Cf.: (i) CKAGNAZAROFF, 2007; (ii) LOPEZ; ABREU, 2014; e (iii) SCHWARZ; ACCO, 2019.
- <sup>10</sup> Os trabalhos que elegeram algum foco o fizeram para um grupo relativamente amplo, incluindo OSCs que atuam com saúde, educação, meio ambiente, cultura e defesa de direitos. Cf.: (i) LOPEZ et al, 2013; (ii) LOPEZ; ABREU, 2014; e (iii) ABREU, 2012.
- <sup>11</sup> Com exceção do estudo de Rafael Abreu que descartou convênios para a realização de eventos pontuais. ABREU, 2012, p. 62.
- <sup>12</sup> Antes do seu início, em 7 de maio de 2019, a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos (CEPH) da FGV, conforme Parecer nº 35/2019. Um esclarecimento: a pesquisadora Aline Gonçalves de Souza foi assessora DAS 4 na Secretaria-Geral da Presidência da República de 2013 até 2014. Colaborou para a agenda do Marco Regulatório das OSCs em sua primeira etapa de elaboração pelo governo federal. Deixou de ser assessora antes da aprovação da primeira versão da lei. Sua participação no processo de elaboração da legislação se deu enquanto assessora técnica, não sendo considerada pessoa politicamente exposta. Ausente, portanto, conflito de interesse para a condução das entrevistas, conforme aprovado pelo Comitê de Ética.
- <sup>13</sup> Cf.: (i) LOPEZ, 2018; e (ii) INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2019.
- <sup>14</sup> Cf.: ABDAL et al., 2019.
- <sup>15</sup> Conceito correspondente ao Apêndice A, Grupo 7, Item 7.11, do Perfil das Organizações da Sociedade Civil, publicado pelo IPEA: LOPEZ, 2018, p. 168. Apesar dos esforços empreendidos, não foram entrevistadas associações de aposentados, anistiados, donas de casa, veteranos e estudantes (centros ou diretórios acadêmicos) que compõem esse subgrupo. Entende-se que não há prejuízo por essa ausência, considerando que são perfis representativos e que tradicionalmente não costumam celebrar parcerias com o poder público.
- <sup>16</sup> Conceito correspondente ao Apêndice A, Grupo 7, do Perfil das Organizações da Sociedade Civil, publicado pelo IPEA: LOPEZ, 2018, p. 166.

17. Conceito correspondente ao Apêndice A, Grupo 7, Item 7.12, do Perfil das Organizações da Sociedade Civil, publicado pelo IPEA: LOPEZ, 2018, p. 168-169 ss.
18. Cf.: BALDIN; MUNHOZ, 2011. p. 329-341 ss.
19. Perfis diferentes de OSCs participam de eventos do projeto. Eventos como: (i) o “Grupo de Discussão sobre a Sustentabilidade Econômica das OSCs”; (ii) o “Diálogo Paulista entre Órgãos de Controle e OSC”, e os (iii) “OSC em Pauta”.
20. Portais eletrônicos consultados: portais de transparência estaduais e municipais, cadastros estaduais e municipais de OSCs parceiras, Mapa das OSCs do IPEA, OSCs associadas da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), dentre outras pesquisas em sites de busca.
21. A informante, habituada a lidar com o perfil de OSC desejado para a pesquisa, auxiliou no entendimento do contexto específico, bem como no esclarecimento do porquê houve dificuldade para a identificação de potenciais pessoas entrevistadas.
22. Na fase do pré-teste, foi desenvolvido o experimento de gravar a entrevista, objetivando a facilitação do seu registro. No entanto, o gravador mostrou-se um fator de constrangimento e, por essa razão, decidiu-se não seguir com a gravação.
23. A duração aproximada foi de uma hora e meia cada, com a presença de ao menos duas pessoas da equipe de pesquisa para a melhor condução das perguntas e registro das anotações.
24. Indicado nos apêndices deste capítulo.
25. Não foram poucas as vezes nas quais mais de um integrante da OSC se prontificou a ser entrevistado. Quando as impressões em meio aos grupos não eram uniformes, foram tomadas notas em separado para valorizar a diversidade das percepções.
26. Embora a unidade de análise tenha recaído sobre a percepção de representantes de OSCs, para efeitos didáticos, ao longo do capítulo também será utilizada a terminologia “OSCs entrevistadas”.
27. Corroborar esse entendimento o fato de terem sido entrevistadas duas pessoas de

uma mesma OSC, em momentos distintos, cujas percepções foram antagônicas.

28. Para a preservação da identidade da OSC e da pessoa entrevistada, o nome foi alterado, além de suprimido o nome da OSC.
29. Foi utilizado o apoio do *software* MAXQDA (versão 2018, conforme licença do CEAPG da FGV/EAESP) e versão trial (2020).
30. Trechos adaptados de tradução livre de: “the idea is to draw an audience into an unfamiliar story world and allow it, as far as possible, to see, hear, and feel as the fieldworker saw, heard, and felt. Such tales seek to imaginatively place the audience in the fieldwork situation”. Cf.: VAN MAANEN, 2011, p. 103.
31. Trata-se de estilo de pesquisa qualitativa que busca gerar novas teorias, cujo trabalho seminal é de Glaser e Strauss (1967).
32. A análise abduativa é uma abordagem qualitativa de análise de dados que visa gerar *insights* teóricos criativos e inovadores por meio de uma dialética de sensibilidade teórica e metodologias heurísticas. Cf.: TIMMERMANS; TAVORY, 2012, p. 167-186 ss.
33. As autoras participaram da Caravana MROSC Centro-Oeste, que aconteceu em Brasília entre os dias 10 e 12 de setembro de 2019; e da Caravana MROSC Pernambuco, que aconteceu em Recife entre os dias 10 e 11 de outubro de 2019. As caravanas são uma iniciativa da Plataforma por um novo MROSC para a regionalização e interiorização da legislação. Além disso, as autoras participaram do relançamento (em 10 de setembro de 2019), na Câmara dos Deputados, da Frente arlamentar Mista em Defesa das OSCs, uma coalizão pluripartidária de deputados federais e senadores para a atuação legislativa na promoção do setor.
34. As autoras participaram da organização do OSC em Pauta: desafios e oportunidades do MROSC na política municipal de assistência social, em parceria com a EACH/USP e com o Instituto de Psicologia da USP.
35. Foram priorizadas, para as entrevistas, OSCs que possuem experiência antes e depois da Lei nº 13.019/2014. Por essa razão, é natural que não integrem o universo analisado OSCs com tempo recente de existência.

