



ALEXSANDER GONÇALVES PEREIRA

**ESFERA PÚBLICA E MARCO REGULATÓRIO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

**LAVRAS – MG
2018**

ALEXSANDER GONÇALVES PEREIRA

**ESFERA PÚBLICA E MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Dra. Eloisa Helena de Souza Cabral
Orientadora

**LAVRAS – MG
2018**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha
Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados
informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Pereira, Alexsander Gonçalves.

Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da
Sociedade Civil / Alexsander Gonçalves Pereira. - 2018.

360 p. : il.

Orientador(a): Eloisa Helena de Souza Cabral.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2018.

Bibliografia.

1. Esfera Pública. 2. Marco Regulatório das Organizações da
Sociedade Civil. 3. Democracia deliberativa. I. Cabral, Eloisa
Helena de Souza. . II. Título.

ALEXSANDER GONÇALVES PEREIRA

**ESFERA PÚBLICA E MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL**

**PUBLIC SPHERE AND REGULATORY FRAMEWORK OF CIVIL SOCIETY
ORGANIZATIONS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 03 de julho de 2018.

Prof. Dr. José Roberto Pereira UFLA

Prof. Dr. Rennan Lanna Martins Mafra UFV

Dra. Eloisa Helena de Souza Cabral
Orientadora

**LAVRAS – MG
2018**

À minha esposa Rosiely e aos meus filhos João Rafael e Sofia que me apoiaram nos momentos críticos e por toda paciência e compreensão.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de vivenciar essa experiência e pelas graças concedidas durante todo percurso de construção do presente trabalho. Obrigado, Espírito Santo, pelos dons infusos e efusos que me sustentaram nessa caminhada.

À minha esposa e filhos que compreenderam os momentos em que precisei me ausentar de comemorações e reuniões familiares por estudos acadêmicos. Obrigado pela cumplicidade e pela força nos momentos de abatimento e cansaço. O amor “tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta” (I Cor. 13, 7).

Aos meus pais que investiram suas vidas para garantir a minha formação acadêmica, moral e ética. Obrigado por esse legado, pelo exemplo e por toda a doação. Aos meus irmãos, pelo apoio, amizade e amor que nos une. Valeu pela torcida!

A todos os meus familiares, o Grupo de Oração Kerigma, que me apoiaram e intercederam nos momentos de dificuldades.

À minha orientadora, Prof. Dra. Eloisa Helena de Souza Cabral, por toda a dedicação e compreensão, pois, mesmo nos momentos de dificuldades, acompanhou-me e contribuiu para a construção desse trabalho, exigindo sempre o melhor de mim.

Aos professores Dr. José Roberto Pereira e Dr. Rennan Lanna Martins Mafra, por aceitarem fazer parte da banca de examinadores. Obrigado pelas contribuições apresentadas ao exame de qualificação, que foram imprescindíveis para a condução da presente dissertação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e à técnica administrativa da Secretaria do Mestrado Profissional em Administração Pública, Déborah Braga Resende, que sempre foram solícitos para atenderem as demandas apresentadas ao longo do curso. Obrigado pela dedicação e profissionalismo.

“Combati o bom combate, terminei a corrida, guardei a fé” (2 Timóteo 4, 7).

RESUMO

O objetivo geral desta dissertação foi analisar a estrutura argumentativa e os discursos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014) ao longo dos últimos 22 anos. A presente pesquisa faz uma contextualização histórica do processo de construção do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), identifica os discursos que emergiram da esfera pública e os instrumentos democráticos de participação social que legitimaram a Lei nº 13.019/2014, bem como analisa sua implementação, no município de Nepomuceno-MG, com o intuito de compreender alguns desafios enfrentados pelos pequenos municípios brasileiros na regulamentação do MROSC no âmbito local. No referencial teórico, foram abordados os aspectos históricos e conceituais do Terceiro Setor e sua origem no Brasil, sendo adotado o modelo teórico de democracia deliberativa de Jürgen Habermas, cuja esfera pública é uma espécie de campo aberto para que a mídia, os partidos políticos, as corporações, as OSCs e o poder público possam estabelecer interações comunicativas. A sociedade civil, na esfera pública habermasiana, exerce um papel de protagonista na construção das normas e das políticas públicas ofertadas pelo Estado. Além de Habermas, a pesquisa perpassa pela teoria normativista de Hans Kelsen e pelo modelo deliberativo integrado de Carolyn Hendriks, que desenvolve o modelo habermasiano de democracia deliberativa, ao realizar estudos em deliberação sob a ótica do lugar em que elas ocorrem na sociedade civil. A hermenêutica-dialética foi utilizada, na análise dos discursos dos atores sociais, visando compreender a fala, textos, atas, reportagens, depoimentos e entrevistas na mídia, expresso por meio linguagem e da contextualização histórica. Como resultados do processo dialógico, na construção do MROSC, obtivemos elementos da teoria democrática deliberativa habermasiana e do modelo de deliberação integrada, caracterizados pela formação de uma esfera pública, que possibilitou a discussão e a formação da opinião pública sobre a necessidade de criar um marco legal para reger as parcerias entre o Estado e as OSCs, marcadas pelos debates públicos em arenas discursivas diversas, informais e formais, que se mantiveram conectadas, como a Plataforma por um Novo MROSC, *Youtube*, *Facebook*, audiências públicas no Congresso Nacional, seminários, reuniões, dentre outras. Finalmente, nesta dissertação, mostrou-se que a democracia deliberativa é um importante instrumento de transformação social, cuja sociedade civil desempenha um papel de protagonista, em virtude da abertura de canais públicos para o diálogo entre os atores sociais envolvidos nos processos de tomada de decisão, deixando de ser meros espectadores.

Palavras-chave: Esfera pública. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Democracia deliberativa.

