

VINÍCIUS GONÇALVES LOPES

A APLICABILIDADE DA LEI 13.019/2014 COMO FATOR DE TRANSPARÊNCIA E EFICÁCIA NOS REPASSES DE VERBAS PÚBLICAS A ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS

> RIO GRANDE 2015

VINÍCIUS GONÇALVES LOPES

A APLICABILIDADE DA LEI 13.019/2014 COMO FATOR DE TRANSPARÊNCIA E EFICÁCIA NOS REPASSES DE VERBAS PÚBLICAS A ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco José Soller de Mattos

RIO GRANDE

VINÍCIUS GONÇALVES LOPES

A APLICABILIDADE DA LEI 13.019/2014 COMO FATOR DE TRANSPARÊNCIA E EFICÁCIA NOS REPASSES DE VERBAS PÚBLICAS A ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em:	23 de outubro de 2015.
Banca Examir	nadora:
	Prof. Dr. Francisco José Soller de Mattos (Orientador)
	Prof. Dr. Ênio Duarte Fernandez Junior
	Prof ^a Rosana da Rosa

Dedico este trabalho a todos aqueles que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, tanto humana quanto profissional.

"O que segue a justiça e a beneficência, achará a vida, a justiça e a honra."

(Provérbios 21, 21)

RESUMO

LOPES, Vinícius Gonçalves. A aplicabilidade da Lei 13.019/2014 como fator de transparência e eficácia nos repasses de verbas públicas a Organizações da Sociedade Civil no Município do Rio Grande/RS. 2015. Trabalho destinado à Conclusão da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande/RS.

O presente trabalho, destinado à conclusão do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, intitulado "A aplicabilidade da Lei 13.019/2014 como fator de transparência e eficácia nos repasses de verbas públicas a Organizações da Sociedade Civil no Município do Rio Grande/RS", tem por objetivo a verificação da importância das OSC's na execução das políticas públicas em mútua colaboração com a Administração Pública e a análise da realização das parcerias voluntárias com o advento da Lei nº 13.019/2014. Primeiramente, traça-se um panorama nacional da atuação das Organizações da Sociedade Civil, buscando-se fornecer um embasamento histórico sobre o tema a ser abordado. Também discorre-se a respeito dos convênios administrativos e da relação entre Administração Pública e OSC's, ressaltando-se o quão importante é o trabalho em conjunto para que ambos desempenhem satisfatoriamente suas funções em tal relação. Diante da necessidade de maior segurança jurídica nas parcerias voluntárias entre Poder Público e OSC's, e após um árduo e coletivo processo de construção, chega-se na Lei nº 13.019/2014, ensejando um novo paradigma nas referidas parcerias. Analisando as principais características desta nova Lei, almejar-se-á encontrar e apontar diretrizes para a aplicabilidade da mesma, focando-se no Município do Rio Grande.

PALAVRAS-CHAVE: Organizações da Sociedade Civil; Administração Pública; Lei nº 13.019/2014.

SUMÁRIO

INT	FRODUÇÃO						8
	PERSPECTIVA					-	
	Formação e Forta						
	Relação Socieda			_			
	rioluşuo occiouu						
2.	DOS CONVÊNIO	S FIRMADOS	S ENTRE ES	TADO E	ORGANI	ZAÇÕES	D <i>A</i>
SO	CIEDADE CIVIL						19
2.1	Os convênios	administrativo	s na atual re	ealidade	do Muni	cípio do	Ric
Gra	ande/RS						23
2.2	Dos problemas	nas parceria	s entre Admir	nistraçã	o Pública	e OSC's	e a
ne	cessidade de um l	Marco Regula	tório				27
3. /	ADVENTO DA LEI	Nº 13.019/201	4				30
3.1	Processo Democ	rático de Con	strução				30
3.2	Principais aponta	amentos sobr	e a Lei nº 13.0 [,]	19/2014.			33
	APLICABILIDAD						
MU	JNICIPAL						43
CC	NSIDERAÇÕES F	INAIS					45
	- 3						
RE	FERÊNCIAS						47
ΔΝ	IFΥΩ						40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais

CNSS Conselho Nacional do Serviço Social

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CSCL Central de Sistemas de Controle Interno

CTN Código Tributário Nacional

GCLC Gabinete de Compras, Licitações e Contratos

LBA Legião Brasileira de Assistência

MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

ONG Organização Não-Governamental

ONU Organizações das Nações Unidas

OS Organização Social

OSC Organização da Sociedade Civil

OSCIP Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PGM Procuradoria Geral do Município

SICONV Sistema de Gestão de Convênios

SMCAS Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social

SMED Secretaria de Município da Educação

SMF Secretaria de Município da Fazenda

INTRODUÇÃO

As parcerias estabelecidas entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC's) qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando o atendimento de demandas específicas de forma criativa e inovadora. As referidas parcerias voluntárias receberam significativo incentivo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, muito caracterizada por sua visão voltada à cidadania e às necessidades sociais, objetivando-se abrir mão de um sistema mais burocrático em prol de atingir-se determinadas metas sociais em conjunto com as entidades do Terceiro Setor.

Atualmente, dentro deste cenário de parcerias e mútua colaboração entre o Poder Público e as entidades do Terceiro Setor, o instrumento que mais tem sido utilizado para a formalização destas relações são os chamados convênios administrativos. Este vínculo de cooperação vem para proporcionar o atendimento de forma mais célere e eficaz das necessidades da população nas áreas legalmente permitidas, dentro de planos de trabalho que previamente estipulam as metas a serem alcançadas.

No Brasil, é inegável que as organizações da sociedade civil exercem função fundamental para que se execute de forma mais abrangente as políticas públicas. Porém, constatou-se que muitas destas organizações estavam atuando de maneira irregular, não atendendo ao que estavam destinadas a fazer e, assim, utilizando incorretamente, e por não poucas vezes de má-fé, o dinheiro público recebido através das parcerias firmadas com a Administração Pública, visualizando-se nestas parcerias uma forma ardilosa de corrupção.

Diante disso, surgiu a Lei 13.019 de 31 de julho de 2014 com o objetivo de sanar mazelas presentes nas parcerias firmadas entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil. Cabe destacar, que essa Lei é fruto de um diálogo democrático realizado entre o Governo e as referidas organizações, na qual ambos se mostraram dispostos a trabalhar pela melhoria desta relação.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso em Direito tem como escopo frisar a importância das parcerias firmadas entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil e as alterações que ocorrerão com o advento da Lei 13.019/2014. Para tanto, organizou-se o trabalho de forma a apresentar subsídios suficientes para se realizar um debate sobre o referido tema.

Em prol de facilitar a leitura, estruturou-se o referido trabalho em capítulos. Sendo este primeiro destinado a introduzir o tema. No capítulo seguinte, apresenta-se, dentro de uma perspectiva histórica, as Organizações da Sociedade Civil, para que analisando seu processo de formação e de fortalecimento no Brasil, torne-se mais acessível compreender a sua importância no processo de execução de políticas públicas. Analisa-se também a relação estabelecida entre Sociedade Civil e Administração Pública, atentando-se especialmente na mútua colaboração que deve permear tal relação.

Na sequência, aborda-se o instituto dos convênios administrativos, focando-se especificamente naqueles firmados entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. Além disso, realiza-se uma explanação sobre como se dão essas parcerias voluntárias entre Administração Pública Municipal e OSC's no município do Rio Grande/RS, tendo como base minha experiência vivencial obtida no serviço público municipal.

Ademais, apresentar-se-ão alguns dos problemas encontrados nas parcerias entre Administração Pública e OSC's e a necessidade de um Marco Regulatório que ensejasse maior segurança jurídica em tais parcerias. Neste sentido, surge a Lei nº 13.019/2014, a qual será apresentada no presente trabalho, abordando-se seu processo de construção e realizando-se apontamentos sobre esta nova Lei.

Por fim, em um contexto de instabilidade a respeito do que esta nova lei na prática vai implicar, debater-se-á se com a vigência da Lei nº 13.019/2014, a Administração Pública terá maior controle sobre os repasses de verbas públicas e execução dos projetos das Organizações da Sociedade Civil ou apenas burocratizará os procedimentos para a realização destes repasses. Outrossim, procurar-se-á mostrar como atualmente o Município do Rio Grande está se preparando neste processo de adaptação jurídica e administrativa para os ditames da Lei nº 13.019/2014, realizando-se para tanto uma entrevista com o Procurador do Município Daniel Spotorno.

Assim, a partir das informações coletadas, buscou-se no presente trabalho apresentar um panorama geral da relação entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, ressaltando-se a relevância das parcerias firmadas entre estes, bem como apontar diretrizes para a aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014.

1. PERSPECTIVA HISTÓRICA NACIONAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

1.1 Formação e Fortalecimento da Sociedade Civil Organizada no Brasil

O processo de organização da sociedade brasileira apresenta-se fortemente influenciado pelo seu modelo de colonização de exploração oligárquico-exportador implantado, ao passo que primeiro foi criado o Estado, com estrutura e interesses próprios, e depois veio a sociedade. Esta circunstância, somada à grande extensão territorial brasileira, ocasionou a quase nulidade da organização social nos três primeiros séculos – séculos XVI, XVII e XVIII (MÂNICA, 2006).

Durante os séculos acima citados, a prestação de serviço voltado ao interesse público restringiu-se à atuação da Igreja Católica, especialmente com as Irmandades e com as Confrarias, ganhando a posterior companhia de entidades criadas por outras igrejas e de associações de imigrantes. No século XIX, constatouse o registro histórico de movimentos não organizados e também não duradouros em prol da promoção e defesa de direitos socias, em especial grupos que defendiam o abolicionismo, na segunda metade do referido século (MÂNICA, 2006).

Já no século passado, percebe-se uma sensível e importante alteração, conforme aduz o pesquisador Fernando Borges Mânica:

No século XX, a situação teve sensível alteração. No cenário social, a urbanização e industrialização fizeram com que surgissem numerosas associações profissionais, associações de classe e sindicatos. A ausência de uma legislação trabalhista tornou comum a criação de associações de auto-ajuda, com objetivo de prover assistência aos trabalhadores em caso de acidente, desemprego ou morte. No campo institucional, com a Constituição de 1934, o Estado brasileiro assumiu o modelo de **Estado social**, passando a voltar sua atuação também para as áreas econômica e social. Ocorreu, assim, uma aproximação entre Estado e sociedade, caracterizada por um movimento de "socialização do Estado e estadualização da sociedade", ou de "absorção da Sociedade pelo Estado, isto é, a politização de toda a Sociedade". (MÂNICA, 2006, p. 27).

Com o governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, também constatouse importantes transformações em decorrência da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, bem como com o surgimento da legislação trabalhista e previdenciária. Outrossim, com uma maior intervenção do Estado no meio social, neste período ditatorial, foi aumentado, a partir de 1937, o aparato estatal direcionado à prestação de serviços sociais, construindo-se e ampliando-se hospitais e escolas (MÂNICA, 2006).

Um avanço importante dado no âmbito social brasileiro, foi a criação, pela Lei nº 4.830 de 1º de outubro de 1942, da Legião Brasileira de Assistência (LBA)¹. Com atuação em quase todos os municípios do País, a LBA objetivava prestar, em colaboração com outras entidades ou diretamente, serviços de assistência social.

É importante frisar que desde o final da década de 1920, as entidades prestadoras de serviços de interesse público, já percebiam auxílios do Estado, o qual os concedia embasado em critérios de pouca definição. Para subsidiar tais auxílios financeiros, utilizavam-se os recursos advindos da contribuição de caridade, cobrada em cima da importação de bebidas alcoólicas, conforme dispõe o Decreto nº 5.432, de 10 de janeiro de 1928 (MÂNICA, 2006).