- <sup>36</sup>Apesar dos esforços realizados, por meio de diversos telefonemas e e-mails, não foi possível o agendamento de entrevistas com OSCs da Região Norte: seja em função do perfil de atuação (que não se encaixava na matriz de prioridades), seja pelas dificuldades de agendamento, considerando a disponibilidade de quem participaria da entrevista e o cronograma de entrega da pesquisa.
- <sup>37</sup>Atuação em uma ou mais cidades na mesma unidade federativa e atuação em mais de três regiões, respectivamente.
- <sup>38</sup>Cf.: Art. 44, IV, do Código Civil, que estabeleceu o tipo “organizações religiosas”.
- <sup>39</sup>Foram mencionados o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e a Utilidade Pública Federal (UPF).
- <sup>40</sup>Cf.: LOPEZ, 2018, p. 86.
- <sup>41</sup>Os termos “militância” e “ativismo” emergiram das próprias entrevistas. No contexto em que foram utilizados, referiram-se à visão e à mobilização coletiva para a transformação de alguma realidade.
- <sup>42</sup>A expressão é utilizada para se referir aos vínculos regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).
- <sup>43</sup>Para um panorama sobre a sustentabilidade econômica das OSCs nos últimos seis anos, confira: SOUZA, A.; PANNUNZIO, 2018; PANNUNZIO, E. et al, 2018.
- <sup>44</sup>A título ilustrativo, cf.: TAVARES, 2016.
- <sup>45</sup>Cf.: AQUINO; MENDONÇA; NOGUEIRA, 2013.
- <sup>46</sup>A cooptação, que seria o quarto tipo de relação tratado pela literatura, não emergiu das entrevistas nestes termos. Cf.: NAJAM, 2000, p. 375-396.
- <sup>47</sup>“Vamos botar ponto final em todos os ativismos do Brasil”; “pode ter certeza que se eu chegar lá [Presidência da República] não vai ter dinheiro pra ONG”; “não doem dinheiro para ONG. Acabem com essa história de dar dinheiro para ONG

porque elas não estão lá para preservar o meio ambiente, mas para ganhar dinheiro em causa própria”. Cf.: (i) JORNALISMO, 2018, 4m07s; (ii) BOLSONARO, 2017, 20s.; e (iii) BOLSONARO, 2019, 13m41s.

<sup>48</sup>Cf.: PANNUNZIO, 2019.

<sup>49</sup>Como foi o relato sobre um caso em que uma prefeitura solicitou compra de bebedouro e TV para ficar em andar de prédio público não relacionado à atividade executada pela OSC que, apesar de ter se negado em um primeiro momento, teve que arcar com o custo de pelo menos um bebedouro (Entrevista 13, OSC de grande porte atuante na área de mulheres no Sudeste).

<sup>50</sup>Uma OSC entrevistada conta que havia interesse por parte do Estado em renovar a parceria, mas que foi solicitado à OSC o envio de ofício: “eles que nos ofereceram, mas nós é que tínhamos que mandar o ofício” (Entrevista 12).

<sup>51</sup>Na Entrevista 13, conta-se que a OSC trabalhava com questões de gênero, mas que ampliou sua atuação para atendimento a crianças, idosos e pessoas em situação de rua, por demanda da Prefeitura.

<sup>52</sup>Os acordos de cooperação não foram tratados nas entrevistas em função da ausência de experiência das OSCs entrevistadas com esse instrumento.

<sup>53</sup>Porte não identificado.

<sup>54</sup>Cf.: BRASIL. PLANEJAMENTO, Ministério do. SICONV. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/servicos-do-mp/siconv-sistema-de-convenios>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

1. Cf.: MENDONÇA, P., 2017.
2. Cf.: LOPEZ; ABREU, 2014; LOPEZ, 2018.
3. Cf.: FREITAS, H. et al. 2000, p. 105-112; VERGARA, 2006.
4. A pesquisa identificou que, entre todos os respondentes, 50% podem ser classificados com formações voltadas para atividades finalísticas e 40% com formações voltadas a atividades-meio, e 10% com outras formações.
5. Cf.: LOPEZ; ABREU, 2014.
6. Cf.: MENDONÇA, P., 2017.
7. Cf.: MENDONÇA, P., 2017.
8. Cf.: LIMA NETO, 2013; LOPEZ; ABREU, 2014.
9. Cf.: LOPES, 2017a.
10. Cf.: LOPEZ, 2018.

1. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – exercício 2017. 7ª edição. 2017. Disponível em: <[https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376)>. Acesso em: 12 set. 2019.
2. Disponível em: <[https://www.fazenda.sp.gov.br/sigeolei131/Paginas/Arquivos-LC/LC\\_131\\_Despesas.pdf](https://www.fazenda.sp.gov.br/sigeolei131/Paginas/Arquivos-LC/LC_131_Despesas.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2018.
3. Lei nº 8.666/1993. “Art. 40. (...) XIV. condições de *pagamento*, prevendo: a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros; c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos; (...)” (grifou-se).
4. A ausência de caráter contraprestacional é um aspecto determinante das parcerias com OSCs. Significa que o valor financeiro estabelecido nas parcerias não equivale a um preço. Representa, em verdade, o montante exigido para subvencionar as despesas das parcerias, não proporcionando excedentes ao contratado. Os saldos, quando existentes, são reprogramados dentro de um plano de trabalho ou devolvidos ao parceiro público. É o que sustentam autores como Rafael Valim e Paulo Modesto. Cf.: VALIM, 2015, p. 141; MODESTO, 2017, p. 99.
5. Disponível em: <<https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/Consulta-DespesaAno.aspx?orgao=>>. Acesso em: 11 out. 2019.
6. Vale observar, ainda, que parcela dos instrumentos contratuais que dariam amparo às despesas citadas, a rigor, estaria sujeita ao regime da Lei nº 13.019/2014 – que passou a abranger, inclusive, as transferências autorizadas em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, caso das subvenções e auxílios. As exceções seriam: os convênios no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), ressalvados pelo art. 3º, IV, Lei nº 13.019/2014; as contribuições decorrentes da Lei Estadual nº 14.689/2012, que envolvem débitos trabalhistas vinculados a um termo de ajustamento de conduta; e os contratos de gestão com organiza-

ções sociais, regidos pela Lei Complementar nº 846/1998 e ressalvados pela Lei nº 13.019/2014 no art. 3º, III. Não fica claro, no entanto, se as despesas com subvenções no SUS se materializam em termos de colaboração, com os requisitos correspondentes da Lei nº 13.019/2014, mediante convênio regido pelo art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e normas correlatas ou mesmo por outro instrumento específico. Um comunicado emitido pela Secretaria-Diretoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) adverte que, com enfoque nos municípios, são despesas vinculadas ao regime da Lei nº 13.019/2014. “COMUNICADO SDG nº 10/2017. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMUNICA que a Lei Federal nº 13.019/2014 atualizada, vigente para os municípios desde 1º de janeiro de 2017, prevê que a concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições será formalizada por meio de Termo de Colaboração ou de Fomento, com inexistência de chamamento público devidamente justificado, nos termos dos artigos 31, II cc 32, “caput”, e § 4º da Lei. Nas parcerias assim constituídas, o poder público concessor deverá cumprir as demais exigências previstas na Lei, com destaque para elaboração do plano de trabalho (artigo 22); monitoramento e avaliação (artigos 58 a 60); acompanhamento da execução (artigos 61 e 62) e prestações de contas (artigos 63 a 68)”.