ABSTRACT

This study aims to analyze the argumentative structure and the discourses that supported the formation of the public sphere on the new “Legal Framework for Civil Society Organizations” (Federal Law n. 13.019/2014) over the last 22 years. The present research provides a historical context of the process of construction of the new Legal Framework for Civil Society Organizations (CSOs), identifies the discourses that emerged from the public sphere and the democratic instruments of social participation that legitimized Law n. 13.019/2014, as well as analyzes its implementation in the city of Nepomuceno-MG, in order to understand some challenges faced by small Brazilian towns in the regulation of CSOs at the local level. In the theoretical reference, the historical and conceptual aspects of the Third Sector and its origin in Brazil were approached, adopting the theoretical model of deliberative democracy of Jürgen Habermas, where the public sphere is a kind of open field for the media, political parties, corporations, CSOs and public authorities can establish communicative interactions. Civil society in the Habermas public sphere plays a leading role in the construction of the norms and public policies offered by the State. In addition to Habermas, the research runs through Hans Kelsen's normative theory and the integrated deliberative model of Carolyn Hendriks, who develops the Habermas model of deliberative democracy, by conducting studies in deliberation from the point of view of their place in civil society. Hermeneutic-dialectic was used in the analysis of the speeches of social actors, aiming to understand the speech, texts, minutes, reports, testimonies and interviews in the media, expressed through language and historical contextualization. As results of the dialogic process in the construction of the MROSC, we obtained elements of Habermas' deliberative democratic theory and the integrated deliberation model, characterized by the formation of a public sphere, which enabled the discussion and formation of public opinion on the need to create a legal framework for govern the partnerships between the State and the CSOs, marked by public debates in diverse informal and formal discursive arenas that have remained connected, such as the Platform for a New CSOs, Youtube, Facebook, public hearings in the National Congress, seminars, meetings, among others. Finally, in this dissertation, it was shown that deliberative democracy is an important instrument of social transformation, where civil society plays a leading role, due to the opening of public channels for dialogue between social actors involved in from mere spectators.

Keywords: Public sphere. Legal Framework for Civil Society Organizations. Deliberative democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Colonização do mundo da vida.	86
Figura 2 -	Esfera Pública.	92
Figura 3 -	Escalonamento das normas jurídicas – Pirâmide de Kelsen.	97
Figura 4 -	Visão geral da prática voluntária.	123
Figura 5 -	Mapa de calor das Organizações da Sociedade Civil (2016).	128
Figura 6 -	Delineamento para obter respostas ao problema de pesquisa.	130
Figura 7 -	Linha do tempo do MROSC.	133
Figura 8 -	Apresentação do questionário 1 as OSC.	139
Figura 9 -	Representantes das OSC e do Poder Público Municipal.	140
Figura 10 -	Modelo de abordagem hermenêutica dialética.	142
Figura 11 -	Fluxograma da análise Hermenêutica-dialética.	148
Figura 12 -	Primeira página do InformANDES sobre Organizações Sociais.	163
Figura 13 -	Recorte do <i>site</i> Folha de S. Paulo.	174
Figura 14 -	Recorte do <i>site</i> Folha de S. Paulo.	183
Figura 15 -	Recorte do <i>site</i> Rede Brasil Atual.	184
Figura 16 -	Recorte do <i>site</i> da Folha de São Paulo.	185
Figura 17 -	Imagens da manifestação em Petrolina-PE.	187
Figura 18 -	Imagens da manifestação em Petrolina-PE.	187
Figura 19 -	Sítio eletrônico da Plataforma por Novo MROSC.	190
Figura 20 -	Página do MROSC no <i>Facebook</i>	205
Figura 21 -	TV MROSC no <i>YouTube</i>	205
Figura 22 -	<i>Post</i> de divulgação nas redes sociais da petição <i>online</i> para aprovação do PL nº 7.168/2014.	210
Figura 23 -	<i>Site</i> da Avazz – Petição <i>on-line</i>	211
Figura 24 -	<i>Post</i> de divulgação nas redes sociais da mobilização para as sessões de votação na Câmara dos Deputados Federais.	212
Figura 25 -	<i>Site</i> do jornal O Estado de S. Paulo.	213
Figura 26 -	<i>Site</i> do jornal Folha de S. Paulo.	214
Figura 27 -	<i>Site</i> do G1.	215
Figura 28 -	Mapa de atores MROSC nível federal.	235
Figura 29 -	Representantes das OSCs e do Poder Público Municipal.	250
Figura 30 -	Atores envolvidos na implementação da Lei nº 13.019/2014 no Município de Nepomuceno.	252

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Rodadas realizadas pela Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, na gestão 1995-1998 / 1999-2001.....	30
Quadro 2 - Síntese das proposições legislativas sugeridas no Relatório Final da CPI das ONGs de 2002.....	42
Quadro 3 - Lista de signatários da Plataforma para um Novo MROSC.....	50
Quadro 4 - Pontos defendidos pela Plataforma pelo MROSC.....	52
Quadro 5 - Síntese das principais alterações inseridas no MROSC pela Lei nº 13.204/2015.....	79
Quadro 6 - Conceitos de Terceiro Setor.....	118
Quadro 7 - Quantidade de Organização Social por região do Brasil.....	122
Quadro 8 - Atividade e vínculo das OSCs sediadas em Nepomuceno/MG.....	135
Quadro 9 - Relação de documentos do <i>corpus</i> de análise.....	143
Quadro 9 - Relação de documentos do <i>corpus</i> de análise.....	144
Quadro 10 - Categorias discursivas de análise.....	146
Quadro 11 - Procedimentos de análise de dados.....	147
Quadro 12 - Composição da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs.....	168
Quadro 13 - Síntese das premissas e disposições da proposta do marco legal elaborado pela CPI das ONGs de 2007.....	177
Quadro 14 - Logomarcas das organizações que participam do Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo MROSC.....	192
Quadro 15 - Membros que compõem o GTI.....	194
Quadro 16 - Principais desafios e propostas elaboradas pelos grupos do I Seminário Internacional do Marco Regulatório das OSCs.....	197
Quadro 17 - Cenário das OSCs em 2011 e resultados esperados.....	199
Quadro 18 - Subgrupos de trabalho do GTI.....	201
Quadro 19 - Reuniões plenárias do GTI.....	202
Quadro 20 - Profissionais que prestam serviços para as OSCs pesquisadas.....	253
Quadro 21 - Percentual de recursos repassados pelo Município em relação ao volume total de recursos recebidos pelas OSCs.....	253
Quadro 22 - Formas de estabelecimento de metas, monitoramento, avaliação e mecanismos de transparência fiscal das OSCs de Nepomuceno.....	254
Quadro 23 - Participação das OSCs de Nepomuceno no processo de construção do MROSC e o grau de conhecimento do conteúdo na nova lei.....	257
Quadro 24 - Escala de intensidade.....	261
Quadro 25 - Síntese das respostas das questões 2, 3 e 4 do questionário 2.....	262
Quadro 25 - Síntese da interpretação dos resultados do capítulo 6.....	267