Surge em 1938 o Conselho Nacional do Serviço Social - CNSS², o que veio a consolidar a aliança entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços de interesse público nas áreas de assistência social, saúde e educação, que até hoje são as áreas onde as entidades mais atuam. Este conselho tinha como principal função a análise dos pedidos de subvenção, dada à enorme procura por recursos públicos por parte das entidades, as quais deveriam estar registradas no CNSS (MÂNICA, 2006).

É importante destacar que a relação entre Estado e entidades prestadoras de serviços sociais estreitou-se com a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que inclusive vige até hoje. Esta lei instituiu a declaração de Utilidade Pública, que é um reconhecimento que o Poder Público faz às entidades brasileiras que não remuneram seus dirigentes, que estão em pleno funcionamento e que servem altruisticamente a interesses coletivos.

Posteriormente, a Lei nº 3.577, de 04 de julho de 1959, determinou como exigência para obtenção do Certificado de Fins Filantrópicos, a prévia obtenção do título de utilidade pública por parte da entidade. Assim, com a necessidade de buscar o reconhecimento como uma organização social de utilidade pública, as entidades buscaram cada vez mais o Poder Público para obterem a outorga de

² O CNSS foi extinto pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (denominada Lei Orgânica da Assistência Social), sendo criada em seu lugar o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

-

¹ Pela Portaria nº 6.013, de 1º de outubro de 1942, do Ministro da Justiça e Negócios Interiores foi autorizado a sua organização definitiva e o seu funcionamento. Sendo sempre presidida pelas primeiras-damas do país, a LBA foi extinta através do art. 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, em decorrência de denúncias de esquemas de desvio de verbas públicas.

certificação e titulação por parte deste e, consequentemente, terem um acesso maior aos recursos, ocasionando uma aproximação entre Estado e entidades prestadoras de serviços de interesse coletivo.

Ao longo das décadas de 1960 e 1970 percebe-se, inclusive, um incentivo da ONU (Organizações das Nações Unidas) na criação e desenvolvimento de organizações da sociedade civil. Neste sentido, assevera Gustavo Alexandre Magalhães (2012) que: "A própria ONU, ao longo das décadas de 60 e 70, ao tentar auxiliar programas de cooperação internacional, incentivou a criação e o desenvolvimento de organizações não governamentais" (MAGALHÃES, 2012, p. 55).

Todavia, embora se começasse a progressivamente estreitar-se a relação entre organizações sociais e Poder Público, com o período da Ditadura Militar (1964-1985), a sociedade civil brasileira teve sua atuação fortemente inibida perante a falta de autonomia que o Estado ditador impunha. Nesse período histórico, a liberdade de expressão e de organização beirava à inexistência e as mais diversas formas de organizações foram suprimidas ou sofreram interferência do governo.

Em contrapartida, a sociedade civil brasileira começa, gradativamente, a partir da década de 1970, um significativo ressurgimento, que tem como essência a oposição ao Estado autoritário. Esse ressurgimento foi tão significativo, que alguns analistas o consideram como, de fato, a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil (AVRITZER, 1994).

A organização por parte da sociedade civil vem a ser o único núcleo capaz de resistir a um Estado autoritário, conforme aduz Evelina Dagnino (2002):

Considerada o único núcleo possível de resistência a um Estado autoritário, a sociedade civil se organizou de maneira substancialmente unificada no combate a esse Estado, desempenhando papel fundamental no longo processo de transição democrática. (DAGNINO, 2002, p. 9).

Cabe referir que o Brasil passa por um processo de democratização desde o final da década de 80, tendo a Constituição Federal de 1988 como marco formal deste processo. Este processo é decorrente da necessidade que o país tivera de ressurgir de um período de opressão e autoritarismo que fora imposto pelo regime militar instalado em 1964 até meados da década de 1980. Dagnino (2002) contribui ao colocar que:

O cenário mais amplo dos encontros entre Estado e sociedade civil está evidentemente constituído pelo processo de democratização pelo qual passa o país desde o final de década de 80. A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária, etc., fenômenos qualificados por um intenso debate sobre a natureza da democratização, constitui uma face desse processo. A outra, resultado da primeira, é a própria democratização do Estado, que, mediante o restabelecimento de vários dos procedimentos democráticos formais, abre-se ao acesso das novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário. A nova Constituição de 1988 é o marco formal desse processo. (DAGNINO, 2002, p. 13).

A Constituição Federal de 1988 apresentou, como uma de suas principais características, o olhar voltado ao campo social, incluindo contar com o apoio da própria sociedade civil organizada em prol da promoção e execução de políticas públicas. E é exatamente neste sentido que, pela primeira vez de forma expressa, atribui-se também à sociedade civil, através de organizações sem fins lucrativos, o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro (MÂNICA, 2006).

Assim as organizações da sociedade pertencentes ao chamado Terceiro Setor, passam a ocupar uma lacuna deixada pelo Primeiro Setor (Estado) e pelo Segundo Setor (mercado). Quanto ao tema, Eduardo Szazi (2000) afirma que

[...] as transformações no mercado e na sociedade brasileira verificadas nos últimos trinta anos conduziram a uma redistribuição dos papéis de cada ator social no alcance do bem comum, onde, progressivamente, a sociedade civil organizada assumiu novas responsabilidades pela proteção e defesa de direitos, antes inseridas na órbita exclusiva do Estado (Primeiro Setor), posto que, até aquele momento, a empresa privada (Segundo Setor) entendia que sua função era limitada ao pagamento de impostos e geração de empregos. O crescimento do número de organizações da sociedade civil verificado desde os anos 70 fez surgir um novo ator social, o denominado Terceiro Setor, o conjunto de agentes privados com fins públicos, cujos programas visavam atender direitos sociais básicos e combater a exclusão social e, mais recentemente, proteger o patrimônio ecológico brasileiro. (SZAZI, 2000, p. 22).

Diante do fato de que o Estado não consegue abarcar todas as necessidades sociais, estimulou-se que a própria sociedade civil desenvolvesse atividades de interesse da coletividade, sem a exigência de qualquer contrapartida financeira. Outrossim, observa-se que as organizações da sociedade civil não perderam seu caráter privado, haja vista que a atuação permanecera sendo amparada pelos princípios da livre iniciativa e da autonomia privada, malgrado visem à satisfação de interesses coletivos (MAGALHÃES, 2012).

É possível aferir que o desenvolvimento do chamado Terceiro Setor no Brasil iniciou-se na década de 1970, ainda que não se utilizasse esta denominação, sendo um período de expansão gradativa das associações civis, sindicatos, grupos ambientalistas, movimentos das minorias, entre outros. O termo Terceiro Setor começou a ser comumente utilizado na década de 1990 (MAGALHÃES, 2012).

A intenção ao se utilizar a expressão Terceiro Setor, seria a de definir um segmento que não ocasionasse confusão com o Primeiro nem com o Segundo Setor, mas que se apresenta ao lado destes. É a sociedade civil organizada atuando em prol dos interesses coletivos, podendo inclusive firmar parcerias com o Poder Público.

Atente-se que o surgimento do Terceiro Setor e a execução de políticas públicas socias pela sociedade civil não é fruto da abstinência do Estado no campo social. É justamente neste contexto de Estado coordenador de políticas sociais que surge a parceria com a sociedade civil na promoção de tais políticas (LEWIS, 2006).

Inúmeros são os nomes dados às instituições pertencentes ao Terceiro Setor, inclusive a própria Constituição Federal de 1988 utiliza vários termos para se referir a elas. Neste sentido, veja-se a análise feita pelo pesquisador Violin (2006):

Faz-se necessário observar que a Constituição de 1988 utiliza vários termos ao se referir às *entidades do terceiro setor*, como "instituições sem fins lucrativos" (art. 150, VI, *c*), "entidades beneficientes de assistência social" (art. 195, § 7°), "entidades filantrópicas" (art. 199, § 1°), "entidades sem fins lucrativos" (art. 199, § 1°), "entidades beneficientes" (art. 204, I), "instituições de assistência social" (art. 150, VI, *c*), "entidades não governamentais" (art. 277, § 1°). A expressão *terceiro setor*, no entanto, não é utilizada em qualquer dos dispositivo do texto constitucional. (VIOLIN, 2006, p. 128-129).

Estimulado pela novel Constituição de 1988, vive-se no Brasil, em meados da década 1990, a implantação do movimento da reforma administrativa gerencial, o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal. Este plano diretor horizontalizou a responsabilidade na execução das políticas públicas, fomentando e fortalecendo as entidades do Terceiro Setor, também chamadas Organizações da Sociedade Civil (OSC's).

Percebe-se que ocorreu uma descentralização das atribuições Estatais, na medida em que é possível transferir para as OSC's competência para gerir políticas públicas sociais de responsabilidade do Estado. A sociedade civil passa, então, a

realizar, em parceria com a Administração Pública, a prestação de serviços sociais (LEWIS, 2006).

Diante disso, o Estado percebeu ser mais prudente compartilhar a responsabilidade frente às políticas públicas sociais com a sociedade civil, atingindo realidades que sem a colaboração desta não se teria tanta abrangência e eficácia, sempre atentando-se ao fato de que o Estado não perde seu caráter regulador. Já por parte da sociedade, cresceu uma consciência nas pessoas, tanto físicas quanto jurídicas, de uma postura proativa, no intuito de alcançar um desenvolvimento social sustentado.

O Terceiro Setor apresenta-se formado por instituições, associações e entidades sem fins lucrativos que prestam um serviço de interesse coletivo, mais popularmente conhecidas como ONG's (Organizações Não Governamentais). Inúmeros são os títulos jurídicos que as entidades sem finalidade lucrativa podem receber, tais como OSCIP, OS³ ou ainda entidade de utlidade pública, todavia todas estas constituem as ONG's, que, por sua vez, constituem o Terceiro Setor.

Veja-se o ensinamento de Magalhães (2012):

[...] independentemente do título jurídico que recebem as entidades sem finalidade lucrativa (OSCIPs, OSs, entidades de utilidade pública etc.), todas elas constituem, na verdade, organizações não governamentais (ONGs) que buscam parcerias com o Poder Público, normalmente por meio de subvenções estatais. Trata-se justamente do terceiro setor. (MAGALHÃES, 2012, p. 50).

A Lei 13.019/2014, preferiu referir-se às entidades do Terceiro Setor como as Organizações da Sociedade Civil, conforme expressa o seu artigo 2º, inciso I:

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

I - organização da sociedade civil: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

.

³ Organização Social (OS) é uma qualificação que pode ser concedida pelo Poder Executivo a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, nos ditames da Lei 9.637 de 1998. Já as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são oriundas da Lei Federal 9.790 de 1999, que institui uma qualificação aplicável a pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos, facilitando possíveis parcerias com a Administração Pública.

Destarte, no prosseguir deste trabalho, utilizar-se-á a terminologia adotada pela nova lei, qual seja, Organizações da Sociedade Civil (OSC's), o que abrangerá todas as instituições, associações e entidades sem fins lucrativos que se enquadram nos ditames do artigo acima citado.

1.2 Relação Sociedade Civil e Administração Pública

Como já foi dito anteriormente, o Estado (Primeiro Setor) é quem deve zelar pela execução das políticas públicas em benefício da coletividade, e a sociedade civil vem a ser uma indispensável colaboradora nesta execução. Esta vital participação da sociedade civil se dá pelo seu contato direto com as realidades e dificuldades a serem superadas no âmbito social.