7. A constatação desse enquadramento diferenciado quanto aos contratos de gestão ocorreu durante a realização de uma das edições do evento Diálogo Paulista entre Órgãos de Controle e Organizações da Sociedade Civil, realizado na FGV Direito SP, oportunidade em que uma representante do estado apresentou essa informação. <<https://gife.org.br/financiamento-publico-para-organizacoes-e-debatido-no-dialogo-paulista-entre-orgaos-de-controle-e-organizacoes-da-sociedade-civil/>>. Acesso em: 24 out. 2018.
8. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual Básico – Repasses Públicos ao Terceiro Setor. São Paulo, 2016, p. 112. Disponível em: <[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses\\_publicos\\_terceiro\\_setor.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses_publicos_terceiro_setor.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2019.
9. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/web/stn/-/consolidacao-das-contas-publicas-%E2%80%93-sistn-e-siconfi>>. Acesso em: 3 mar. 2019.
10. Segundo o estudo: “Até a promulgação da Lei nº 13.019/2014, não existia no ordenamento jurídico a nomenclatura “organização da sociedade civil”. Espera-se

mais precisão nos orçamentos no futuro a partir do reconhecimento do campo da sociedade civil organizada como diferente do todo das entidades privadas sem fins lucrativos. O Sistema S, por exemplo, está na modalidade 50 por ser constituído por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, mas não pode ser considerado como uma OSC na acepção do termo”.

- 11-Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2017/114>>. Acesso em: 04 mar. 2019.
- 12-Constituição. ADCT. Art. 110. “Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I. no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II. nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.
- 13-Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/despesas/consultalivre/listar?windowId=003>>. Acesso em: 04 mar. 2019.
- 14-Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1440>>. Acesso em: 04 mar. 2019.
- 15-Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.
- 16-Lei de Responsabilidade Fiscal: “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal”.

- <sup>17</sup>. Cf.: MÂNICA, 2019.
- <sup>18</sup>. Lei nº 13.898/2019. “Art. 73. Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 69 ao art. 72, a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, e ainda de: I. aplicação de recursos de capital exclusivamente para: a) aquisição e instalação de equipamentos, e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos; b) aquisição de material permanente; e c) construção, ampliação ou conclusão de obras” (alínea vetada pelo presidente da República, mantida pelo Congresso Nacional e publicada no DOU de 11/12/2019).
- <sup>19</sup>. BRASIL, Mensagem nº 569, de 11 de novembro de 2019. Razões do veto. “O dispositivo proposto contraria o interesse público ao ampliar de forma significativa o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas, o que era vedado em anos anteriores. Tal transferência promove o aumento do patrimônio dessas entidades sem que haja obrigação de continuidade na prestação de serviços públicos por um período mínimo de tempo condizente com os montantes transferidos, de forma a garantir que os recursos públicos empregados sejam de fato convertidos à prestação de serviços para os cidadãos. Ademais, para que a ampliação das instalações dessas instituições possam reverter, de fato, em benefícios à sociedade, em termos de aumento da prestação de serviços, será necessário que o órgão que propiciou a construção das mencionadas instalações aumente as transferências de recursos para a sua manutenção e funcionamento, o que poderia causar impacto fiscal indesejável ou resultar na redução da consecução de outras políticas públicas e do atendimento da população de outras regiões”.
- <sup>20</sup>. Protocolo do pedido de informação nº 59407197917.
- <sup>21</sup>. Como foi anotado em outro trabalho, os problemas do texto original da Lei nº 13.019/2014 incluíam: “os pormenores de planos de trabalho para quaisquer das modalidades de parceria, a despeito da ausência de recursos financeiros e da complexidade do objeto, como dispunha a redação original do art. 22; os inadequados critérios de seleção estabelecidos pela redação revogada do art. 27; a exigência geral de constituição de um conselho fiscal pelas OSCs, o que obviamente impediria

o acesso de pequenas entidades aos processos de chamamento público, nos termos da redação anterior do art. 33, II; a absurda atribuição de responsabilidade solidária aos dirigentes da OSC pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas na parceria, conforme o revogado art. 37; as cláusulas uniformes para quaisquer modalidades de parceria, conforme a redação revogada do art. 42; a necessidade de aprovação de um regulamento de compras pela administração pública para a execução de despesas com recursos da parceria, como determinava o revogado art. 43; a uniformização de um rol de despesas financiáveis, a despeito das particularidades de cada parceria, como era antes definido pelo art. 45; a realização de procedimento análogo ao concurso público para recrutamento de pessoal, como estipulava o revogado art. 47, § 3º; os irrealis limites de alteração quantitativa dos planos de trabalho, na redação revogada do art. 56; a atribuição de responsabilidade aos servidores públicos por pareceres, como fixavam os revogados arts. 75 e 76; entre outros”. Cf.: DONNINI, 2019, p. 89-90.

- 22-BRASIL. Relatório da consulta pública realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a regulamentação colaborativa da Lei nº 13.019/2014, 2º semestre de 2014. Disponível em: <[http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta\\_15dezembro.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta_15dezembro.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2019.
- 23-Redação original da Lei nº 13.019/2014: “Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial”.
- 24-Lei nº 13.102/2015. “Art. 1º. A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de sua publicação oficial”.
- 25-Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015: “Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos quinhentos e quarenta dias de sua publicação oficial, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo. § 1º. Para os Municípios, esta Lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017. § 2º. Por ato administrativo local, o disposto nesta Lei poderá ser implantado nos Municípios a partir da data decorrente do disposto no caput”.
- 26-BRASIL. Relatório da consulta pública realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a regulamentação colaborativa da Lei nº 13.019/2014, 2º semestre de 2014, p. 4: “A construção da agenda do Marco Regulatório das Orga-

nizações da Sociedade Civil foi realizada por meio de um processo participativo e dialógico. O movimento inicial surgiu em 2010 com a articulação de diversas organizações, redes e movimentos sociais na “Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”. Em apoio a esta articulação, em 2011 o governo federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar propostas e análises sobre o tema. O grupo foi coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e contou com a participação da Casa Civil; Controladoria Geral da União; Advocacia-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de 14 organizações da sociedade civil de representatividade nacional, indicadas pela Plataforma. Durante os trabalhos do grupo, buscou-se ainda ampliar a escuta no governo federal por meio de reuniões bilaterais com representantes de outras pastas ministeriais, a fim de envolver os órgãos atuantes nas políticas finalísticas que historicamente realizam parcerias com as organizações da sociedade civil, além de especialistas e outras organizações interessadas”.