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de OSCs com títulos e certificações no Brasil em 2014.	36
Gráfico 2 - Evolução da criação de OSC por década.....	129
Gráfico 3 - Evolução do número de OSC em atuação no Brasil.	129
Gráfico 4 - Capacitação dos colaboradores das OSC de Nepomuceno.	256
Gráfico 5 - Nível de apoio recebido pelas OSCs do Município de Nepomuceno na formalização e execução das parcerias.....	263

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	23
2.1	A busca por um marco regulatório	23
2.2	O Conselho do Programa Comunidade Solidária.....	27
2.3	A Lei das OSCIP's	34
2.4	A Lei das OS	36
2.5	O Código Civil de 2002	38
2.6	Primeira Comissão Parlamentar de Inquérito das ONG's	41
2.7	O Decreto nº 6.170/2007	44
2.8	Segunda Comissão Parlamentar de Inquérito das ONG's.....	46
2.9	A Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	49
2.10	A criação do Grupo de Trabalho Interministerial.....	53
2.11	A tramitação do MROSC no Congresso Nacional.....	54
3	A LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI FEDERAL Nº 13.204/2015	59
3.1	A ingerência da Lei nº 13.019/2014 no funcionamento das OSCs	60
3.2	Aspectos conceituais.....	61
3.3	Quando a Lei nº 13.019/2014 não é aplicada?	62
3.4	Transparência e acesso à informação	63
3.5	Chamamento Público para celebração das parcerias.....	64
3.6	Disposições sobre o Plano de trabalho e controle de resultados.....	65
3.7	Dispensa e ineligibilidade do chamamento público	67
3.8	Execução e monitoramento das parcerias	68
3.9	Rastreabilidade do processo.....	69
3.10	Simplificação da prestação de contas	70
3.11	Prazos para análise da prestação de contas e prescrição	70
3.12	Sobre a transição.....	72
3.13	Regulamentação da Lei nº 13.019/2014 pelos entes federativos	73
3.14	Alterações trazidas pela Lei nº 13.204/2015 em relação a outras leis que versam sobre as OSCs.....	74
3.14.1	Revogação da Lei de Declaração de Utilidade Pública Federal.....	74
3.14.2	Alteração da Lei das OSCIPs.....	75
3.14.3	Ampliação do incentivo fiscal	75
3.14.4	Remuneração de dirigentes de OSCs	76
3.14.5	Altera o artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos	77
4	ESFERA PÚBLICA, LEGITIMIDADE E TERCEIRO SETOR	80
4.1	A esfera pública em Jürgen Habermas	80
4.1.1	Mudança Estrutural da Esfera Pública (1962)	81
4.1.2	Teoria do Agir Comunicativo (1981).....	84
4.1.3	Prefácio da nova edição de Mudança Estrutural da Esfera Pública (1990).....	87
4.1.4	Direito e Democracia (1992).....	89
4.2	O princípio da legitimidade na teoria normativista de Hans Kelsen.	95
4.3	A legitimidade da norma na perspectiva da teoria da ação comunicativa de Habermas.....	99

4.4	A visão de Carolyn Hendriks acerca da democracia deliberativa: modelo deliberativo integrado	104
4.5	O Terceiro Setor: aspectos históricos e conceituais	109
4.6	Terceiro Setor no Brasil	119
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	130
5.1	Caracterização da natureza de pesquisa.....	131
5.2	Contextualização do ambiente de estudo	132
5.3	Caracterização da amostra	134
5.4	Instrumentos de pesquisa e coleta de dados	138
5.5	Procedimentos para análise de resultados.....	140
5.5.1	Primeiro passo: ordenação dos dados	142
5.5.2	Segundo passo: classificação dos dados	145
5.5.3	Terceiro passo: análise final.....	146
6	ANÁLISE DISCURSIVA DOS ELEMENTOS QUE FORMARAM A ESFERA PÚBLICA DE RECONHECIMENTO DO MROSC	149
6.1	Os discursos que sustentaram formação da esfera pública sobre o marco legal das OSC's.....	149
6.1.1	Discursos de aproximação entre o Estado e as OSCs	150
6.1.2	Esfera pública em torno do discurso do controle do Estado.....	165
6.1.3	Discursos da criminalização das OSCs	172
6.1.4	A esfera pública e a Plataforma por novo MROSC.....	189
6.1.5	Os discursos sobre o aperfeiçoamento da Lei nº 13.019/2014.....	216
6.2	Os instrumentos de participação social utilizados no percurso do novo MROSC.....	228
6.3	O processo de legitimação da Lei nº 13.019/2014.....	236
6.4	A implementação do MROSC no Município de Nepomuceno/MG.....	246
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	268
	REFERÊNCIAS	272
	APÊNDICES	293

1 INTRODUÇÃO

As organizações da sociedade civil (OSC) estão presentes no Brasil desde o período Colonial, por organizações voluntárias de natureza filantrópica atuando, inicialmente, nas áreas de assistência social, educação e saúde. São exemplos dessas organizações os orfanatos, educandários e as Santas Casas de Misericórdia (FALCONER, 1999; SILVA, 2010; THIESENA, 2009).