Foi na década de 90 que as forças sociais ganharam maior visibilidade, com a proposta de uma maior horizontalidade na execução das políticas públicas. Havia o questionamento quanto ao padrão centralizador e autoritário do Estado em relação às entidades beneficiárias de políticas públicas, bem como quanto à capacidade do Estado de atender de maneira eficaz às demandas sociais, sem, para tanto, contar com a participação da sociedade civil (TATAGIBA, 2002).

Vê-se, pois, neste período, a extrema necessidade de se dialogar sobre a participação das organizações da sociedade civil no espaço público, atuando de maneira mais efetiva e em colaboração com o Estado. Em relação a esta participação, cabe citar as pertinentes colocações de Tatagiba (2002):

O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a democracia do processo com a eficácia dos resultados — onde a primeira aparece como condição de realização da segunda. Claro que a ênfase em um ou em outro ponto, ou a sua efetiva articulação, varia tendo em vista a natureza dos governos, a capacidade de pressão da sociedade organizada, a setorialização dos projetos etc. Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. (TATAGIBA, 2002, p. 47).

Diante da percepção de que o Estado não conseguira atender a todos os anseios sociais, ocorreu um estímulo para que uma parcela da sociedade civil desenvolvesse atividades voltadas à satisfação do interesse público, sem com isto

auferir lucratividade. Atente-se que esta parcela da sociedade civil organizada não perdeu a natureza privada, haja vista que é regrada pelos princípios da livre iniciativa e da autonomia privada, malgrado visem atender os objetivos de interesses da coletividade (MAGALHÃES, 2012).

O Terceiro Setor vem contribuir, somando forças com o Poder Estatal, na promoção de políticas públicas, e ganham cada vez mais importância na realidade pátria. Faz-se, sobre este ponto, pertinente trazer à lume o que diz Takeshy Tachizawa, quando este afirma que

[...] o Estado tem se mostrado impotente para atender a demandas, principalmente na área social, da população brasileira. Esse fenômeno, que não é recente no cenário socioeconômico brasileiro, passa a ter maior ressonância para a sociedade, principalmente, a partir da Constituição de 1988 [que privilegia a discussão sobre a cidadania]. É neste contexto que surge o Terceiro Setor como um mercado social formado pelas ONGs e outras organizações congêneres. (TACHIZAWA, 2002, p. 18).

Através da concessão de benefícios às entidades do Terceiro Setor, aos quais normalmente são de natureza financeira, o Poder Público almeja o estímulo às ações privadas realizadas por organizações da sociedade civil que tenham interesses que se convirjam aos interesses Estatais, sempre visando o bem-estar da população. Todavia, deve-se sempre atentar ao fato de que não se pode meramente utilizar-se as OSC's como prestadoras de serviço em substituição ao Estado, uma vez que a responsabilidade é do Estado e as OSC's atuam em caráter colaborativo e complementar, o que em nenhum instante desresponsabiliza a Administração Pública de prestar determinado serviço, malgrado na realidade fática, por diversas vezes, deparemo-nos com isto (VIOLIN, 2006).

O que pode o Poder Público fazer é, como responsável da prestação de determinado serviço, fomentar a iniciativa de participação da sociedade civil organizada, em prol de que se promova a realização de políticas públicas pela sociedade. Desta forma o Estado continua atuando no campo social, porém como o coordenador de políticas sociais (LEWIS, 2006).

Constata-se que, atualmente, ambos os setores – público e privado – não possuem mais as características de dualidade extrema, havendo sim uma integração cada vez maior entre os dois setores. Administração Pública e OSC's estabelecem uma aproximação cada vez maior ao longo dos anos, destacando-se

as parcerias firmadas, principalmente com o desembolso de dinheiro público para a realização de projetos por parte das OSC's.

Antes de adentrar-se mais profundamente na temática acerca das parcerias firmadas entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil, cabe mencionar outra maneira de relação destes, qual seja, os incentivos fiscais.

Uma das formas que o Estado encontrou de efetivamente incentivar as OSC's foi concedendo-as o direito à imunidade tributária. A Constituição Federal em seu artigo 150, inciso VI, alínea *c*, em consonância com o artigo 9º, inciso IV, alínea *c* do Código Tributário Nacional (CTN), prevê que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir imposto sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, desde que atendidos os requisitos da lei.

O artigo 14 do CTN⁴ expressa os requisitos que devem ser observados pelas entidades no intuito de gozar dos benefícios tributários expostos no parágrafo acima, e quando do atendimento de tais requisitos o benefício é imediato, podendo ser gozado desde a composição da entidade. Assim, caso os entes tributantes instituam novos requisitos, que não sejam os estipulados pelo art. 14 do CTN, estarão cometendo ato de invasão de competência, passível de ser corrigida pelo Poder Judiciário (LEWIS, 2006).

Percebe-se nos requisitos constantes no artigo acima mencionado, que o Estado preocupa-se com a adequada aplicação dos recursos em prol do bem coletivo, evitando-se que interesses privados venham a comprometer a eficácia objetiva da imunidade tributária. Neste sentido, faz-se interessante o posicionamento de Eduardo Szazi (2000) quanto ao tema:

A imunidade tributária é uma das formas de expressão de renúncia fiscal e, com o segundo requisito do artigo 14 do CTN, quer o Estado assegurar que recursos que ele deixou de arrecadar venham a ser aplicados na atenção,

⁴ **Art. 14.** O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais:

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

^{§ 1}º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

^{§ 2}º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

assistência e desenvolvimento da população brasileira e nas atividades estatutariamente fixadas pelos instituidores. O fundamento é óbvio: o Estado brasileiro, notoriamente incapaz de atender a todas as demandas da sociedade, utiliza a renúncia fiscal como uma maneira de incentivo aos cidadãos para a realização de atividades que visem ao desenvolvimento social do país. Assim, não só o Estado, como também o povo brasileiro – destinatário final dos recursos arrecadados por impostos –, esperam que os recursos sejam aqui aplicados, especialmente na execução de programas que visem ao bem-estar comum da população. (SZAZI, 2000, p. 48).

No entanto, além de benesses tributárias, o Estado relaciona-se com as OSC's através das parcerias voluntárias, acordos que possuem como objeto repasses de verbas públicas. O instrumento mais comumente utilizado para se realizar tais repasses, especialmente no Município do Rio Grande, é o convênio administrativo, que será abordado a seguir.

2. DOS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Os convênios administrativos são acordos firmados entre Entes Públicos (Municípios, Estados, Distrito Federal e União) ou entre estes e organizações particulares, no intuito de realizar propósitos de proveito comum dos particulares, envolvendo a transferência de recursos financeiros oriundos de dotações no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, objetivando a realização de programa, projeto, atividade ou evento com duração certa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012) atenta que:

O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras modalidades públicas ou com entidades privadas. (DI PIETRO, 2012, p. 347).

E a doutrinadora ainda observa que convênio e contrato possuem similaridades, todavia apresentam características próprias. Veja-se:

O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias. Isto resulta da própria Lei nº 8.666/93, quando no art. 116, *caput*, determina que suas normas se aplicam aos convênios "**no que couber**". Se os convênios tivessem natureza contratual, não haveria necessidade dessa norma, porque a aplicação da Lei já decorreria dos artigos 1º e 2º. (DI PIETRO, 2012, p. 347).

Em análise ao acima citado e à Lei nº 8.666/93, é possível aferir que esta Lei além de tratar das licitações e contratos da Administração Pública, também contemplou os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, na medida em que em seu artigo 116, *caput*, expressa que a esses aplicar-se-á tal Lei, porém com a ressalva de que a aplicação ocorre apenas no que couber. Os §§ 1º a 6º deste artigo, apresentam os critérios a serem observados para a formalização do convênio, bem como os procedimentos a serem adotados para a regular execução e devida conclusão do mesmo, temas estes que serão abordados no decorrer deste trabalho.

O convênio é celebrado com o objetivo de alcançar interesses comuns, isto é, os partícipes (convenente e concedente)⁵ têm interesses convergentes e compartilhados. Neste tipo de acordo é possível que quaisquer dos partícipes se retire, respondendo pelas obrigações assumidas e colhendo as vantagens adquiridas até tal momento (GASPARINI, 2011).

Já no contrato, ao invés de partícipes, têm-se partes que se relacionam movidas por interesses antagônicos, divergentes. É possível pois aferir que quando se desejar, de um lado o objeto do acordo e do lado oposto se desejar a contraprestação correspondente, qual seja, o preço, estar-se-á diante de um contrato (SZAZI, 2000).

Reforça-se o fato de que o regime de mútua cooperação entre os partícipes num convênio vem a ser ponto imprescindível para a regular execução do mesmo. É vital para alcançar-se os resultados almejados no projeto executado através de determinado convênio, que ambos os partícipes, tanto convenente quanto concedente, estejam em pleno esforço conjunto em prol do interesse coletivo.

Ademais, outro ponto que merece ser mencionado é o fato de que no convênio, ao menos um dos partícipes deve ser um Ente Público (Munícipio, Distrito Federal, Estado ou União), o que influirá para o convênio ser público ou público-privado. O convênio será público quando o acordo de vontades for celebrado entre entes Estatais sob o regime de mútua cooperação, almejando-se o atendimento de objetivos de competência comum. A título de exemplificação, Magalhães (2012) aduz

-

⁵ Considera-se convenente o órgão ou ente da Administração Pública, direta ou indireta, ou ainda a entidade sem fins filantrópicos que recebe transferências de recursos financeiros ou créditos orçamentários do concedente, que é orgão ou ente da Administração Pública responsável por tais transferências, em prol da execução do projeto ou evento objeto do convênio celebrado.

que: "São muito comuns os convênios entre a União e Estados no intuito de realizar grandes obras viárias, como duplicação de avenidas e construção de viadutos" (MAGALHÃES, 2012, p. 202).

Noutro diapasão, o convênio público-privado será aquele firmado entre a Administração Pública e uma entidade privada, sem que esta possa auferir lucro em decorrência das atividades desempenhadas para atender aos objetivos pactuados. É exatamente o caso dos convênios celebrados entre o Estado e as OSC's integrantes do Terceiro Setor, onde não ocorre mera delegação de serviços públicos, mas sim o fomento a uma atividade privada que, direta ou indiretamente, colabora para a efetiva realização de políticas públicas (MAGALHÃES, 2012).

Mais importante que o caráter formal, independente do título jurídico que receberem os acordos celebrados entre entidades privadas e Administração Pública, é o conteúdo da parceria, a mútua cooperação e o objetivo comum almejado. Nesta perspectiva, faz-se deveras pertinente trazer à baila o que assevera o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2010):

Quanto à sua formalização, são eles normalmente consubstanciados através de "termos", "termos de cooperação", ou mesmo com a própria denominação "convênio". Mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação, em ordem a ser alcançado determinado fim de seu interesse comum. Tendo a participação de entidade administrativa, é fácil concluir que esse objetivo sempre servirá, próxima ou mais remotamente, ao interesse coletivo. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 244-245).

O presente trabalho foca-se, exclusivamente, nas parcerias público-privadas, isto é, aquelas parcerias celebradas entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos. Salienta-se o fato de que embora tenham autonomia para exercerem suas atividades, tais entidades são ao mesmo tempo dependentes das parcerias com o Poder Público, de modo especial dos recursos financeiros transferidos atualmente através dos convênios administrativos.

Ademais, retomando-se a imprescindibilidade da mútua cooperação na relação entre Poder Público e OSC's, depreende-se que esta recíproca colaboração pressupõe aportes de recursos por ambos os partícipes, ainda que se possa ter o predomínio de um deles. Não há, pois, a exigência de que a entidade convenente realize aporte de recursos financeiros, todavia é necessário que a entidade apresente uma contrapartida, com algo mensurável economicamente, podendo ser, por exemplo, bens ou serviços (SZAZI, 2000).