1. Como parece ser o padrão das entidades de defesa de direitos de grupos e minorias, segundo o levantamento do IPEA, a se considerar o número de pessoas formalmente empregadas nessas OSCs.
2. Decreto nº 8.726/2016. Art. 9, § 6º, II a IV. O Capítulo 1 deste livro debate, justamente, a regulamentação subnacional do MROSC.
3. Cf.: ABONG, 2012. “Cabe ressaltar que a ampliação do acesso aos recursos públicos para as organizações do campo da defesa de direitos e bens comuns se deu sem uma mudança no marco jurídico das relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil. O marco legal fragmentado e burocrático fragilizou o universo das organizações, tanto internamente como perante a opinião pública”.
4. Em sua redação original, a Lei nº 13.019/2014 trazia uma disposição – de questionável constitucionalidade, haja vista o seu alcance nacional – que definia um valor para parcerias de menor porte ou complexidade. No art. 63, § 3º, a lei definia que o “regulamento poderá, com base na complexidade do objeto, estabelecer procedimentos diferenciados para prestação de contas, desde que o valor da parceria não seja igual ou superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais)”. Essa regra foi revogada pela Lei nº 13.204/2015, possivelmente, por considerar uma premissa aplicável à realidade das parcerias federais, tão somente. Tanto é assim que no regulamento federal, o Decreto nº 8.726/2016, o mesmo valor reaparece como critério para afastar a exigência de “contrapartida quando o valor global da parceria for igual ou inferior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais)”.
5. Uma ressalva, aqui, pode ser feita a eventuais parcerias celebradas entre OSCs e órgãos como a Defensoria Pública para a realização de serviços na defesa de direitos de grupos e minorias – no caso, complementando a atuação de Defensorias em atuação jurídica destinada a determinado segmento social. No entanto, até a conclusão desta pesquisa foi localizado esse tipo de iniciativa apenas em âmbito estadual, como no caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que possui parcerias com essa finalidade.
6. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> e <<http://www.transfereciasabertas.planejamento.gov.br>> Acesso em: 7 mai. 2019.
7. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/>> Acesso em: 7 mai. 2019.

8. PMSP. Diálogo Paulista discute repasses de órgãos públicos para Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/noticias/?p=264386](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=264386). Acesso em: 7 mai. 2019.
9. É importante observar, aliás, que este estudo não se ocupa de qualquer definição de quais segmentos sociais seriam, no Brasil, mais sujeitos à sub-representação e às desigualdades estruturais que caracterizam a formação de grupos minoritários. Nesse sentido: YOUNG, 2006, p. 140.
10. O que se constata a partir do estudo realizado, em 2012, pela ABONG. Cf.: ABONG, 2012.
11. BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Relatório de Gestão Consolidada – Exercício de 2017, da Secretaria Executiva do Ministério dos Direitos Humanos, p. 130. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/RelatorioGestaoTCU2017.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2019.
12. Como por exemplo as ações orçamentárias: 0728 – Apoio a centros de referência em direitos humanos; 0895 – Apoio a capacitação em direitos humanos; 09AS – Apoio a serviços de orientação jurídica gratuita, de mediação de conflitos e de informações em direitos humanos (balcões de direitos); 1733 – Edição e distribuição de documentos e informações em direitos humanos; 001T – Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas; 20KW – Proteção e promoção das comunidades quilombolas e de terreiros.
13. Conforme as normas gerais de direito financeiro, considera-se “pagamento” a última etapa do processo de execução orçamentária, quando se credita o valor ao favorecido (Lei nº 4.320/1964, arts. 58 e seguintes). Nas parcerias, contudo, pelas normas do direito administrativo, se utiliza o termo “repasso”, que indica a natureza jurídica própria da relação de mútua cooperação voltada ao financiamento de uma ação de interesse público com uma OSC. Diferentemente do vínculo contratual, que envolve pagamento, mas como forma de extinção das obrigações do contrato administrativo.
14. Informações disponíveis em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cndi/editais>. Acesso em: 2 mai. 2019.

- <sup>15</sup> Informações disponíveis em: <<https://mostracinemaedireitoshumanos.sdh.gov.br/2015/2016/09/30/11a-mostra-cinema-e-direitos-humanos-convocatoria/>>. Acesso em: 02 mai. 2019.
- <sup>16</sup> Informações disponíveis em: <<https://mostracinemaedireitoshumanos.sdh.gov.br/2015/2016/09/30/11a-mostra-cinema-e-direitos-humanos-convocatoria/>>. Acesso em: 04 abr. 2019.
- <sup>17</sup> Não foram identificadas ações especificamente focadas na defesa de grupos como quilombolas, que não constam da definição do IPEA, mas são referenciados de forma expressa pelo Decreto Federal nº 8.726/2016.
- <sup>18</sup> Cf.: CONJUR, 2017.
- <sup>19</sup> MJSP. Seleção de Projetos 2017/2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/selecao-de-projetos-2017-2018>>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- <sup>20</sup> MPF. Após ação do MPF, União é proibida de cortar recursos destinados à reparação de danos coletivos. 18 maio 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/apos-acao-do-mpf-uniao-e-proibida-de-cortar-recursos-destinados-a-reparacao-de-danos-coletivos>>. Acesso em: 18 mai. 2019.



# **Referências bibliográficas**

ABDAL, A. et al. **Pesquisa Comportamental sobre Doadores de Alta Renda**. São Paulo: Conectas e Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2019. Disponível em: <<https://doadoresaltarenda.conectas.org/assets/files/relatorio.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ABREU, R. **Parcerias entre Estado e sociedade civil**: velhas questões para uma nova dinâmica. Dissertação de mestrado – PPGSA/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

AQUINO, M.; MENDONÇA, P.; NOGUEIRA, F. (Org.). **Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil**. São Paulo: FGV, 2013.

BALDIN, N.; MUNHOZ, E. Snowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Poder regulamentar ante o princípio da legalidade. **Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)**, Belo Horizonte, n. 64, jan. 2016.

BOLSONARO, J. **Jair Bolsonaro na Hebraica-Rio**. 2017. (20s). Disponível em: <<https://youtu.be/6lPEI4PxwnA>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

BOLSONARO, J. **Live semanal de 28/11/2019 com Presidente Jair Bolsonaro** – Completa. 2019. (13m41s). Disponível em: <<https://youtu.be/8Cn1PGmJjuk>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público** – exercício 2017. 7ª ed. 2017. Disponível em: <[https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376)>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **SICONV**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/servicos-do-mp/siconv-sistema-de-convenios>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Relatório de Gestão Consolidada** – Exercício de 2017 da Secretaria Executiva do Ministério dos Direitos Humanos, p. 130. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/RelatoriodeGestaoTCU2017.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. **Relatório da consulta pública realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a regulamentação colaborativa da lei n. 13.019/2014**, 2º semestre de 2014. Disponível em: <[http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta\\_15dezembro.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta_15dezembro.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2019.

BREEN, O. B.; DUNN, A.; SIDEL, M. **Regulatory waves**: Comparative perspectives on state regulation and self-regulation policies in the nonprofit sector. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017.

BREEN, O. B.; DUNN, A.; SIDEL, M. Riding the Regulatory Wave: Reflections on Recent Explorations of the Statutory and Nonstatutory Nonprofit Regulatory Cycles in 16 Jurisdictions. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**. 2019.

CKAGNAZAROFF, I. B. et al. **Relação entre ONG e o Estado**: um Estudo de Parceria. In: XXXI EnANPAD, Rio de Janeiro, 2007.

CONJUR. **Governo usa bilhões do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos para inflar o caixa**. 31 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-31/governo-usa-dinheiro-fundo-direitos-difusos-caixa>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

DONNINI, T. L. F. Defesa de minorias e financiamento público federal. **Jota**. 12 set. 2019a. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/defesa-de-minorias-e-financiamento-publico-federal-12092019>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

DONNINI, T. L. F. **Parcerias Sociais**. O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil. Curitiba: Juruá, 2019b.

FERRETI, M.; BARROS, M. **Censo GIFE 2018**. São Paulo: GIFE, 2019.