Do período colonial até o final do século XIX, surgiram novas organizações, muitas ligadas a ordens religiosas e com práticas assistencialistas, voltadas às populações carentes excluídas de qualquer outro auxílio ou benefícios sociais (LUCA, 2008; SILVA, 2010). Nesse sentido, a assistência às pessoas carentes estava sob a responsabilidade da própria sociedade e das ordens religiosas. O sentido dessa prestação de serviço era de caráter emergencial, assistencialista e filantrópico, sem que houvesse ainda a presença de políticas sociais contínuas e de caráter universalista.

Nesse período, a Igreja Católica se destacava com apoio do Estado, como instituição que era responsável pela maior parte das entidades filantrópicas que prestavam algum tipo de assistência às comunidades mais necessitadas, que ficavam às margens das políticas básicas de saúde e educação (GESET, 2001).

A partir do século XX, ocorreram mudanças expressivas na “atuação das organizações da sociedade civil, principalmente, pela intensificação da atuação do Estado nas questões sociais” (SILVA, 2010, p. 1307). O Estado brasileiro assumiu o modelo de Estado social, voltando sua atenção para as áreas econômica e social, envolvendo-se diretamente na execução de políticas públicas de saúde e educação, além de direcionar recursos financeiros para a assistência social (SILVA, 2010).

Nas décadas de 1910 a 1930, no Brasil, houve um deslocamento do eixo de acumulação de capital da agricultura para a indústria, juntamente com um processo de urbanização (LUCA, 2008; SILVA, 2010). “À medida que a massa de operários e as cidades cresciam, os problemas sociais se agravavam e se tornavam mais complexos, favorecendo o aumento das tradicionais organizações assistenciais” (SILVA, 2010, p. 1307). Nesse ínterim, surgem novas tipologias de organizações sem fins lucrativos, como sindicatos, associações profissionais, federações e confederações que defendiam interesses coletivos específicos (SILVA, 2010).

Surgiram as primeiras leis civis regulando as associações, fundações e sociedades civis sem fins econômicos, como o Código Civil de 1916, que garantia a existência jurídica dessas

organizações (BRASIL, 1916). Em 1935, com o Estado Novo, surgiu a Lei Federal nº 91/1935 que dispunha sobre a concessão de título de Utilidade Pública Federal para as organizações que serviam à coletividade, permanecendo em vigor até 2015, quando foi revogada (BRASIL, 1935). Em 1938, formalizou-se a relação do Estado com a assistência social com a criação do Conselho Nacional do Serviço Social (GESET, 2001).

A atuação das organizações da sociedade civil foi relevante no processo de redemocratização do país, especialmente, pela oposição ao regime militar, pois esses novos atores sociais emergiram com vistas à cidadania participativa. Na década de 1970, surgiram muitas organizações que se dedicaram a causas diversas. Essas organizações detinham uma nova forma de gerenciamento de recursos, pois estavam desvinculadas do Estado, tanto administrativa quanto economicamente, tendo como principal vínculo as agências e instituições financiadoras internacionais, tais como *Ford Foundation*, *Rockefeller* ou *MacArthur*, Banco Mundial e Unicef (SILVA, 2010).

A partir de 1985, entretanto a forma de participação e representação política é alterada e, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, ficaram consolidadas as garantias e direitos fundamentais dos cidadãos, como direito à liberdade de expressão e livre associação, com vedação expressa da interferência estatal em seu funcionamento.

Segundo Silva (2010), alguns acontecimentos, na década de 1990, delinearam o atual panorama do terceiro setor no Brasil, como os fóruns de articulação de organizações sem fins econômicos que começavam a discutir as mudanças globais, o avanço do neoliberalismo, a globalização da economia, bem como as reformas do papel do Estado.

Nesse mesmo período, surgiu a discussão da criação de uma associação nacional de organizações da sociedade civil que fosse capaz de promover a interação entre as organizações e representasse um canal legítimo de sua expressão em torno de temáticas sociais relevantes, quando se organiza a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) (SILVA, 2010).

Em janeiro de 1995, o governo federal criou o Programa e o Conselho da Comunidade Solidária, com objetivo de fazer a articulação entre o Estado e a sociedade civil, especialmente, por meio de parcerias com as organizações não governamentais e para implementação de programas sociais nos municípios mais carentes do país, visando a ações integradas nos três níveis de governo.

No final de 1995, segundo Thiesena (2009), ocorreu também a instituição das reformas do Estado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995d)

apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). As reformas se caracterizaram pela transferência parcial da responsabilidade acerca da satisfação das demandas sociais do Estado, para o âmbito privado, mais especificamente para as organizações da sociedade civil. Essas organizações surgiam “como alternativa de execução de serviços voltados às demandas sociais que, inicialmente, deveriam ser prestados pelo Estado de forma direta e exclusiva” (THIESENA, 2009, p. 106).

As organizações da sociedade civil exerceram um importante papel no processo de reforma do Estado brasileiro, proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995d), especialmente, na execução de políticas públicas voltadas para saúde, educação e assistência social.