Deste modo, uma vez apresentado o projeto pelo convenente, aprovado tal projeto pelo concedente para a formalização do convênio e tendo ocorrido a execução do projeto, contando-se constantemente com a mútua cooperação entre os partícipes e com o precípuo objetivo de alcançar a meta ou as metas traçadas no projeto, chega-se a última etapa concernente a um convênio, qual seja, a sua prestação de contas. No que tange a esta última etapa, cabe trazer à lume as contribuições de Pereira Júnior e Dotti (2013), quando aduzem que:

A última fase que envolve o convênio diz respeito à prestação de contas. O órgão ou entidade que receber recursos públicos visando à implementação de política pública, em regime de mútua colaboração com a Administração Pública direta ou indireta concedente, obriga-se, independentemente do instrumento utilizado, a prestar contas de sua boa e regular aplicação. (PEREIRA JUNIOR e DOTTI, 2013, p. 172).

Como é possível observar na citação acima, a prestação de contas é um dever obrigatório, ao qual está expresso no art. 70, parágrafo único⁶, da Constituição Federal de 1988. Preza-se assim pela responsabilidade sobre o dinheiro público concedido pela Administração Pública aos partícipes convenentes, em especial no presente trabalho, às OSC's.

Observa-se que a prestação de contas é outra diferença entre convênio e contrato administrativo, haja vista que neste, onde os interesses entre as partes são antagônicos, não há a necessidade de se prestar contas do serviço que foi realizado e da aplicação do recurso advindo do Órgão concedente. Já no convênio, o qual os interesses são convergentes dentre os partícipes, a necessidade de se realizar a prestação de contas pelo convenente à Administração Pública, representa uma de suas etapas intrínsecas, em prol de clarificar a aplicação do recurso e a devida execução do projeto.

Atente-se que deve vir expresso no próprio convênio os prazos para a apresentação da prestação de contas por parte do convenente, que geralmente ficam entre 30 ou 60 dias após a vigência do convênio. Na referida prestação de contas deverá constar pormenorizadamente todos os gastos obtidos para a execução do objeto de convênio, apresentando os respectivos comprovantes dos pagamentos efetuados.

-

⁶ Art. 70 (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Todavia, caso não ocorra a apresentação da prestação de contas pelo convenente dentro do prazo avençado no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação ou recolhimento dos recursos, incluídos aí os rendimentos da aplicação financeira, com a devida atualização monetária e com o acréscimo dos juros moratórios, nos limites legais. Em caso de devolução do recurso recebido, observar-se-á também a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida, previstos na celebração do convênio pelos partícipes (PEREIRA JUNIOR e DOTTI, 2013).

Os documentos a serem analisados na prestação de contas, devem ser previamente descritos no próprio convênio, no intuito de estabelecer requisitos mínimos a serem analisados pela autoridade competente. Da mesma forma, deve auxiliar o convenente quanto à documentação que deve ser observada durante a execução do projeto para ensejar posteriormente uma satisfatória prestação de contas.

Ademais, no caso do convenente constatar a inviabilidade de realizar a prestação de contas, deverá apresentar contundentes justificativas ao Órgão concedente, demonstrando o impedimento de prestar contas, bem como quais medidas adotadas para resguardar o patrimônio público. Por fim, recebida a prestação de contas, é dever da autoridade competente do Órgão concedente aprovar ou reprovar a aplicação dos recursos, oportunizando-se ao convenente que apresente esclarecimentos mais detalhados quando estes se fizerem necessários, respeitando-se assim os princípios do contraditório e da ampla defesa (PEREIRA JUNIOR e DOTTI, 2013).

Após ter sido apresentado um panorama geral sobre os convênios administrativos, objetivando-se aqui fornecer subsídios de esclarecimento sobre este instrumento de formalização de parceria entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, buscar-se-á apresentar a seguir como se encontra a atual realidade municipal em relação a tais parcerias.

2.1 Os convênios administrativos na atual realidade do Município do Rio Grande/RS

O Município do Rio Grande apresenta atuação da sociedade civil em diversas áreas, executando e desenvolvendo variadas políticas públicas, como por exemplo, projetos voltados à educação para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, com estímulo ao esporte e à sadia convivência comunitária; associações que trabalham com autistas; com excepcionais; com deficientes visuais; com deficientes auditivos; com idosos; ou ainda casas de acolhimento institucional.

Estas OSC's de nossa cidade são deveras dependentes das parcerias com o Poder Público municipal e consequentemente do recurso público decorrente de tais parcerias e é através dos convênios firmados entre Prefeitura Municipal do Rio Grande e determinadas OSC's, que os repasses financeiros se realizam. Constatase pois o constante vínculo entre Administração Pública e entidades rio-grandinas do Terceiro Setor, ao passo que aquela fomenta o trabalho destas com incentivos financeiros em prol da plena e correta execução da política pública objeto do convênio firmado.

Há que se exaltar que os convênios que vem sendo firmados ao longo dos anos são de inestimável importância para a sobrevivência de tais OSC's, uma vez que muitas delas não teriam capacidade financeira para manter-se sem os recursos advindos dos convênios firmados com a Administração Pública Municipal. No entanto, é fato que atualmente o Governo Municipal não dispõe de todos os recursos necessários para que, sem a colaboração da sociedade civil, se consiga abranger todas as políticas públicas que tais parcerias possibilitam.

Atualmente, a Secretaria de Município da Cidadania e Assistência Social (SMCAS) e a Secretaria de Município da Educação (SMED) são as secretarias que mais se utilizam das parcerias firmadas através dos convênios com as OSC's, pretendendo-se alcançar a execução plena do objeto do termo de convênio.

No município do Rio Grande, atualmente, os convênios são firmados após a apresentação dos Projetos por parte das entidades, os quais primeiramente passarão por uma análise administrativa quanto à viabilidade de se firmar o convênio, e após isso ocorre a aprovação pela Secretaria ou pelo Conselho respectivo⁷. Depois, já tendo sido aprovado o projeto, a entidade apresentará toda a

_

⁷ Alguns Conselhos Municipais deliberam sobre a liberação dos recursos públicos para a execução de determinados projetos, como por exemplo o CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social) que delibera sobre a aprovação de projetos atinentes à assistência social ou ainda outro exemplo seria o COMDICA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) que delibera sobre a aprovação de projetos que digam respeito à infância e adolescência.

documentação necessária para a efetivação do convênio, como certidões negativas, certificados de regularidade, estatuto de constituição, dentre outros documentos, aos quais devem encontrar-se válidos e vigentes.

A Secretaria de Município da Fazenda (SMF) também participa deste processo, haja vista que fornece os pareceres econômico e orçamentário, efetuando as reservas orçamentárias suficientes para se dispor da quantia necessária que posteriormente será repassada à entidade convenente. Por conseguinte, a Procuradoria Geral do Município (PGM) deverá avaliar e dar seu parecer jurídico quanto à adequação do projeto e à documentação apresentada, e uma vez aprovado pela PGM, poderá dar-se prosseguimento aos procedimentos de formalização do convênio.

Após passadas estas etapas, o Gabinete de Compras, Licitações e Contratos (GCLC) tem a incumbência de analisar toda a documentação, observando a vigência documental. Caso esteja tudo de acordo, formalizará o termo de convênio para que as autoridades competentes⁸ assinem, e após colhidas todas as assinaturas se possa dar início à execução do objeto acordado.

Entretanto, necessário se faz realizar algumas observações quanto a algumas dificuldades encontradas na formalização e, posteriormente, na execução dos convênios administrativos firmados entre Administração Pública Municipal e as OSC's. Procurar-se-á elucidar e realizar alguns apontamentos de dificuldades constatadas.

Primeiramente, aponta-se a dificuldade de comunicação e entendimento entre os partícipes no convênio, na medida em que quaisquer incompreensões ou ainda compreensões errôneas dos objetivos almejados, podem ensejar divergência de interesses, inviabilizando a devida celebração do convênio. Assim, em decorrência desta má compreensão, destaca-se como um problema a entrega de documentação incorreta por parte do convenente, apresentando documentos diversos do que fora solicitado ou ainda certidões vencidas, ou às vezes não disponibilizam toda a documentação solicitada, ocasionando uma morosidade na formalização do convênio e, consequentemente, na execução do projeto.

Ademais, outra causa de lentidão para a execução é, por vezes, a dificuldade de colher todas as assinaturas necessárias. Na ausência de tais

_

⁸ A título de exemplificação, têm-se aí o Prefeito Municipal; o(a) Secretário(a) da secretaria de município envolvida; presidente da Organização da Sociedade Civil; Chefe do GCLC.

assinaturas não se poderá efetuar os repasses financeiros ao convenente, pois não se terá o instrumento que formalizará e comprovará de fato o acordo, dando azo assim aos referidos repasses.

Inegavelmente, é necessário também elencar como um dos principais problemas na execução dos projetos, a demora, por parte da Administração Pública, na realização dos repasses financeiros às OSC's convenentes. Tal demora decorre dos mais variados motivos, desde uma necessária suplementação orçamentária, para se dispor de saldo suficiente em determinada dotação orçamentária, até uma abertura de Crédito Adicional Especial se o valor for muito elevado e depender de aprovação do Poder Legislativo.

De qualquer sorte, o atraso nos repasses obstaculiza a execução dos projetos e o cumprimento dos prazos previamente estabelecidos no termo de convênio. Já quanto à fiscalização durante a execução, constata-se que já se busca realizar visitas periódicas nos locais onde está sendo desenvolvido o projeto pela entidade convenente, mas frisa-se que tais visitas periódicas não devem perder seu caráter permanente até a efetiva conclusão da execução do projeto, com o intuito de assim garantir um maior controle sobre a aplicação do recurso público.

Indubitavelmente, faz-se oportuna a análise de como se dá a prestação de contas dos recursos utilizados nos convênios firmados entre Prefeitura Municipal e OSC's rio-grandinas. De início, cabe aferir que no próprio termo de convênio vem expressa qual a documentação e o prazo em que deve ser apresentada a prestação de contas pela entidade convenente.

Em uma ordem cronológica dos fatos, pode-se afirmar que primeiramente o partícipe convenente entregará a documentação à Secretaria de Município responsável, que fará uma análise administrativa quanto aos requisitos formais que compõe a prestação de contas e na falta de algum documento, retornará à entidade para que sejam realizados os ajustes necessários. Terminada esta etapa, passar-se-á a uma análise contábil por um profissional competente da área da contabilidade, que deverá fornecer Parecer Contábil apontando irregularidades para ajustes por parte da entidade, ou, caso a prestação de contas esteja devidamente adequada na seara contábil, encaminhar-se-á a referida prestação à PGM para que seja realizado o Parecer Jurídico.

Em qualquer momento a prestação de contas poderá retornar à entidade para que a mesma realize os ajustes ou preste os esclarecimentos que se fizerem

necessários, respeitando-se assim os basilares princípios jurídicos do contraditório e da ampla defesa. Por fim, a Central de Sistemas de Controle Interno (CSCI) do Município, dará o parecer final, levando-se em consideração as manifestações realizadas na prestação de contas, no Parecer Contábil e no Parecer Jurídico, concluindo a prestação de contas como Regular, Regular com ressalvas ou Irregular.