FREITAS, H. et al. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração da USP-RAUSP**, 35(3), p. 105-112. 2000.

FURTADO, M.; FORTUNATO, G.; TEIXEIRA, A. A Percepção dos Gestores da Área Pública sob a Política de Gerenciamento de Projetos. **Sistemas & Gestão**, v. 6, p. 167-183, 2011.

G1. **Fundo de Promoção Social lança edital com R\$ 6 milhões para setor primário no AM**. 13 dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/fundo-de-promocao-social-lanca-edital-com-r-6-milhoes-para-setor-primario-no-am.ghtml>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **Discovery of grounded theory**. Mill Valley. CA: Sociology, 1967.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais. **Texto para discussão IPEA**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

JORNALISMO, Band. **Bolsonaro**: Vamos botar ponto final em todos os ativismos do Brasil. 2018. (4m07s). Disponível em: <<https://youtu.be/MjUg2iydfzU>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

JUNQUEIRA, L. A. P.; FIGUEREDO, M. **Série Pensando o Direito nº 41 – Modernização do sistema de convênio da administração pública com a sociedade civil**. Brasília: Ministério da Justiça. Maio 2012. p. 96 ss. Disponível em: <<http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2013/02/Volume-41-Relat%C3%B3rio-final.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

LAVALLE et al. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, 2006.

LIMA NETO, F. Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções. **Texto para Discussão IPEA n. 1820**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/JuUsYA>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

LIMA, K. W. S.; ANTUNES, J. L. F.; SILVA, Z. P. Percepção dos gestores sobre o uso de indicadores nos serviços de saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 61-71. 2015. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902015000100005>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

LOPES, L. F. Implementação da Lei Federal 13.019/2014: novas lentes do Estado brasileiro para as parcerias com a sociedade civil organizada e a experiência do município de Belo Horizonte em doze passos. **RPGMBH**, n. 16, jan./jun. 2017a. Disponível em: <<https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2019/10/MROSC-BH.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

LOPES, L. F. Novo Regime Jurídico da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto Federal n. 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, F.; MÂNICA, F. B.; e OLIVEIRA, R. A. (Org.). **Parcerias com o Terceiro Setor – as inovações da Lei 13.019/14**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017b.

LOPEZ, F. G. et al. Percepções das ONGs sobre suas relações com políticos. In: REIS E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1ª ed. Rio de Janeiro: 7 letras, v. 1, p. 230-260, 2013.

LOPEZ, F. G. (Org.). **Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33432](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33432)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. A Participação das ONGs nas Políticas Públicas: o ponto de vista dos gestores federais. **Texto para Discussão IPEA n. 1949**. Brasília: IPEA, abr. 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22088](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22088)>. Acesso em: 18 mar. 2020.

LOTTA, G. S. Implementation of Public Policy, Brazil. In: **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. 1<sup>st</sup> ed. Springer International Publishing, p. 1-7, 2019.

MÂNICA, F. B. **Repassa a organizações sociais não integra limite de gastos com pessoal da LRF**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-12/fernando-manica-repassa-oss-nao-integra-limite-gastos-lrf>>. Acesso em: 1 fev. 2020.

MARRARA, T.; CESÁRIO, N. A. O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o terceiro setor? In: MOTTA, F.; MÂNICA, F. B.; OLIVEIRA, R. A. (Coord.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei 13.019/2014**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MEDEIROS, R. S.; MACHADO, N. F. O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil e uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e os gestores públicos. **Revista de Ciências Sociais**, nº 46, janeiro/junho de 2017, p. 34.

MELLO, J.; PEREIRA, A. C. R.; ANDRADE, P. G. Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das Ongs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil. **Texto para Discussão IPEA n. 2483**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9331>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

MENDONÇA, J. V. S. Direito Administrativo e inovação: limites e possibilidades. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 17, n. 69. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MENDONÇA, P. Parcerias entre Estado e OSCs – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014. **Relatório de pesquisa do International Center for Non Profit Law (ICNL)**, dez. 2017. <<http://www.icnl.org/programs/lac/MendoncaMROSCimplementacao%20Final.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

MODESTO, P. Parcerias Público-Sociais (PPS): Categoria Jurídica, Sustentabilidade e Controle em Questões Práticas. In: FUX, L.; MODESTO, P.; MARTINS, H. F. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NAJAM, A. The four C's of government third Sector – Government relations. **Nonprofit management and leadership**, v. 10, n. 4, p. 375-396, 2000.

ORGANIZAÇÕES EM DEFESA DOS DIREITOS E BENS COMUNS (ABONG). **Acesso das organizações de defesa de direitos e bens comuns aos Fundos Públicos Federais**. 2012.

PANNUNZIO, E. Contribuições para o aperfeiçoamento da MP 870 na relação do Governo Federal com Organizações da Sociedade Civil. **Working Paper do Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA)/FGV Direito SP**, 2019.

PANNUNZIO, E. et al. **Destaques: sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil**. São Paulo: CPJA/FGV Direito SP, 2018.

SEGATTO, C. I. O espaço das Organizações da Sociedade Civil de Defesa de Direitos na relação Governo-Sociedade no Brasil. In: MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; NOGUEIRA, F. **Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil**. FGV, 2013.

SCHWARZ, L.; ACCO, M. A. Uma burocracia ativista? A percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. **Revista Brasileira de Sociologia (RBS)**, v. 7, n. 15, 2019.

SILVA, L. P.; FADUL, E. M. C. A. Percepção dos gestores públicos estaduais sobre o seu papel na implantação de novos padrões de eficiência na gestão pública: o Gespública. **Administração Pública e Gestão Social: Viçosa**, v. 3, n. 2, p. 257-278, abr./jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4054>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

SOUZA, A. G.; PANNUNZIO, E. **Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: desafios do ambiente jurídico brasileiro atual**. São Paulo: CPJA/FGV Direito SP, 2018.

SOUZA, R. P. **Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SPINK, P. **Avaliação democrática**: propostas e práticas. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001. Coleção ABIA, Fundamentos de Avaliação, n. 3, p. 14.

TAVARES, R. **Paradiplomacy**: Cities and States as Global Players. New York: Oxford University Press, 2016.

TCE/RS. **Marco regulatório das organizações da sociedade civil**: um estudo acerca da Lei nº 13.019/2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015 / Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TCE/RS, 2ª ed., 2017.

TIMMERMANS, S; TAVORY, I. Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. **Sociological theory**, v. 30, n. 3, p. 167-186, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**, 12ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TREZZA, V. M. **O Termo de Parceria como Instrumento de Relação Público/Privado Sem Fins Lucrativos**: O difícil Equilíbrio entre Flexibilidade e Controle. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)/FGV, São Paulo, 2007.

TREZZA, V. M. **Remuneração de dirigentes é conquista para organizações do terceiro setor**. Consultor Jurídico (CONJUR), 9 maio 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-09/valeria-trezza-remuneracao-dirigente-vitoria-terceiro-setor>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

VALIM, R. **A subvenção no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

VALOR ECONÔMICO. **Repasso para organizações civis desaba em 2016/17**, 16 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5739561/repasso-para-organizacoes-civis-desaba-em-201617>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

VAN MAANEN, J. **Tales of the field**: on writing ethnography. University of Chicago Press, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 7ª ed.  
São Paulo: Atlas, 2006.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo,  
n. 67, 2006.