Segundo Thiesena (2009, p. 111), “[...] a partir de então ocorreu uma alteração na relação entre Estado e organizações da sociedade civil”. O discurso político fundamentava-se na tese de que o Estado não conseguiria atender, sozinho, as demandas sociais, tornando-se indispensável a participação da sociedade civil organizada (THIESENA, 2009). Outro discurso é que o Estado busca a coprodução do bem público em conjunto com as organizações da sociedade civil. Nesse período, surgiram, portanto importantes regulamentações, como a Lei do Voluntariado - Lei Federal nº 9.608/1998 (BRASIL, 1998b) e a Lei das OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Lei Federal nº 9.790/1999 (BRASIL, 1999b).

A criação de um Estatuto do Terceiro Setor no Brasil ou um novo conjunto de leis que garanta a autonomia, transparência e segurança jurídica às relações entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público é uma luta de quase trinta anos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS - ABONG, 2014). Oliveira (2007) acredita que é algo de improvável concretude, em razão da diversidade de normas jurídicas, oriundas de inúmeros textos legislativos e dos mais diferentes ramos do Direito.

A busca por um marco regulatório para terceiro setor retornou a agenda pública após denúncias envolvendo a transferência de recursos do governo federal para OSC entre 2007 e 2010. O Poder Executivo Federal chega a suspender todos os repasses de convênios federais com as OSC, em 2010, após grande pressão da mídia, da sociedade civil organizada e demais setores (MENDONÇA; FALCÃO, 2016). Fatos negativos como este incitam os cidadãos, que acabam generalizando os fatos, criando um clamor público e demandas imediatistas.

Segundo Tourinho (2011), com frequência, detectam-se irregularidades nos repasses de recursos para as OSC, como desvios de verbas, ausência de prestação de contas, utilização

de vínculos como burla ao regime jurídico administrativo, dentre outras impropriedades. Nesse cenário é possível identificar outro conflito. Por um lado, há necessidade de criar regras austeras e eficazes que coíbam malversação dos recursos públicos e, por outro, o risco do Estado interferir nas atividades das OSCs, com argumento da manutenção da fiscalização e controle.

Um dos pontos cruciais, no processo regulamentação do TS, está na dificuldade de conceituar o termo TS e definir sua área de abrangência e atuação. Há na literatura jurídica e sociológica uma variedade de termos, abordagens e conceitos, que podem influenciar no processo de normatização do setor, caso não sejam compreendidos pelo legislador.

Falconer (1999) afirma que o TS é o termo que vem encontrando maior aceitação, para designar o conjunto de iniciativas privadas, voltadas à produção de bens e serviços de interesse público.

A terminologia “terceiro setor” é de origem sociológica, não se encontrando positivada no nosso ordenamento, razão pela qual são utilizadas outras expressões como “entes de cooperação”, “organizações não governamentais”, “entidades de caridade”, dentre outras (TOURINHO, 2011, p. 1).

As terminologias existentes na literatura são controversas. Segundo Cabral (2011, p. 1922), “[...] podem assumir um sentido exclusivamente classificatório [...]”, tratando as organizações como um conjunto de instituições similares, desprezando sua natureza abstrata, por se tratar de um espaço público de relações sociais entre Estado, mercado e sociedade.

Segundo França et al. (2015), no Brasil, a legislação civil reconhece como organizações do Terceiro Setor aquelas sem fins econômicos, como as associações e as fundações de direito privado, com autonomia e administração própria e que tenham como objetivo o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos coletivos e emergentes, como defesa dos direitos humanos, na proteção do meio ambiente, assistência à saúde, à educação, aos direitos da mulher, aos direitos dos indígenas, da criança, do idoso, do consumidor, entre outros.

O conceito de “Terceiro Setor ainda é muito aberto e suas fronteiras não estão totalmente consolidadas” (NASCIMENTO, 2016), e as organizações que fazem parte dele são diversificadas e heterogêneas (BRASIL, 2010). No entanto, não podemos utilizar o termo Terceiro Setor como sinônimo de organizações da sociedade civil (OSC), apesar das OSCs comporem o Terceiro Setor.

Segundo o Observatório do Terceiro Setor (2018), considera-se Organização da Sociedade Civil (OSC) toda organização, sem fins econômicos, que desenvolva projetos sociais com finalidade pública. A expressão OSC foi adotada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na década de 1990, como sinônimo de Organização Não Governamental (ONG), termo que se tornou mais conhecido por ter sido difundido pela ONU e pelo Banco Mundial. A OSC propiciou o “exercício da cidadania de forma mais direta e autônoma, à medida em que a sociedade civil abriu um espaço maior de participação nas causas coletivas” (OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2018).

O TS, por ser um espaço público de relações sociais entre Estado, mercado e sociedade, que atua por meio de lógicas diversas, é capaz de expressar valores como construções sociais. Segundo Wanderley e Raichelis (2004), a expressão esfera pública significa as relações entre o econômico e o político, o estatal e o privado, o público não estatal.

A esfera pública é concebida como inerente à democracia, cujo princípio organizativo está jungido à liberdade de expressão, contendo dimensões políticas e culturais, espaço aberto no qual se exprimem todos aqueles que se autorizam a falar publicamente (WANDERLEY; RAICHELIS, 2004, p. 3).

Para o filósofo alemão Habermas (1997a, 1997b), a esfera pública é um fenômeno social elementar, que atua como intermediário entre o Estado e a sociedade, na qual o público se organiza como portador da opinião pública. Nela, as informações, os argumentos, ou seja, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, em busca de um consenso social. Mas, para que haja a formação da opinião pública, é necessária a existência da liberdade de expressão, de reunião e de associação.

A esfera pública, portanto constitui uma espécie de campo aberto, em que a mídia, os partidos políticos, as corporações, as OSCs, os governos estabelecem as interações comunicativas (ANDREWS, 2011).