Ressalta-se que, no presente trabalho, foi somente apresentada a realidade municipal, pois quando os recursos são oriundos de outras esferas – estadual ou federal – os procedimentos para formalização, fiscalização e prestação de contas realizam-se de maneiras diferentes. Tais procedimentos podem ser feitos através do envio de correspondências ou utilizando sistemas via *internet*, como por exemplo, no âmbito federal, o SICONV⁹.

Realizados estes breves apontamentos sobre como atualmente realizam-se os procedimentos para a formalização, execução e prestação de contas do convênio no município do Rio Grande, partir-se-á para uma abordagem sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a Lei nº 13.019/2014.

2.2 Dos problemas nas parcerias entre Administração Pública e OSC's e a necessidade de um Marco Regulatório

A proximidade entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil se trata de uma relação desenvolvida gradativamente ao longo de décadas, na qual para se atingir objetivos afins, ambos precisam mostrar-se parceiros na efetiva execução das metas propostas. O vínculo de cooperação deve constantemente permear as parcerias firmadas entre Poder Público e OSC's em todas as suas etapas, e caso um dos partícipes não haja com a clareza e com a lealdade necessárias, inevitavelmente ter-se-ão mazelas que poderão vir a comprometer toda a eficiência e eficácia na promoção de determinada política pública.

⁹ Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, legalmente instituído pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 6.329, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Desta feita, há que se tratar agora sobre algumas dificuldades enfrentadas na correta aplicação dos recursos públicos por parte das OSC's e da necessidade de regulamentar de maneira mais precisa a relação entre essas e o Poder Público.

Um dos maiores problemas que se começou a enfrentar foram as chamadas organizações "de fachada" que avistavam nas parcerias com a Administração Pública uma rápida maneira de auferir lucro, sem em nenhum instante zelar pela devida aplicação do recurso público. Ardilosamente, o interesse privado dos dirigentes das entidades se sobrepunha à mister finalidade de determinada OSC, fazendo com que ao invés de aplicar-se o recurso na execução do objeto do convênio, o dinheiro público fosse utilizado para fins pessoais (VIOLIN, 2006).

Verifica-se que o Terceiro Setor que antes se apresentava com a maciça predominância do voluntariado, está cada vez mais distante desta tão peculiar característica, e mais preocupante que esta distância, é o fato de muitas pessoas utilizarem-se das OSC's para praticarem o que Violin chama de "pilantropia", fazendo alusão à pilantragem praticada pelos dirigentes das mais diversas OSC's que desviam recurso público para uso privado (VIOLIN, 2006).

Em caráter complementar à temática, é de grande contribuição o que diz Violin (2006):

Atualmente vemos um oportunismo das entidades do "terceiro setor", quando vão atrás de dinheiro público, para fazer caixa, pagar contas, criar empregos, fazendo *lobby* junto ao Estado para obter vantagens nem sempre legítimas, o que causa uma promiscuidade entre o Estado e a sociedade civil, podendo, assim, o próprio "terceiro setor" ser uma fonte de corporativismo. (VIOLIN, 2006, p. 206).

Assim, menciona-se aqui a existência de inúmeras OSC's fantasmas, que avistavam no recurso público destinado a entidades do Terceiro Setor uma rápida lucratividade, incluindo-se neste pícaro esquema, a participação de muitos políticos que utilizavam de sua influência para facilitar possíveis desvios de dinheiro público. Esses golpes culminaram, na seara federal, na necessidade de se realizar uma minuciosa investigação que buscasse apontar soluções para os problemas estruturais dos repasses de verbas públicas às OSC's, no intuito de não mais se permitir locupletamentos individualizados, mas sim que se fosse respeitada a

supremacia do interesse coletivo. Esta investigação é conhecida como CPI das ONG's¹⁰.

Ressalta-se que foram realizados inúmeros estudos e pesquisas para se chegar no Relatório Final da CPI das ONG's, e malgrado seja possível avistar inúmeras mazelas nas parcerias firmadas com o Terceiro Setor, como as já mencionadas no presente trabalho, em nenhum momento fora dispensada a grande importância dessas para o processo de democratização do Estado e da sociedade, contribuindo para a justiça social.

Outro aspecto que merece ser abordado, é a falta de critérios concretos e objetivos para justificar a escolha de uma ou de outra OSC para formalização de determinada parceria, ficando-se a mercê da subjetividade no momento da escolha pelo Órgão concedente. Quanto a essa escolha da OSC convenente, Magalhães (2012) conclui pela "inexistência de critérios isonômicos na escolha do partícipe, bem como na falta de clareza quanto às atividades executadas por essas organizações" (MAGALHÃES, 2012, p. 7).

Outrossim, Pereira Junior e Dotti (2013) aduzem sobre a importância da Administração Pública assegurar-se sobre a capacidade operacional de determinada OSC de executar determinado projeto. Tal preocupação se dá com o intuito de que não se libere recurso público sem ter a certeza de que se está investindo numa OSC qualificada. Veja-se o fragmento abaixo:

A Administração deve certificar-se de que o órgão ou entidade convenente opera segundo padrões mínimos de qualificação técnica para efetivar os objetivos do convênio. Em outras palavras, o concedente deve assegurar-se, antes de celebrar o convênio e, evidentemente, de liberar os recursos, que o órgão ou a entidade convenente reúne as condições necessárias e suficientes para realizar o objeto. (PEREIRA JUNIOR e DOTTI, 2013, p. 57-58).

Desta forma, tomando-se por base a relevância das parcerias entre Administração Pública e OSC's, constata-se a necessidade de uma melhor regulamentação desta relação, em prol de disponibilizar maior segurança, com

10 jun. 2015.

A CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) das ONG's foi uma Comissão instaurada com o propósito de investigar a regularidade dos repasses de recursos federais para Organizações da Sociedade Civil no período de 1999 até 30 de abril de 2009, onde o objetivo central não era promover uma persecução penal, mas sim o de apontar soluções aos problemas estruturais das parcerias entre Administração Pública e entidades do Terceiro Setor. O Relatório Final da CPI das ONG's está disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6. Acesso em:

critérios prévios e objetivos de escolha, maior eficácia e transparência em tais parcerias. E assim, perante a essa lacuna e após um democrático processo – que será posteriormente analisado –, chega-se ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a Lei nº 13.019/2014.

3. ADVENTO DA LEI Nº 13.019/2014

3.1 Processo Democrático de Construção

A Lei nº 13.019/2014 é fruto de um processo construído por diversos agentes, incluindo-se aí a Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG), representantes das mais diversas OSC's, bem como do Poder Público, que após inúmeros diálogos chegaram ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, trazendo boas novidades àqueles que almejam construir, pela atuação da sociedade civil, um país melhor.

Outrossim, vale mencionar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Brasil a responsabilidade do Estado e a participação da própria sociedade na execução de políticas públicas como pilares fundamentais para a realização dos direitos sociais. Almejou-se um modelo de democracia no qual as OSC's fossem autônomas e capazes de expressar demandas sociais, negociando, formulando, acompanhando e avaliando as ações governamentais (RIBEIRO, 2012).

Durante o processo de construção da Lei nº 13.019/2014, foi bastante enaltecida a importância de fomentar a execução de políticas políticas por iniciativa da sociedade civil em parceria com o Poder Público, sendo isto algo indispensável à democracia. Nesta perspectiva, assevera a doutora em Educação pela PUC-SP e membro da Diretoria Executiva da ABONG, Vera Maria Masagão Ribeiro em seu artigo "A luta por um marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil" que:

a existência de organizações da sociedade civil fortalecidas e autônomas é condição necessária para a democracia e, por isso, se requer políticas de estado e legislação que fomentem a autonomia e, ao mesmo tempo, o sentido público dessas organizações. (RIBEIRO, 2012, p. 2).

_

Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0008/5675/pesquisa-abong.pdf. Acesso em: 08 jul. 2015.

O ambiente de grande insegurança jurídica que assolava as parcerias da Administração Pública com as OSC's, estimulou que estas, no intuito de lutar por seus direitos, lançassem no ano de 2010 uma Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSC's. Nesse mesmo ano, como primeira ação da referida plataforma, as referidas organizações valeram-se das eleições à presidência da República para conseguir dos então candidatos no segundo turno, incluindo-se a vitoriosa Dilma Rousseff, o comprometimento destes na criação de uma política de Estado com instrumentos e mecanismos que garantissem autonomia política e financeira das OSC's, fomentando cada vez mais a participação da sociedade civil (RIBEIRO, 2012).

No ano de 2011 já foi criado um Grupo de Trabalho composto por representantes governamentais e das Organizações da Sociedade Civil, no intuito de produzir, no prazo de um ano, propostas de uma legislação que abarcasse processos efetivos de participação cidadã na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como incentivo ao envolvimento da cidadania com causas públicas. Além disso, o referido Grupo de Trabalho deveria elaborar propostas de instrumentos de acesso democrático das OSC's aos recursos públicos que permitissem operacionalização desburocratizada e eficiente de ações de interesse público, contando-se com um regime tributário apropriado e favorecido, incluindo incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas (RIBEIRO, 2012).

Ressalte-se que neste período, o Brasil deparou-se numa série de escândalos de corrupção relacionados a ONG's, e como resposta, além da queda de vários ministros envolvidos, viu-se necessário disponibilizar maior segurança às parcerias firmadas entre Administração Pública e OSC's. Neste sentido, o Decreto nº 7.568 de 2011 estabeleceu que as OSC's devem apresentar comprovantes de prévia experiência, no mínimo de três anos na atividade objeto da parceria, restando inviabilizada a assinatura do convênio, no caso de não atendimento desta condição.

Em julho de 2012 fora concluído o relatório do Grupo de Trabalho e dentre outras propostas realizadas, destaca-se

a elaboração de um Projeto de Lei que cria um novo instrumento de contratação entre governo e organizações da sociedade civil, em substituição aos convênios. Já no nome do instrumento "Termo de Fomento e Colaboração" se exprime a atenção ao reconhecimento de que as

organizações da sociedade civil podem acessar recursos públicos tanto para colaborar em políticas públicas estabelecidas quanto para desenvolver seus próprios projetos de forma autônoma, inclusive exercendo controle social sobre a atividade estatal. Outros pontos positivos do Projeto de Lei são o estabelecimento de regras claras quanto aos processos de publicidade dos editais, seleção e julgamento de propostas a serem contratadas, a adoção de mecanismo participativo de definição de temas e áreas de trabalho a serem financiadas, além da explicitação de que a contratação de pessoal próprio das OSCs pode ser feita com recursos repassados pelo governo, desde que atendendo à qualificação necessária e remuneração compatível. (RIBEIRO, 2012, p. 7). 12

Deste modo, a proposta de elaboração de um Projeto de Lei que regulamentasse as relações entre Estado e OSC's, torna-se o Projeto de Lei 7168/2014, que no dia 02 de julho de 2014 foi aprovado pelo Congresso Nacional e encaminhado para a posterior sanção presidencial. No dia 31 de julho de 2014, a então e atual presidente Dilma Rousseff, sanciona a Lei 13.019/2014, estabelendo assim o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Vale ainda ressaltar que tal Lei, após sua publicação, ainda passou, entre os dias 1º/09/2014 e 13/10/2014, por um processo de Consulta Pública, no intuito de se realizar uma regulamentação colaborativa, oportunizando a participação de toda a população neste importante marco para toda a sociedade civil. Refere o Relatório da Consulta Pública realizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a Regulamentação Colaborativa da Lei nº 13.019/2014, que nos meses subsequentes à publicação a esta lei, fora realizado por todo o Brasil, especialmente nas capitais dos Estados, encontros abordando os ditames legais que esta nova lei traz, partindo-se de uma perspectiva dialética e promovendo um espaço de troca de conhecimento, dialogando-se e refletindo-se sobre as formas de aplicação da nova Lei pela Administração Pública e o efetivo cumprimento pelas OSC's 13.