# APÊNDICES

APÊNDICES

**CAPÍTULO 1**

**TABELA 1 - LISTAGEM DE DECRETOS EDITADOS E SITUAÇÃO DE ESTADOS/  
DISTRITO FEDERAL E CAPITAIS QUE NÃO REGULAMENTARAM A LEI  
(ATÉ NOVEMBRO DE 2019)**

| Estados/DF                 | Ato                    |
|----------------------------|------------------------|
| <i>Distrito Federal</i>    | Decreto nº 37.843/2016 |
| <i>Goiás</i>               | não tem                |
| <i>Mato Grosso</i>         | Decreto nº 446/2016    |
| <i>Mato Grosso do Sul</i>  | Decreto nº 14.494/2016 |
| <i>Acre</i>                | não tem                |
| <i>Amapá</i>               | Decreto nº 371/2017    |
| <i>Amazonas</i>            | não tem                |
| <i>Pará</i>                | Decreto nº 1.835/2017  |
| <i>Rondônia</i>            | Decreto nº 21.431/2016 |
| <i>Roraima</i>             | não tem                |
| <i>Tocantins</i>           | Decreto nº 5.816/2018  |
| <i>Alagoas</i>             | Decreto nº 50.125/2016 |
| <i>Bahia</i>               | Decreto nº 17.091/2016 |
| <i>Ceará</i>               | Decreto nº 32.810/2018 |
| <i>Maranhão</i>            | Decreto nº 32.724/2017 |
| <i>Paraíba</i>             | não tem                |
| <i>Pernambuco</i>          | Decreto nº 44.474/2017 |
| <i>Piauí</i>               | Decreto nº 17.083/2017 |
| <i>Rio Grande do Norte</i> | não tem                |
| <i>Sergipe</i>             | Decreto nº 30.874/2017 |
| <i>Espírito Santo</i>      | não tem                |
| <i>Minas Gerais</i>        | Decreto nº 47.132/2017 |
| <i>Rio de Janeiro</i>      | não tem                |
| <i>São Paulo</i>           | Decreto nº 61.981/2016 |
| <i>Paraná</i>              | Decreto nº 3.513/2016  |
| <i>Rio Grande do Sul</i>   | Decreto nº 53.534/2017 |
| <i>Santa Catarina</i>      | Decreto nº 1.196/2017  |

**TABELA 2 - LISTAGEM DE DECRETOS EDITADOS E SITUAÇÃO DE CAPITAIS QUE NÃO REGULAMENTARAM A LEI (ATÉ NOVEMBRO DE 2019)**

| Capitais       | Ato                    |
|----------------|------------------------|
| Goiânia        | não tem                |
| Cuiabá         | não tem                |
| Campo Grande   | Decreto nº 13.022/2016 |
| Rio Branco     | não tem                |
| Macapá         | não tem                |
| Manaus         | não tem                |
| Belém          | não tem                |
| Porto Velho    | Decreto nº 14.859/2017 |
| Boa Vista      | não tem                |
| Palmas         | não tem                |
| Maceió         | não tem                |
| Salvador       | Decreto nº 29.129/2017 |
| Fortaleza      | não tem                |
| São Luís       | Decreto nº 49.304/2017 |
| João Pessoa    | Decreto nº 9.005/2017  |
| Recife         | não tem                |
| Teresina       | Decreto nº 16.802/2017 |
| Natal          | não tem                |
| Aracaju        | não tem                |
| Vitória        | não tem                |
| Belo Horizonte | Decreto nº 16.519/2016 |
| Rio de Janeiro | Decreto nº 42.696/2016 |
| São Paulo      | Decreto nº 57.575/2016 |
| Curitiba       | Decreto nº 1.067/2016  |
| Porto Alegre   | Decreto nº 19.775/2017 |
| Florianópolis  | Decreto nº 17.361/2017 |

APÊNDICES  
**CAPÍTULO 2**

**TABELA 1 - DETALHE DAS OSCS ENTREVISTADAS**

| ID  | Tempo de existência (anos) | Natureza jurídica  | Área de atuação preponderante                               | Área de atuação secundária   |
|-----|----------------------------|--------------------|---|--|
| E1  | <b>33</b>                  | Associação privada | Associação de defesa de direitos de crianças e adolescentes | Não tem  |
| E2  | <b>26</b>                  | Associação privada | Indígenas   | Meio ambiente e proteção animal, ribeirinhos e quilombolas   |
| E3  | <b>19</b>                  | Associação privada | Defesa de direitos – múltiplas áreas                        | Advocacy   |
| E4  | <b>33</b>                  | Associação privada | Associação de defesa de direitos de crianças e adolescentes | Não tem  |
| E5  | <b>31</b>                  | Fundação privada   | Economia solidária  | Defesa de direitos – múltiplas áreas e advocacy  |
| E6  | <b>17</b>                  | Associação privada | Associação de defesa de direitos de crianças e adolescentes | Cultura e recreação e educação política e popular  |
| E7  | <b>41</b>                  | Associação privada | Proteção de testemunhas                                     | Indígenas, defesa de direitos – múltiplas áreas, quilombolas e ribeirinhos                         |
| E8  | <b>11</b>                  | Associação privada | Políticas de aprendizagem                                   | Não tem  |
| E9  | <b>21</b>                  | Associação privada | Proteção de testemunhas                                     | Associação de defesa de direitos de crianças e adolescentes e defesa de direitos – múltiplas áreas |
| E10 | <b>30</b>                  | Associação privada | Meio ambiente e proteção animal                             | Advocacy   |
| E11 | <b>17</b>                  | Associação privada | Economia solidária  | Mulheres, associação de defesa de crianças e adolescentes  |
| E12 | <b>57</b>                  | Associação privada | Mulheres  | Educação política e popular  |
| E13 | <b>16</b>                  | Associação privada | Mulheres  | Defesa de direitos – múltiplas áreas   |

| <i>Região</i>               | <i>Alcance*</i> | <i>Fontes de financiamento</i>  | <i>Porte**</i>   | <i>Orçamento anual</i> |
|-----------------------------|-----------------|---|------------------|------------------------|
| Sudeste                     | Local           | Recursos públicos e doações   | Grande           | Mais de R\$ 5 milhões  |
| Sudeste                     | Nacional        | Cooperação internacional, recursos públicos, comercialização de bens e serviços e doações | Grande           | Mais de R\$ 5 milhões  |
| Sudeste                     | Internacional   | Cooperação internacional e doações  | Grande           | Mais de R\$ 5 milhões  |
| Sudeste                     | Local           | Recursos públicos   | Médio            | Até R\$ 200 mil        |
| Distrito Federal            | Nacional        | Cooperação internacional e recursos públicos  | Grande           | Não identificado       |
| Distrito Federal            | Local           | Recursos públicos e doações   | Grande           | Mais de R\$ 5 milhões  |
| Nordeste                    | Regional        | Recursos públicos e cooperação internacional  | Grande           | Mais de R\$ 5 milhões  |
| Centro-Oeste (DF exclusive) | Nacional        | Doações e recursos públicos   | Não identificado | Não identificado       |
| Distrito Federal            | Nacional        | Recursos públicos, cooperação internacional, comercialização de bens e serviços e doações | Grande           | Não identificado       |
| Distrito Federal            | Nacional        | Cooperação internacional, recursos públicos e doações                                     | Grande           | Não identificado       |
| Sudeste                     | Regional        | Recursos públicos, comercialização de bens e serviços e doações                           | Médio            | Mais de R\$ 1 milhão   |
| Sudeste                     | Internacional   | Cooperação internacional e recursos públicos  | Médio            | Mais de R\$ 1 milhão   |
| Sudeste                     | Local           | Recursos públicos e doações   | Grande           | Mais de R\$ 1 milhão   |