A esfera pública permite à sociedade civil participar da construção das normas e das políticas públicas, ofertadas pelo Estado, na qual ela também é destinatária. Nesta pesquisa, utilizaremos como referencial teórico a esfera pública de Habermas, conceito discutido em três de suas importantes obras: ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’ (1962), ‘Teoria da Ação Comunicativa’ (1981), ‘Direito e Democracia’ (1992) e, no prefácio da nova edição de ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’ (1990), em que Habermas dialoga e sintetiza com várias críticas que suas obras anteriores haviam recebido. Não há pretensão de esgotar o tema,

mas, sim, identificar e analisar os discursos que emergiram da esfera pública formada sobre o novo MROSC (Lei Federal nº 13.019/2014) ao longo dos últimos 22 anos (BRASIL, 2014d).

A participação democrática, consciente e autônoma dos cidadãos, no processo de construção da norma, é fundamental para sua legitimação. Habermas (1997b) destaca que o discurso que emerge da sociedade é o fundamento racional da legitimidade do direito, a partir do qual são elaboradas as normas. Essa participação social democrática é conhecida como democracia deliberativa, em que a sociedade civil organizada assume uma função central no processo de interlocução com o Estado (MEDEIROS, 2016).

A democracia deliberativa pode ser analisada pela ótica do local onde ocorre a participação da sociedade civil. A pesquisadora australiana Carolyn Hendriks, a partir da teoria habermasiana, desenvolveu um modelo de democracia deliberacionista, chamada de “deliberação integrada”, abrangendo uma variedade de locais públicos nos quais ocorrem a discussão e a exposição de diferentes pontos de vista, desde os parlamentos, reuniões de bairros, fóruns comunitários, igrejas. Hendriks (2006) defende que, quando a discussão permeia diversos locais públicos formais e informais de deliberação, possibilita aos atores sociais a interagirem e a conhecerem novas ideias, ampliando o discurso até as conversas e decisões da elite política.

A discussão por um MROSC iniciou, na esfera pública, na qual as contribuições, informações e os argumentos foram coletados, filtrados e sintetizados pelo discurso, em busca de um consenso (HABERMAS, 1997b).

O Conselho do Programa Comunidade Solidária, composto por representantes da sociedade civil e do Estado, em 1997, abriu um espaço público, para discutir sobre o tema “Marco Legal do Terceiro Setor”, com o objetivo de debater e implementar um marco legal para o Terceiro Setor (PERES, 2005). Por meio desse processo dialógico, foram diagnosticadas as principais dificuldades e apresentadas sugestões de mudança da legislação que tratava das OSCs.

Nesse período, surgiram importantes normas sobre as OSCs, como a Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais – OS (BRASIL, 1998c), a Lei nº 9.608/1998, que trata do trabalho voluntário (BRASIL, 1998b), a Lei nº 9.790/1999, conhecida como Lei das OSCIPs, o Código Civil de 2002, que trata da forma de constituição das associações, sociedades e fundações, dentre outras (BRASIL, 1999b).

No ano de 2010, um grupo de organizações da sociedade civil definiu uma agenda comum para apresentar aos candidatos à Presidência da República, denominada de Plataforma

por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Os integrantes da Plataforma reivindicavam uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas. Em contrapartida, comprometiam-se a zelar pelo sentido público de sua atuação e adotarem medidas de gestão eficiente e transparente (BRASIL, 2015b).

No período de 2011 a 2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) permaneceu na agenda política da Secretaria Geral da Presidência da República. A partir dessa agenda, no final de julho de 2014, foi publicada uma lei federal denominada pelos meios de comunicação de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) (BRASIL, 2014d). Trata-se de um regulamento que altera de modo significativo o procedimento segundo o qual se estabelecem as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil no Brasil. A nova norma regulamenta as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução do interesse público (BRASIL, 2016d).

A denominação “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” conferida à Lei nº 13.019/2014 é considerada inadequada para alguns analistas e estudiosos (BRASIL, 2014d). Segundo Dolabella (2014), a norma trata apenas das parcerias entre os entes federados e as organizações da sociedade civil, não esgotando as questões jurídicas afetas às entidades. Oliveira (2007, p. 19) já afirmava que “[...] não há no Brasil um Código ou Estatuto do Terceiro Setor, agrupador das regras regulamentadoras de todos os aspectos relacionados com este segmento de atividades”. Essa assertiva de Oliveira (2007) corrobora com o entendimento de Dolabella (2014) pelo fato da Lei nº 13.019/2014 não abarcar em seu texto todas as questões jurídicas que regulam as organizações da sociedade civil (BRASIL, 2014d).

Esse mesmo equívoco ocorreu, na época da publicação da Lei nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (BRASIL, 1999b). Segundo Oliveira (2007, p. 12), “[...] não é correto afirmar que a Lei federal nº 9.790/1999 é a Lei do Terceiro Setor. Com efeito, o conjunto das Oscips não esgota o segmento correspondente às entidades e às atividades do Terceiro Setor”.

Ambos os dispositivos legais indicam condições e requisitos, para que as organizações possam ter acesso a recursos públicos, não podendo ser tratadas como “Marco Regulatório”.

No contexto histórico do processo de construção da Lei Federal nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014d), é possível identificar a mobilização e a participação de OSCs, órgãos ministeriais, agentes de controle, parlamentares, dentre outros atores, em debates, audiências públicas, reuniões e seminários sobre o marco legal.

Essa participação ativa da sociedade civil na produção de uma lei seria o que Habermas denomina de legitimidade, em que os destinatários da norma também são seus autores, mesmo no processo legislativo por representação (HABERMAS, 1997b).

A participação social, no processo de construção da Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014d), a que chamamos de legitimação, dá-se em três momentos: antes de sua publicação em 1º de agosto de 2014, depois da publicação, no período de *vacatio legis* e no processo de implementação nas unidades da federação, especialmente, nos municípios.

O primeiro momento compreende o processo histórico de construção do MROSC, desde a criação do Conselho do Programa Comunidade Solidária, do plano de reforma do Estado, passando pelas Leis das OS, das OSCIPs e do Voluntariado, bem como pela criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSC até a sanção e publicação da Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014d).