Cabe ainda mencionar que, primeiramente, a referida Lei entraria em vigor após 90 (noventa) dias da data de sua publicação, conforme versava o texto original do art. 88, entretanto, com tantas mudanças advindas desta nova lei, exigindo aperfeiçoamento estrutural tanto da Administração Pública quanto das OSC's, fez-se necessário ampliar o prazo para a sua entrada em vigor. Assim, com a Medida Provisória nº 658 de 2014, convertida no dia 26 de fevereiro de 2015 na Lei nº

1

¹² Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0008/5675/pesquisa-abong.pdf. Acesso em: 08 jul. 2015.

¹³ A Consulta Pública a respeito da Lei 13.019/2014 realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República resultou num detalhado Relatório, conforme se verifica no seguinte sítio eletrônico: http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta_15dezembro.pdf>. Acessado em 13 jul. 2015 às 14:30.

13.102, ampliou-se o prazo de entrada em vigor da Lei 13.019/2014 em 360 (trezentos e sessenta) dias da data de sua publicação, oferecendo assim um maior lapso temporal de preparação para as OSC's e também para o Poder Público, em prol de que seja devidamente aplicada esta nova Lei.

Todavia, constata-se que mesmo com a dilatação do prazo mencionada no parágrafo anterior, tanto Administração Pública quanto as Organizações da Sociedade Civil necessitaram de um mais amplo conhecimento das novas regras e uma maior preparação para a gestão das parcerias. Desta forma, com o escopo de aplicar-se devidamente a nova Lei, recentemente a Medida Provisória nº 684 de 2015 prorroga ainda mais a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, alterando para 540 (quinhentos e quarenta) dias da data de sua publicação, tamanha a complexidade para a efetiva aplicabilidade desta Lei.

Destarte, após uma soma de esforços para se chegar nos resultados obtidos, no dia 23 de janeiro de 2016 entrará em vigor a Lei nº 13.019/2014, ensejando uma nova etapa nas parcerias firmadas entre a Administração Pública e as OSC's. Como novo regramento atinente a tais parcerias, o precípuo intuito é o de satisfazer, pela mútua colaboração, o interesse da coletividade, promovendo a justiça social com transparência, eficácia e maior segurança jurídica.

3.2 Principais apontamentos sobre a Lei nº 13.019/2014

Buscar-se-á no presente tópico, apontar as principais mudanças que deverão ocorrer para a efetiva aplicação da Lei 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. De pronto, é possível aferir, conforme já analisado noutro momento deste trabalho, que a nova Lei é, conforme dispõe o seu art. 1º, de abrangência nacional, englobando as parcerias voluntárias estabelecidas entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios e as respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias com as OSC's, não se limitando assim a um ou a outro ente estatal.

Uma das alterações mais significativas, é que, com a vigência da nova Lei, não haverá mais convênios administrativos entre Administração Pública e OSC's, restando apenas os convênios firmados entre entes públicos (União, Estado, Distrito

Federal e Municípios). Os convênios administrativos firmados entre Administração Pública e as OSC's serão substituídos pelo Termo de Colaboração e pelo Termo de Fomento.

Tratar-se-á de um Termo de Colaboração (Art. 2ª, VII, Lei 13.019/2014), quando a proposta para se firmar a parceria voluntária for realizada pela Administração Pública; ao passo que será um Termo de Fomento (Art. 2º, VIII, Lei 13.019/2014) quando a proposta advir das próprias OSC's. Além disto, com a instituição destes novos instrumentos, constata-se que em ambos os casos as parcerias se darão por meio de chamamento público (Art. 2º, XII, Lei 13.019/2014), prezando-se pelo respeito aos princípios¹⁴ e diretrizes¹⁵ atinentes aos termos de colaboração e de fomento.

¹⁴ **Art. 5º** O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, além dos demais princípios constitucionais aplicáveis e dos relacionados a seguir:

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

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

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

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

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

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

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

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

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

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

¹⁵ **Art. 6º** São diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil:

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas;

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Com exceção das situações que dispensam a exigibilidade do chamamento público, expressas no art. 30¹⁶, o chamamento público será obrigatório em todas as parcerias voluntárias firmadas através de termos de colaboração e de fomento, a fim de que a Administração Pública escolha a OSC mais preparada para a execução eficaz de determinado objeto de uma parceria (art. 24, da Lei 13.019/2014). A necessidade de se realizar o chamamento público vem para suprir a carência muitas vezes detectada da falta de critérios concretos e objetivos para justificar a escolha de uma ou de outra OSC para formalização de determinada parceria, ensejando-se assim transparentes editais¹⁷ com critérios isonômicos, legítimos, morais, em consonância com os princípios e diretrizes dispostos nos artigos 5º e 6º da Lei em comento.

Um dos grandes objetivos da Lei 13.019/2014 é proporcionar na seleção da OSC e na execução do objeto da parceria voluntária, mecanismos que viabilizem um maior controle e transparência. Desta forma, um dos passos que a Administração

¹⁶ **Art. 30.** A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público realizadas no âmbito de parceria já celebrada, limitada a vigência da nova parceria ao prazo do termo original, desde que atendida a ordem de classificação do chamamento público, mantidas e aceitas as mesmas condições oferecidas pela organização da sociedade civil vencedora do certame;

II - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, para firmar parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e que tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009:

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

¹⁷ **Art. 24.** Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto.

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

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

II - o tipo de parceria a ser celebrada;

III - o objeto da parceria;

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

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

VI - o valor previsto para a realização do objeto;

VII - a exigência de que a organização da sociedade civil possua:

a) no mínimo, 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.

Pública terá de dar para atender aos ditames da nova Lei, é a criação da comissão de seleção e da comissão de monitoramento e avaliação.

A comissão de seleção, conforme dispõe o art. 2º, X, da Lei 13.019/2014, será um órgão colegiado da administração pública destinado a processar e julgar chamamentos públicos, sendo que pelo menos dois terços dos membros desta comissão, será de servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público. Outra incumbência da Administração Pública será a criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação, que, segundo expressa o art. 2º, XI, da Lei 13.019/2014, será um órgão colegiado da administração pública, destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil, no qual a composição de seus membros se dará de maneira similar à da comissão de seleção.

Destaca-se que a criação de tais comissões demandará planejamento, disponibilização de recursos financeiro e humano que sejam capazes de abarcar o que esta nova Lei disciplina. Além disto, não há como não ocorrer um processo de formação e capacitação dos servidores públicos para que se consiga atender da maneira devida e satisfatória ao novo regramento jurídico das parcerias voluntárias.

Desta forma, cabe destacar a atenção que a nova Lei dá quanto à necessidade de capacitação dos gestores e servidores públicos, bem como das próprias OSC's e conselheiros dos conselhos de políticas públicas, quando em seu art. 7º dispõe que:

Art. 7º A União, em coordenação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, instituirá programas de capacitação para gestores, representantes de organizações da sociedade civil e conselheiros dos conselhos de políticas públicas, não constituindo a participação nos referidos programas condição para o exercício da função.

Ademais, o art. 8º, parágrafo único, da Lei 13.019/2014, versa sobre o que a Administração Pública deve considerar quando tiver de decidir sobre a celebração de parcerias voluntárias com OSC's. O referido dispositivo legal também trata sobre a responsabilidade daquela em adotar as medidas necessárias para atender com eficiência e eficácia às orientações de tal Lei:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional do órgão ou entidade da administração pública para instituir processos seletivos, avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico

necessário, fiscalizará a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo. (grifo nosso)

Inegavelmente, um dos pontos que mais merece ser enaltecido é o destaque dado à importância da transparência e do controle em todas as etapas das parcerias voluntárias – termos de fomento e de colaboração – por ambos os partícipes, quais sejam, Administração Pública e OSC's. A Lei nº 13.019/2014 prevê medidas a serem adotadas pela Administração Pública de forma constante e rotineira, conforme dispõe o seu art. 9º, ao passo em que exige que no início de cada ano sejam publicados, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual vigente para a execução de programas e ações do plano plurianual em vigor, que poderão ser executados por meio dos termos de fomento e dos termos de colaboração.

Em prol de zelar pela transparência e responsabilidade pelo dinheiro público, o art. 10 versa sobre o dever de manutenção, no sítio oficial na *internet* da Administração Pública, da relação das parcerias celebradas, em ordem alfabética, pelo nome da OSC, por prazo não inferior a cinco anos, contados da apreciação da prestação de contas final. Já o art. 11 expressa que cabe à OSC divulgar em seu sítio na *internet* e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias firmadas com o poder público. Ainda no que tange à transparência e, principalmente, controle das parcerias voluntárias, cabe elencar que o art. 12 estipula que a administração pública deverá divulgar pela *internet* os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos, zelando-se assim pela correta execução da parceria e utilização da verba pública.

Resta por claro que ampliar-se-á o caráter disciplinar para ambos os partícipes, onde a transparência e o controle dos atos cometidos deverão ser algo permanente e constante no cotidiano das parcerias voluntárias. Assim, cumprindo-se corretamente aos ditames da nova lei, atender-se-á ao elementar princípio da publicidade, constante no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 5°, *caput*, da Lei nº 13.019/2014.

No que tange às providências a serem tomadas pelas OSC's, faz-se interessante fazer uma abordagem sobre as que constam nos artigos 33 e 34, que dividem os requisitos que deverão ser demonstrados pela OSC. Os requisitos do primeiro dispositivo referem-se a regras específicas que devem vir expressas nos estatutos sociais de tais organizações, e os do segundo, referem-se aos documentos que deverão ser apresentados pela OSC, conforme se observa nos dispositivos legais abaixo:

- Art. 33. Para poder celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por estatutos cujas normas disponham, expressamente, sobre:
- I objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
- II a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de atribuição para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas;
- III a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
- IV normas de prestação de contas sociais a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:
- a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
- b) que se dê publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e demonstrações financeiras da entidade, incluídas as certidões negativas de débitos com a Previdência Social e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.

Parágrafo único. Serão dispensados do atendimento ao disposto no inciso III do caput os serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.

- Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:
- I prova da propriedade ou posse legítima do imóvel, caso seja necessário à execução do objeto pactuado;
- II certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado:
- III certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e eventuais alterações;
- IV documento que evidencie a situação das instalações e as condições materiais da entidade, quando essas instalações e condições forem necessárias para a realização do objeto pactuado;
- V cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;
- VI relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil RFB de cada um deles:
- VII cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço registrado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil RFB;
- VIII regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela administração pública celebrante, em que se estabeleça, no

mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boafé, 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.

Analisando os artigos acima citados, é possível aferir que grande parte das OSC's atualmente existentes, terão de adequar-se rigorosamente, tanto no que diz respeito à mudança nos seus respectivos estatutos, quanto na apresentação de toda documentação necessária. Ressalta-se que os requisitos expressos nos dispositivos legais acima virão a dar maior segurança jurídica à parceria voluntária, ainda que isso demande procedimentos burocráticos a cargo das OSC's.

Salienta-se que para efetivar-se a parceria voluntária ainda será necessário um parecer de Órgão Técnico da Administração Pública, no qual o inciso V do art. 35 da Lei 13.019/2014¹⁸ elenca os aspectos que devem ser abordados de maneira expressa no referido parecer. É importante destacar que o órgão técnico deve ter correlação com a política pública envolvida na parceria voluntária, ensejando melhores condições para uma análise sobre o mérito da proposta e a reciprocidade de interesses dos partícipes na realização da parceria.