| ID  | Tempo de existência (anos) | Natureza jurídica  | Área de atuação preponderante                   | Área de atuação secundária   |
|-----|----------------------------|--------------------|---|--|
| E14 | <b>39</b>                  | Associação privada | Mulheres  | Desenvolvimento rural e educação política e popular  |
| E15 | <b>17</b>                  | Sem CNPJ           | Negros  | Mulheres e liberdade religiosa   |
| E16 | <b>18</b>                  | Associação privada | LGBT  | Associação de defesa de portadores do vírus HIV, <i>advocacy</i> e educação política e popular           |
| E17 | <b>27</b>                  | Associação privada | Associação de defesa de portadores do vírus HIV | LGBT, associação de defesa de direitos de crianças e adolescentes e defesa de direitos – múltiplas áreas |
| E18 | <b>11</b>                  | Associação privada | Defesa de direitos – múltiplas áreas            | Associação de anistiados   |
| E19 | <b>17</b>                  | Associação privada | Defesa de direitos – múltiplas áreas            | Educação política e popular  |
| E20 | <b>14</b>                  | Associação privada | Negros  | Mulheres, educação política e popular  |
| E21 | <b>28</b>                  | Associação privada | LGBT  | Associação de defesa de portadores do vírus HIV e <i>advocacy</i>  |
| E22 | <b>17</b>                  | Associação privada | LGBT  | Negros, associação de defesa de portadores do vírus HIV, <i>advocacy</i> e liberdade religiosa           |
| E23 | <b>17</b>                  | Associação privada | Reciclagem                                      | Meio ambiente e proteção animal, economia solidária e desenvolvimento rural                              |

### **Legenda**

\*ALCANCE

Local (atuação em uma ou mais cidades na mesma unidade federativa)

Regional (atuação em mais de uma unidade federativa em até duas regiões)

Nacional (atuação em mais de três regiões)

Internacional

| <i>Região</i> | <i>Alcance*</i> | <i>Fontes de financiamento</i>   | <i>Porte**</i> | <i>Orçamento anual</i>        |
|---------------|-----------------|--|----------------|-------------------------------|
| Nordeste      | Local           | Cooperação internacional, recursos públicos e <i>crowdfunding</i>  | Grande         | De R\$ 200 mil a R\$ 1 milhão |
| Nordeste      | Local           | Taxa de contribuição, repasses sindicais e cessão de espaço público  | Pequeno        | Não identificado              |
| Nordeste      | Local           | Cooperação internacional, doações, recursos públicos e doação de mercadorias apreendidas                                 | Grande         | Menos de R\$ 200 mil          |
| Nordeste      | Nacional        | Cooperação internacional, recursos públicos e doações  | Grande         | Mais de R\$ 1 milhão          |
| Sudeste       | Local           | Recursos públicos, doações e cooperação internacional  | Grande         | Mais de R\$ 1 milhão          |
| Sudeste       | Nacional        | Doações  | Grande         | Mais de R\$ 5 milhões         |
| Sul           | Local           | Cooperação internacional e doações   | Pequeno        | Não identificado              |
| Sul           | Local           | Recursos públicos, cooperação internacional e doações  | Médio          | De R\$ 200 mil a R\$ 1 milhão |
| Sul           | Local           | <i>Crowdfunding</i> e doações  | Pequeno        | Não identificado              |
| Sul           | Local           | Recursos públicos, comercialização de bens e serviços, doações e compra de notas de associações e catadores/as e doações | Grande         | Não identificado              |

**\*\*PORTE**

Pequeno (sem ou até dois vínculos formais de trabalho)

Médio (de três a nove vínculos formais de trabalho)

Grande (mais de nove vínculos formais de trabalho)

## ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Dia/hora:

Duração:

Local:

Id.:

### APRESENTAÇÃO

- Do entrevistador e da pesquisa (implementação do MROSC);
- Panorama geral da entrevista (blocos);
- Autorização para utilização das informações (termo de consentimento), sigilo do entrevistado e uso não comercial das informações prestadas.

### BLOCO 1. TRAJETÓRIA DO RESPONDENTE E DA OSC

Nome/cargo:

Formação/escolaridade:

Tipo/tempo de vínculo:

TRAJETÓRIAS.

Do entrevistado na OSC e da OSC: *[manter foco na OSC]*.

1. Trajetória/experiência pessoal na OSC *[manter foco em atividades de captação, gestão administrativa e financeira]*;
2. Trajetória e atividades atuais da OSC *[manter foco na defesa de direitos; explorar projetos atuais]*;
3. Estratégias de financiamento da OSC;
4. Quantidade de funcionários *[amplo, não só CLT]*;
5. Financiamento público nas atividades/projetos da OSC *[passado e atual]*:
  - a. Âmbito federativo: federal, UFs, municipal;
  - b. Modalidade: convênio, parcerias, doações incentivadas etc.

### BLOCO 2. PARCERIAS DA OSC REGIDAS PELO MROSC (LEI Nº 13.019/14)

*[Se a OSC não tiver experiência no MROSC, explorar parcerias com poder público, em geral envolvendo recurso público, ou ainda, se não tiver nem isso, explorar percepções que possui a partir do contato com o relato de outras OSC].*

1. Relato da realização e tentativas de financiamento público para projetos via MROSC:
  - a. Âmbito federativo: federal, UFs, municipal  
*[há diferenças? Capacidades dos órgãos; perfil de financiamento a depender do órgão];*
  - b. Pré-seleção do projeto *[temas já previstos na política pública? (termo de colaboração) temas novos? (termo de fomento)]* Ciência e (intenção de) utilização de Manifestação de Interesse Social (PMI Social) + possibilidade de “atuação em rede”;
  - c. Seleção *[fundo específico; editais; disputa com outras OSCs; explorar diferenças com os convênios];*
  - d. Contratação *[atuação em rede; burocracia; explorar entraves inerentes/ causados pelo próprio MROSC];*
  - e. Monitoramento e Avaliação *[adequabilidade para acompanhamento da evolução do projeto; explorar diferenças com os convênios; conhece sobre CONFOCO?];*
  - f. Prestação de contas *[descrever controle se só formal-financeiro; se por resultados; prazos].*

### **BLOCO 3. PERCEPÇÃO SOBRE O MROSC**

1. Avaliação geral do modelo de financiamento público do MROSC *[explorar semelhanças e diferenças com modelo anterior de convênios, modelos privados e modelos internacionais];*
2. Contribuição para a sustentabilidade econômica das OSC de direitos *[explorar potencialidades, desafios e entraves];*
3. Grau de inovação para o controle das parcerias *[novo paradigma?]* + simplificação dos processos de prestação de contas;
4. Modelos de parceria por ente federativo *[explorar diferenças];*
5. Sugestões para melhoria do MROSC.