O segundo momento refere-se ao processo de aperfeiçoamento do MROSC, ocorrido no período de *vacatio legis*. A Lei nº 13.019/2014, após sua publicação, foi prorrogada, sucessivamente, por 540 dias, a pedido das OSCs, entidades e órgãos governamentais, para que houvesse tempo suficiente para que se adequassem às novas regras (BRASIL, 2014d). Além disso, nesse período que decorreu entre o dia da publicação do MROSC e o dia em que ele entrou em vigor, foram reabertas discussões sobre temas com que ainda não havia um consenso entre os atores sociais. A única certeza era de que a Lei nº 13.019/2014 precisava ser reconstruída pelos atores envolvidos por meio do discurso (BRASIL, 2014d). Segundo Teixeira (2016), a Lei Federal nº 13.019/2014, a partir das novas discussões, sofreu mais de 370 alterações promovidas pela Lei n. 13.204/2015 (BRASIL, 2014d, 2015c).

O terceiro momento, ainda em andamento, está ocorrendo com o processo de implementação do MROSC no âmbito da União, Distrito Federal, Estados e Municípios. A implementação da lei é um desafio tão importante quanto seu processo de elaboração, especialmente, para os 5.570 municípios existentes, em todo território nacional, começando a partir de sua regulamentação no âmbito local. Como exemplo desse processo de implementação, escolhemos o Município de Nepomuceno, localizado ao Sul do Estado de Minas Gerais, para analisarmos o impacto do novo MROSC nas parcerias locais com as organizações da sociedade civil de prestação de serviços assistenciais.

Todo o processo histórico, social e dialógico, formado sobre o Marco Regulatório das OSCs, induz-nos à seguinte questão: **como se formou a esfera pública sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014) ao longo dos últimos 22 anos?** (BRASIL, 2014d).

1.1 Objetivo geral

Analisar a estrutura argumentativa e os discursos que formaram a esfera pública sobre o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014) ao longo dos últimos 22 anos (BRASIL, 2014d).

1.2 Objetivo específico

a) Identificar e descrever o contexto histórico do processo de construção do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, bem como identificar e analisar os instrumentos democráticos de participação social que legitimaram o processo de elaboração da Lei Federal nº 13.019/2014.

b) Identificar e analisar os discursos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014).

c) Analisar os eventuais impactos da implementação da Lei Federal nº 13.019/2014, no âmbito do Município de Nepomuceno, em relação às parcerias locais com as organizações da sociedade civil de prestação de serviços assistenciais e educacionais (BRASIL, 2014d).

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

2.1 A busca por um marco regulatório

Segundo Oliveira e Ferreira (2016), o debate sobre regulamentações para as OSC não é recente, mas, ao mesmo tempo, mostra-se sempre atual, em razão da constante ausência de sistematização jurídica e definição legal do setor.

No Brasil, a discussão foi intensificada, nos anos de 1990, com a reforma administrativa do Estado, por meio da qual se identificou o setor público não estatal, delineado à esfera dos serviços sociais, com a instituição de um novo modelo de governança em que o Estado transfere recursos financeiros pelo fomento à sociedade civil para incentivar a execução dos sobreditos serviços sociais (OLIVEIRA; FERREIRA, 2016).

Não há no Brasil um código ou um estatuto que regula o TS, agrupando as normas de todas as áreas de suas atividades. Atualmente, as regras que regem as OSC estão disseminadas em textos legais esparsos (OLIVEIRA, 2009).

Afinal, que é um marco regulatório?

Segundo Wolffenbüttel (2006, p. 1), marco regulatório é um “conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública”.

Nessa concepção, marco regulatório é um código.

O código reúne em um só texto, disposições relativas a uma ordem de interesse, podendo abranger a quase totalidade de um ramo, como o Código Civil, ou alcançar apenas uma parcela menor da ordem jurídica, como é a situação, por exemplo, do Código de Defesa do Consumidor (OLIVEIRA, 2002, p. 2).

O objetivo de um código, estatuto ou marco regulatório é a organicidade, a harmonia do texto legal, em que diferentes partes se entrelaçam e se completam (OLIVEIRA, 2002).

Os códigos surgiram em virtude de vários fatores e de necessidades que se apresentavam às nações modernas. A sua utilização facilitou a aplicação do Direito, trazendo-lhe mais velocidade e conferindo aos dispositivos legais uma maior coerência, já que estes passaram a ser dispostos de forma sistemática e interligados (JESUS, 2011).

Oliveira (2007, p. 23) afirma, também, que “é intensa a discussão acerca do estabelecimento de um Marco Regulatório do Terceiro Setor no Brasil”. Segundo o autor, o

tema e os debates pela regulamentação são bastante variados, versam sobre a uniformização das certificações e titulações estatais, normas mais claras e precisas acerca dos benefícios tributários, normas de controle e prestação de contas, com base no princípio da transparência, dentre outras.

A denominação de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil conferida à Lei nº 13.019/2014 é considerada inadequada (BRASIL, 2014d). Segundo Dolabella (2014), a norma trata apenas das parcerias entre os entes federados e as OSC, não esgotando as questões jurídicas afetas às entidades do TS. Oliveira (2007, p. 28) já afirmava que “[...] não há no Brasil um Código ou Estatuto do Terceiro Setor, agrupador das regras regulamentadoras de todos os aspectos relacionados com este segmento de atividades”.

Essa assertiva de Oliveira corrobora com o entendimento de Dolabella pelo fato de a Lei nº 13.019/2014 não abarcar em seu texto todas as normas que tratam do TS.