Entretanto, se houver uma avaliação positiva no parecer técnico de um projeto que não atenda alguma das alíneas do inciso V do art. 35, o parecerista poderá ser responsabilizado. Neste sentido, versa o artigo 75 que em caso de

¹⁸ **Art. 35.** A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;

b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;

c) da viabilidade de sua execução, inclusive no que se refere aos valores estimados, que deverão ser compatíveis com os preços praticados no mercado;

d) da verificação do cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho, e se esse é adequado e permite a sua efetiva fiscalização;

e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) da descrição de elementos mínimos de convicção e de meios de prova que serão aceitos pela administração pública na prestação de contas;

g) da designação do gestor da parceria;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

i) da aprovação do regulamento de compras e contratações apresentado pela organização da sociedade civil, demonstrando a compatibilidade entre a alternativa escolhida e a natureza e o valor do objeto da parceria, a natureza e o valor dos serviços, e as compras passíveis de contratação, conforme aprovado no plano de trabalho;

conclusão indevida no Parecer Técnico, o parecerista responderá administrativa, penal e civilmente, nos casos de dolo ou de culpa.

Ademais, a emissão de parecer jurídico também é um dos procedimentos que fazem parte da celebração da parceria realizada entre Administração Pública e OSC's. Pela redação do inciso VI do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, o parecer jurídico deve se manifestar sobre a possibilidade de celebração da parceria, ou seja, sobre a natureza do objeto, se efetivamente consiste em interesse recíproco em regime de mútua cooperação, bem como observância das normas jurídicas da referida Lei e, quando oportuno, de alguma legislação específica.

Para que haja a celebração de um termo de fomento ou de colaboração, é preciso que a OSC apresente um Plano de Trabalho que atenda a alguns requisitos já previamente estabelecidos nos incisos do art. 22 da Lei nº 13.019/2014, conforme se pode observar logo abaixo:

- Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:
- I diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;
- II descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;
- III prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;
- IV definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;
- V elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;
- VI plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;
- VII estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto;
- VIII valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico;
- IX modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto;
- X prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria.

Parágrafo único. Cada ente federado estabelecerá, de acordo com a sua realidade, o valor máximo que poderá ser repassado em parcela única para a execução da parceria, o que deverá ser justificado pelo administrador público no plano de trabalho.

Constata-se que cada ente deverá analisar a sua realidade, e assim estipulará os valores máximos a serem repassados nas parcelas únicas para a execução da parceria. Outrossim, além de outros requisitos, o plano de trabalho deverá conter o modo e a periodicidade das prestações de contas, com prazo não superior a um ano, viabilizando-se a verificação do cumprimento do objeto da parceria.

Com o intuito de proporcionar a devida análise e o real cumprimento do objeto da parceria voluntária, a Lei 13.019/2014 apresenta peculiar atenção aos procedimentos relativos à prestação de contas. O art. 69 da Lei 13.019/2014 determina que a OSC deverá prestar as contas finais da boa e regular aplicação dos recursos recebidos para a execução da parceria voluntária no prazo de até noventa dias contados do término da vigência da parceria, prazo este que virá expresso no próprio termo de colaboração ou fomento.

Em consonância com o princípio da publicidade, o art. 65 da Lei 13.019/2014 prevê que a prestação de contas e de todos os atos que dela decorram deverá ocorrer formalmente e, sempre que possível, será feita em plataforma eletrônica, oportunizando a visualização por qualquer interessado. Frise-se também que a Administração Pública deverá fornecer manuais específicos às OSC's, por ocasião da celebração dos termos de fomento e colaboração, e em casos de eventuais alterações no conteúdo destes manuais, as OSC's deverão ser previamente informadas, bem como deverão ser publicadas nos meios oficiais de comunicação, conforme dispõe os §§ 1º e 2º do art. 63.

A Administração Pública também terá de cumprir prazos, devendo apreciar a prestação de contas no prazo de 90 (noventa) a 150 (cento e cinquenta) dias, contados do recebimento, segundo o que estiver estipulado no instrumento da parceria (Art. 71, caput, Lei nº 13.019/2014). O prazo será determinado em conformidade com a complexidade do objeto da parceria, integrando a etapa de análise técnica da proposição e celebração do instrumento (Art. 71, § 1º, Lei nº 13.019/2014).

Os prazos pré-definidos de apresentação de prestação de contas pela OSC e de apreciação desta prestação por parte da Administração Pública que a Lei 13.019/2014 prevê, é outro fator que ocasionará maior disciplina para ambos os partícipes. Atualmente vê-se uma demasiada morosidade e incapacidade de atender

aos prazos estipulados no instrumento de parceria, buscando-se com essa nova Lei um maior rigor no cumprimento de tais prazos.

Como forma de inibir possíveis atos irregulares por parte da OSC, os incisos do art. 73 da Lei 13.019/2014 preveem algumas sanções¹⁹ aplicáveis quando a execução da parceria voluntária estiver em desacordo com o previsto no plano de trabalho apresentado pela entidade e com o previsto nas normas da referida Lei e na legislação específica. Enaltece-se que tais sanções possuem como objetivo não apenas a punição pela má utilização da verba pública, mas também uma maior responsabilidade pelo recurso que não pertence a um indivíduo particular, e sim a toda coletividade.

Destarte, verifica-se neste breve panorama, ao qual não se buscou dissecar a temática tampouco esgotar todos os aspectos passíveis de análise, realizado sobre a Lei 13.019/2014, que a relação entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil passará por um rigoroso processo de adequação em prol da consecução, da melhor forma possível, dos precípuos objetivos das parcerias voluntárias, quais sejam, o interesse da coletividade e a promoção das mais diversas políticas públicas. Todavia, em um contexto de instabilidade a respeito do que esta nova lei na prática vai implicar, considerando a atual relação estabelecida entre Administração Pública e as OSC's, indaga-se se, com a vigência da Lei 13.019/2014, a Administração Pública terá de fato maior controle sobre os repasses de verbas públicas e execução dos projetos das Organizações da Sociedade Civil ou apenas burocratizará os procedimentos para a realização destes repasses?

_

¹⁹ **Art. 73.** Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil parceira as seguintes sanções: **I -** advertência;

II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

III - declaração de inidoneidade para participar em chamamento público ou celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes, e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II deste artigo.

Parágrafo único. A sanção estabelecida no inciso III do **caput** deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado ou do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Não há o que se contestar sobre a necessidade e a importância do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, mas é preciso atenção de ambos os partícipes para que se consiga atender de forma eficiente os ditames desta nova Lei. Deste modo, buscar-se-á, após ter sido abordada historicamente a relação entre Estado e o Terceiro Setor e realizada uma breve apresentação da Lei 13.019/2014, analisar como o Município do Rio Grande está se preparando para aplicar e executar eficazmente as orientações expressas nesta nova legislação brasileira.

4. APLICABILIDADE DA LEI № 13.019/2014 À LUZ DA REALIDADE MUNICIPAL

Malgrado a Lei nº 13.019/2014 abranja tanto União, quanto Estados, Distrito Federal e os Municípios, o presente trabalho limitar-se-á por abordar apenas como o Município do Rio Grande está se preparando para a vigência desta nova Lei. Para tanto, buscou-se consultar na Procuradoria Geral do Município (PGM) como está acontecendo a preparação de nossa cidade para atender aos ditames do novo regramento.

Neste sentido, foi realizada uma entrevista²⁰ com o Procurador do Município Daniel de Araújo Spotorno²¹, o qual fez algumas observações que vem a contribuir veementemente ao presente trabalho. Primeiramente, Spotorno afirma que com a vigência da nova Lei, ele acredita que as novas parcerias voluntárias serão firmadas como, mais ou menos, atualmente já funcionam os chamamentos públicos de credenciamento.

Daniel Spotorno explica o que seriam os credenciamentos através do seguinte exemplo: Necessita-se fazer exames médicos e o Município não tem condições de fazer na rede pública, então é feito um edital estabelecendo um determinado preço e quantidade de exames que serão pagos pela Administração Pública. Assim, a clínica interessada se credencia para fazer os exames conforme o valor estipulado no edital e o Município realiza o pagamento na medida em que os usuários forem utilizando o serviço.

²¹ Daniel de Araújo Spotorno - OAB/RS 55.674, Procurador do Município da Prefeitura Municipal do Rio Grande.

_

²⁰ Anexo a este Trabalho de Conclusão de Curso, segue a degravação completa da entrevista, bem como será disponibilizada à Banca Examinadora dispositivo de mídia com o áudio da gravação da referida entrevista.

A PGM entende que o chamamento público que consta na Lei nº 13.019/2014 funcionará de maneira similar a como atualmente é realizado com os credenciamentos, o que virá a facilitar a adaptação. Quanto às providências tomadas, Spotorno atenta que ainda não fizeram nenhum curso interno dos procuradores para as Secretarias de Município visando a preparação para o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, haja vista que há uma empresa de consultoria prestando um serviço de formação e consultoria aos gestores e servidores municipais.

Quando indagado se, numa perspectiva jurídica, era possível verificar se tanto município quanto entidades não-governamentais seriam capazes de atender aos ditames de um chamamento público para realizarem as parcerias voluntárias, o Procurador Municipal relata que não possui a certeza se sim ou se não, porém acredita que a partir do momento que se estiver com o chamamento público, num primeiro momento as entidades de centros maiores, que podem vir a participar, estarão mais qualificadas que as nossas entidades locais, mas ao longo do tempo estas acabarão se qualificando, principalmente na parte formal. Constata que atualmente, as OSC's municipais falham na formalidade, ao passo que muitas vezes tem de conseguir a documentação de última hora, não sabem fazer uma proposta, nem elaborar um plano de trabalho de forma adequada, enquanto as de centros maiores, como por exemplo Porto Alegre, terão maior capacidade neste sentido, todavia, ao longo do tempo, as entidades municipais gradativamente qualificar-seão.

No tangente à Prefeitura Municipal, Spotorno afirma que a mesma está qualificada, haja vista que conta com um setor para cuidar da parte formal, qual seja, o Gabinete de Compras, Licitações e Contratos, bem como conta com a Procuradoria Geral do Município composta por cerca de onze procuradores, que estão sempre estudando e se qualificando. Outrossim, verbaliza que ao longo do tempo tudo acomodar-se-á e ficará de acordo com a nova Lei.

Diante das mudanças que ocorrerão para se firmar as parcerias voluntárias, fica a dúvida se o Município já fez ou fará alguma formação para as entidades, em prol de que estas consigam se adaptar ao que o Marco Regulatório estabelece. Nesta questão, Spotorno afirma que ainda não foi planejado nada a respeito, mas se houver a necessidade de que isso ocorra, o Município pode vir a proporcionar alguma formação, mas atualmente não há nada preparado neste sentido.

Por fim, ao final da entrevista perguntou-se quais seriam as principais dificuldades que podem ser visualizadas para a aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014, e o Procurador avalia que a principal dificuldade que se apresenta é a falta de planejamento, pois para fazer essa Lei realmente funcionar, o planejamento terá de ser muito maior, não se poderá realizar os convênios de última hora, o que atualmente é muito comum. Dever-se-á contar com editais bem elaborados, minuciosos, os quais se permita visualizar como é que haverá a remuneração, quais os resultados esperados, tudo de maneira antecipada e planejada.