### **BLOCO 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

1. Visão síntese sobre o MROSC;
2. Outras percepções e temas não abordados;
3. Indicações de organizações com que tenha contato e que se enquadrem no conceito de defesa de minorias/ direitos humanos;
4. Indicações do que entende que são os temas trabalhados por defesa das minorias *[apresentamos o descritivo do MAPA/ FASFIL primeiro e perguntamos se tem algo que entende que deveria ser considerado].*

**TABELA 2 - SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO**

|                                  |  |                      |
|----------------------------------|--|----------------------|
| <i>Contexto de implementação</i> | “Acho que a lei pode ser aperfeiçoada dentro da sua principiologia, com fortalecimento da democracia e descentralização.”  | <b>Entrevista 7</b>  |
|                                  | “É necessário o desenvolvimento de outras linhas de financiamento e de mais incentivos aos cidadãos.”  | <b>Entrevista 7</b>  |
|                                  | “Deveria ter uma lei específica para o programa de pessoas ameaçadas.”   | <b>Entrevista 7</b>  |
|                                  | “É preciso iniciativas de fortalecimento, políticas de apoio e capacitação das OSCs, tendo em vista as exigências da legislação.”  | <b>Entrevista 12</b> |
| <i>Custos de transição</i>       | “Deve haver reforço do espírito de parceria entre as OSCs e o Estado.”   | <b>Entrevista 13</b> |
|                                  | “É preciso que as SAS [Supervisões de Assistência Social] falem a mesma língua e consolidem os entendimentos hoje fracionados.”  | <b>Entrevista 13</b> |
|                                  | “Se houvesse um padrão, gastaríamos metade do que gastamos. Estamos paranoicos, temos setor administrativo maior do que deveríamos ter. Isso sem contar os impactos sobre a atividade-fim por conta dessa quantidade absurda de contratos, notas e relatórios finais.” | <b>Entrevista 18</b> |
| <i>Planejamento</i>              | “Devem ser feitos investimentos na formação dos agentes públicos e no preparo da máquina pública para a operacionalização do regime de parcerias via MROSC.”   | <b>Entrevista 2</b>  |
|                                  | “Os mecanismos de transparência dos PMIs devem ser aprimorados.”   | <b>Entrevista 2</b>  |
|                                  | “Eu retiraria os PMIs. A ideia era ser simples, mas, hoje, é burocrático e desnecessário.”   | <b>Entrevista 5</b>  |
|                                  | “O MROSC não está sendo implementado no seu potencial. Faltam recursos humanos e, sobretudo, capacitação.”   | <b>Entrevista 7</b>  |
|                                  | “O PMI, da forma que está, é inócuo. É uma furada, porque, se eu fosse uma OSC com uma grande ideia, não proporia nada ao poder público com a possibilidade de não ser a executora da parceria.”   | <b>Entrevista 8</b>  |
|                                  | “Tem que haver um apoio à readequação das OSCs, principalmente para a readequação de estatutos, que é um processo caro.”   | <b>Entrevista 14</b> |
| <i>Seleção</i>                   | “A autonomia à contratação de funcionários sem interferência estatal deveria ser repetida nos decretos de regulamentação do MROSC. Estamos enfrentando dificuldades com essa interpretação.”   | <b>Entrevista 7</b>  |
|                                  | “Acredito que a contratação deveria ser por dispensa baseada na experiência.”  | <b>Entrevista 23</b> |

|                                  |  |                      |
|----------------------------------|--|----------------------|
| <i>Execução</i>                  | “É preciso mais clareza sobre a aplicação temporal das regras do MROSC. Mudanças nos termos são necessárias porque já estamos há mais de cinco anos parcerizando.”   | <b>Entrevista 7</b>  |
|                                  | “Rediscutiria a necessidade de conta única.”   | <b>Entrevista 8</b>  |
|                                  | “Precisamos ter uma taxa de administração. Sem ela, não é possível construir a estrutura necessária para a manutenção dos projetos.”   | <b>Entrevista 18</b> |
| <i>Monitoramento e avaliação</i> | “Monitoramento (a cargo das OSCs) deve ser diferenciado de avaliação (a cargo do Estado).”   | <b>Entrevista 5</b>  |
|                                  | “Devemos simplificar a ideia de comissões de monitoramento e avaliação por conta das circunstâncias do poder público. Muitos entes públicos não possuem gente/capacidade/interesse, só dá certo em governo de grande porte.”   |                      |
| <i>Prestação de contas</i>       | “Tem que haver o desenvolvimento de um sistema de gestão de recursos com a possibilidade de ser operado <i>off-line</i> e com exigências administrativas/operacionais mais brandas, tendo em vista as associações locais de pouca estrutura.”  | <b>Entrevista 2</b>  |
|                                  | “Precisamos reforçar os ganhos da lei, principalmente o controle por resultados. A prestação de contas [formal-burocrática] deve ser desnecessária se o objeto está cumprido.”   | <b>Entrevista 5</b>  |
|                                  | “Independentemente do porte, o MROSC se aplica a todas as OSC, indiscriminadamente. Por isso, acho que precisa ser criado um regime simplificado.”   | <b>Entrevista 5</b>  |
|                                  | “A prestação de contas avançou, mas é necessária a mudança de cultura para que haja efetividade.”  | <b>Entrevista 8</b>  |
|                                  | “O Estado deveria nos retornar, em prazo razoável, sobre as prestações de contas submetidas. Somos obrigados, anos a fio, a manter todos os documentos e isso gera ônus desnecessário. É como se dormíssemos com um fantasma o tempo todo.”  | <b>Entrevista 9</b>  |
|                                  | “É imprescindível que a criminalização das OSCs – pela Receita, INSS, MP ou pelos Conselhos – seja definitivamente sanada. Possibilitando, assim, que a transparência e a objetividade pretendidas pelo MROSC na prestação de contas sejam de fato alcançadas. Hoje, ao invés de nós fiscalizarmos o Estado, ele nos fiscaliza.” | <b>Entrevista 9</b>  |
|                                  | “É necessário um regime especial de prestação de contas especialmente para agricultores familiares.”   | <b>Entrevista 10</b> |



Esta publicação foi elaborada com a participação financeira da União Europeia e demais organizações patrocinadoras. O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva dos autores, que foram coordenados pelo GIFE e pela FGV Direito SP, não podendo, em caso algum, considerar-se que reflete a posição da União Europeia ou das instituições patrocinadoras e organizadoras.



*Este livro foi composto utilizando-se  
a família tipográfica Kepler Std, com  
corpo 9,5 pontos e espaço de entrelinhas  
de 13,97 pontos.*





REALIZAÇÃO



PELO IMPACTO DO INVESTIMENTO SOCIAL



PARCERIA TÉCNICA



PARCERIA



APOIO