Em tempo, Spotorno ainda atenta que em 1993, quando a Lei de Licitações – Lei nº 8.666/93 – entrou em vigor, deve ter sido uma grande dificuldade para os municípios, para o própria União e para os Estados se adaptarem aos ditames daquela lei, enquanto hoje já se trata de algo comum. Acreditando que o mesmo ocorrerá com a Lei nº 13.019/2014, ele ainda assevera o fato de que esta Lei ensejará uma maior abertura de espaço para todos, na qual vencerá o chamamento público a OSC que melhor se adaptar e for capaz de realizar o objetivo do edital.

Isto posto, com as contribuições feitas pelo Procurador do Município Daniel Spotorno, percebe-se que o Município está ciente do desafio e que o planejamento vem a ser a mais evidente diretriz para que a efetiva aplicação da Lei nº 13.019/2014 se dê de maneira eficiente e eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no trabalho apresentado, resta por evidente que após os problemas enfrentados na formalização e execução das parcerias voluntárias firmadas entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, fez-se necessário a construção de um Marco Legal que ensejasse maior segurança jurídica a tal relação.

Deste modo, a Lei nº 13.019/2014 vem para preencher uma lacuna jurídica na legislação brasileira, todavia exigir-se-á atenção dos partícipes para que se consiga atender de forma eficiente aos ditames desta nova Lei. Não há o que se falar em melhorias nos repasses de verbas públicas às OSC's se tanto estas quanto o Poder Público não trabalharem conjuntamente, em mútua colaboração, almejando

precipuamente a execução de determinada política pública em benefício da coletividade.

Por uma questão de prudência, cabe ao Poder Público fornecer subsídios de capacitação às OSC's, especialmente as de âmbito municipal, em prol de que haja uma eficaz preparação. Não há mais espaço para o improviso e o amadorismo, é indispensável a oferta de um serviço público que deve ser tratado com seriedade, compromisso e eficiência, o que exigirá esforços de ambos os lados.

Em consonância com o posicionamento do Procurador do Município Daniel Spotorno, percebe-se na falta de planejamento a maior das dificuldades do Município para realizar devidamente a aplicação desta Lei. Diferentemente do que comumente ocorre nos dias atuais, não será possível firmar parcerias de última hora, o que pode ser que na prática seja algo até criticado, uma vez que necessitar-se-á maior preparação e planejamento dos partícipes, mas em contrapartida disponibilizará maior segurança jurídica e transparência.

Ademais, constata-se que a complexidade para a aplicação da Lei nº 13.019/2014 é tão grande, que fez com a presidente Dilma Rousseff assinasse duas Medidas Provisórias prorrogando a data de entrada em vigor da Lei. Com a recente Medida Provisória nº 684 de 2015, a lei em comento entrará em vigor somente após decorridos 540 (quinhentos e quarenta) dias de sua publicação oficial, ou seja, entrará em vigor no dia 23 de janeiro de 2016.

Resta claro que Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil possuem consonantes interesses no intuito de atender da melhor maneira possível as necessidades da coletividade. Quanto maior for a seriedade, a preparação, o planejamento e o trabalho em mútua colaboração dos partícipes, maior será o êxito da parceria firmada.

Por derradeiro, assevera-se que a Lei nº 13.019/2014 vem para disponibilizar maior transparência, eficiência e eficácia na execução das parcerias voluntárias firmadas entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil. Todavia, caso os partícipes não se empenhem, efetivamente, em prol de atender aos ditames que constam na referida Lei, a aplicabilidade e a eficiência desta não passarão de uma utopia.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 maio 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm Acesso em: 11 julho 2015.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 14 de maio 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Final da CPI "das ONGs".** Brasília, 2010. Disponível em:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPlongs.pdf?sequence=6. Acesso em: 10 jun. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEWIS, Sandra Aparecida Lopes Barbon. **Direito do Terceiro Setor: Atualidades e Perspectivas.** *Terceiro Setor, Políticas Públicas e Tributação.* Curitiba, v. IV, p. 171-195, 2006.

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

MÂNICA, F. B. (2006). Panorama Histórico-Legislativo do Terceiro Setor: Do Conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP. Direito do Terceiro Setor:

Atualidades e perspectivas. Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, 2006. p. 17-42.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 30^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marinês Restelatto. Convênios e outros instrumentos de "administração consensual" na Gestão Pública do século XXI: restrições em ano eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

RIBEIRO, Vera Maria Masagão. **A luta por um marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.** Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0008/5675/pesquisa-abong.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2015.

SZAZI, Eduardo. Terceiro setor: regulação no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2000.

TACHIZAWA, Takeshy. Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor: criação das ONGs e estratégias de atuação. São Paulo: Atlas, 2002.

TATAGIBA, L. (2002). **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

VIOLIN, T. C. (2006). **O "Terceiro Setor" e as cooperativas sociais.** *Direito do Terceiro Setor: Atualidades e perspectivas.* Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, 2006. p. 197-221.

ANEXO

ANEXO 1 – Degravação da entrevista com o Procurador do Município Daniel de Araújo Spotorno a respeito da aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014 no município do Rio Grande/RS. O áudio da gravação completa da entrevista será disponibilizado no dispositivo de mídia a ser entregue à Banca Examinadora.

1. Quais as providências já tomadas por parte do município em preparação para a vigência da Lei 13.019/2014?

A gente já deu uma estudada, uma boa lida na lei. Cabe a Procuradoria Geral do Município ser responsável por analisar tecnicamente e formalmente o cumprimento da Lei. Quem faz toda a parte de preparação, prepara termo de referência é a Secretaria interessada no convênio, então vai ser a Secretaria de Assistência Social, Secretaria da Educação, Secretaria de Saúde que vai ver o que ela precisa e vai elaborar um termo de referência, como eles já fazem pra licitação. Depois vai pro Gabinete de Compras, Licitações e Contratos que faz a parte procedimental, elabora edital, verifica se o termo de referência está correto, elabora as minutas de contrato e aí se submete à Procuradoria Geral do Município para que façamos uma análise formal, ver se todos os pré-requisitos foram contemplados, se o termo de referência não direciona para determinada entidade ou determinado interesse e acertamos nesse sentido e aí damos o nosso aval e o Gabinete de Compras, Licitações e Contratos faz o chamamento público.

Na verdade nós (Procuradoria Geral do Município) entendemos que isso vai funcionar mais ou menos como já funcionam os chamamentos públicos de credenciamentos. O que que são os credenciamentos? Por exemplo, tu quer fazer exames médicos, eu não tenho condições de fazer na rede pública e eu estabeleço um preço 'X' pra determinado exame e faço um edital. Estipulamos que vamos fazer mil exames, a clínica interessada se credencia pra fazer por esse valor e aí nós pagamos na medida de que é feito pelo usuario. Nós entendemos que esse chamamento público para os editais vai funcionar mais ou menos da mesma forma. Nós não fizemos nenhum curso interno dos procuradores para as secretarias pra preparar isso porque a gente tem como consultoria a "DPM" (empresa de consultoria jurídica, contábil e administrativa) que faz esses cursos e aí as próprias secretarias se qualificam pra fazer os termos de referência que na verdade vão servir de base pros editais.

2. Alguma previsão de como e quando serão constituídas a Comissão de Seleção e a Comissão de Monitoramento e Avaliação?

Acho que isso não cabe à Procuradoria Geral e sim organizado pelo Gabinete de Compras Licitações e Contratos.

3. Numa perspectiva jurídica, verifica-se capacidade tanto do município quanto das entidades não-governamentais em atenderem aos ditames de um chamamento público para realizarem as parcerias voluntárias?

Eu não sei te dizer se sim ou se não, mas eu acredito que a partir do momento que estivermos com o chamamento público, num primeiro momento as entidades de centros maiores que podem vir a participar vão estar mais qualificadas que as nossas entidades locais, mas ao longo do tempo elas vão acabar se qualificando, principalmente na parte formal, porque na parte técnica não há muito mistério, agora na parte formal é que acaba que eles não tem as (certidões) negativas, muitas vezes tem que conseguir na hora, não sabem fazer uma proposta, não sabem elaborar um plano de trabalho de forma adequada. As de centros maiores tipo Porto Alegre, por exemplo, aqui no nosso Estado, vão ter mais capacidade num primeiro momento mas ao longo do tempo eu acho que nós vamos nos qualificar. A prefeitura já está qualificada, nós temos um setor que cuida só dessa parte formal, como eu já repeti, que é o Gabinete de Compras, Licitações e Contratos, temos a Procuradoria Geral que tem mais de 11 procuradores, então também está qualificada, são profissionais que estão sempre se qualificando, a maioria já tem especialização, profissionais que estão sempre estudando e trabalhando nesse aspecto. Então eu acho que nós não vamos ter problemas nesse lado, e como diz o ditado "ao longo da caminhada as melancias vão ir se acomodando" e a coisa vai ficar como tem que ser.

4. Como está a preparação do quadro de servidores? O que já foi realizado neste sentido?

Acho que já está contemplada nas outras respostas que eu te dei.

5. O Município fez ou fará alguma formação para as entidades, em prol de que estas consigam adaptar-se ao que o Marco Regulatório dispõe?

Não está planejado nada, de repente se for uma necessidade que as entidades sentirem com relação a isso e o município entender que tem que fazer isso aí (formação para as entidades), a gente pode estudar no futuro, mas não ta nada preparado pra isso atualmente.

6. Atualmente, quais são as principais dificuldades que podem ser visualizadas para a aplicabilidade desta Lei?

Acho que a principal dificuldade é o planejamento, porque pra fazer essa lei funcionar de acordo com ela, como tem que ser, o teu planejamento tem que ser muito maior porque não vai ter espaço para fazer aquele convênio de última hora, que é muito comum. Estamos precisando organizar uma situação 'x' então faz um plano de trabalho, vamos fazer um convênio, vamos ver quem pode e faz. Agora não, tu vai ter que planejar, estamos precisando de uma entidade que faça monitoramento ambiental das dunas do cassino, por exemplo, que atualmente é muito bem feito pelo NEMA, altamente qualificado e acredito que quando tiver editais, o NEMA continuará sendo o vencedor porque é muito qualificado. Aí, terá que planejar o que que eu quero com esse monitoramento ambiental, como é que eu quero, faz um termo de referência muito bem elaborado, bem minucioso, que permita ver como é que tu vai remunerar, o que que tu quer, quais são os resultados esperados, mas forma antecipada, bem planejada. Lança o edital e aí vai analisar as propostas de quem estiver interessado em fazer.

Pra mim essa é a maior dificuldade, esse vai ser o maior desafio. É um desafio que nós já estamos preparados, porque já se faz isso nas licitações. Quando a Lei de Licitações entrou (em vigor) lá em 1993 acho que deve ter sido uma dificuldade para os municípios, pra própria União e para os Estados se adaptarem a essa realidade. Hoje já é comum, hoje já está feito, de vez em quando tem um ajuste, uma sintonia fina a ser realizada, pois às vezes algumas entidades, algumas Secretarias não entendem que não pode pedir algo fixo, por exemplo, eu quero comprar um fusca, não, quero comprar um carro com as características de um fusca pelo menos, se vier um carro melhor pelo mesmo preço, tu vais contratar é aquele. É muito difícil, principalmente na esfera municipal, tu fazer o servidor entender, o fusca até pode ser melhor, não mas não pode, será contratado o carro com as melhores condições. Acho que essa dificuldade foi superada, às vezes tu tens e lá nas questões dos editais pra convênios, tu vais ter mais ou menos esse mesmo

problema. Mas nesse exemplo ambiental, o NEMA faz tão bem, porque eu vou contratar a entidade outra? Porque é republicano, tem que abrir espaço para todo mundo, então vai ser aquele que melhor se adaptar e tiver uma proposta melhor pro nosso objetivo do edital. Acho que essa vai ser a maior dificuldade no início da aplicação da Lei.