Esse mesmo equívoco ocorreu, na época da publicação da Lei nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como as OSCIP (BRASIL, 1999b). Segundo Oliveira (2007, p. 21, “[...] não é correto afirmar que a Lei federal nº 9.790/1999 é a Lei do Terceiro Setor. Com efeito, o conjunto das Oscips não esgota o segmento correspondente às entidades e às atividades do Terceiro Setor”.

Assim, há no Brasil cerca de 391.371 OSCs em atividade. Desse montante, apenas 7.124 entidades privadas sem fins lucrativos são qualificadas como OSCIPs (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, 2016). Segundo Oliveira (2007), os números demonstram que, no Brasil, as OSCIPs representam uma pequena parcela das organizações componentes do TS, ao lado de outras entidades sem fins lucrativos, titulares ou não de outras qualificações conferidas pelo Estado. “Por isso, não é correto afirmar que a Lei federal nº 9.790/1999 é a Lei do Terceiro Setor” (OLIVEIRA, 2007, p. 21).

Ambos os dispositivos legais indicam condições e requisitos, para que as organizações possam ter acesso a recursos públicos, não podendo ser tratadas como “Marco Regulatório” do Terceiro Setor.

Temos que distinguir ainda os termos Terceiro Setor e Organizações da Sociedade Civil. Terceiro Setor é uma expressão utilizada para diferenciar as organizações privadas criadas pela sociedade civil que não fazem parte diretamente do Primeiro Setor (Estado), nem do Segundo Setor (Mercado). Portanto, de maneira geral, o Terceiro Setor é formado por organizações ou instituições sem fins lucrativos, com administração própria e as quais são dotadas de autonomia, com a função e objetivo principal de atuar voluntariamente na sociedade civil, visando a seu aperfeiçoamento (PAES, 2010). Salamon (1998) destaca cinco

características comuns das organizações do Terceiro Setor: oriundas da iniciativa privada; sem fins lucrativos; legalmente constituídas (institucionalizadas); autoadministradas e com algum grau de participação voluntária.

Segundo Pereira (2005), não há um consenso na conceituação ou abrangência do Terceiro Setor, em virtude da existência de uma variação conceitual, conforme a ênfase que é dada a um dos elementos ou características do setor, como diferenciação dos outros setores, finalidade ou natureza jurídica das organizações que o compõem.

Definir quais as entidades que compõem o Terceiro Setor é outro desafio. Segundo Oliveira e Húngaro (2011), para alguns, somente as organizações formais compõem o Terceiro Setor. Outros entendem que as organizações informais e individuais integram o Terceiro Setor. E há teóricos que defendem a exclusão das fundações empresariais, sem falar no caso dos sindicatos, dos movimentos políticos insurgentes, entre outros, “que ora são considerados pertencentes, ora são excluídos do conceito de Terceiro Setor” (OLIVEIRA; HUNGARO, 2011, p. 3).

De acordo com a literatura interpretativa, algumas destas categorias integrariam o “terceiro setor”: as organizações não-governamentais (ONGs), as organizações sem fins lucrativos (OSFL), as organizações da sociedade civil (OSC), as instituições filantrópicas, as associações de moradores ou comunitárias, as associações profissionais ou categoriais, os clubes, as instituições culturais, as instituições religiosas, dentre tantos outros exemplos (OLIVEIRA; HUNGARO, 2011, p. 3).

Portanto o conceito de Terceiro Setor é amplo e ambíguo até mesmo pelo alto grau de heterogeneidade das organizações que o compõem (BRASIL, 2010; TEODÓSIO, 2002). Fernandes (1994) define o Terceiro Setor como aquilo que é público, porém privado. Ou, ainda, aquilo que é privado, porém público. Teodósio (2002, p. 242) explica o trocadilho apresentado por Fernandes (1994), ao declarar que:

[..] Terceiro Setor assemelha-se ao Estado (Primeiro Setor) na medida em que tem como objetivos e alvo de atuação o espaço público, mas diferencia-se do Governo por ser uma iniciativa da própria sociedade. Por outro lado, Terceiro Setor não equivale à iniciativa privada (Segundo Setor), pois apesar de não ser governamental, tem como objetivo o benefício social.

Segundo Teodósio (2002), o “público, porém privado” pode estar mais próximo do privado do que do público, quando se trata de projetos sociais vinculados às grandes empresas. Ou então, o “privado, porém público” pode estar mais próximo do público, quando

organizações filantrópicas são totalmente financiadas com recursos públicos para realizarem suas atividades em prol da comunidade.

A partir dessa visão, há uma gama de organizações que pertencem ao Terceiro Setor, como associações comunitárias; organizações não governamentais (ONGs); instituições filantrópicas; fundações; igrejas e seitas; Organizações Sociais (OS); projetos sociais desenvolvidos por empresas; sindicatos, dentre outros (TEODÓSIO, 2002).

Desse modo, o termo Terceiro Setor não é sinônimo de organizações da sociedade civil (OSC), apesar das OSCs comporem o Terceiro Setor. As organizações da sociedade civil (OSCs) são entidades sem fins econômicos que atuam na execução de atividades sociais com finalidade pública. A expressão OSC foi adotada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na década de 1990, como sinônimo de Organização Não Governamental (ONG), termo que se tornou mais conhecido por ter sido difundido pela ONU e pelo Banco Mundial (OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2018).

No Brasil, até o advento da Lei nº 13.019/2014, que instituiu o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), não havia uma conceituação legal de OSC. O texto original do inciso I do artigo 2º do MROSC definiu a OSC como:

I - entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (BRASIL, 2014d, 2015c).

No entanto, após sofrer alteração pela Lei nº 13.204/2015, o novo MROSC estendeu essa definição para abranger também as cooperativas sociais e as organizações religiosas, que não estavam abrangidas no conceito previsto do artigo 2º do marco legal (BRASIL, 2015a).

O conceito legal de OSC, trazido pela Lei nº 13.019/2014, é restritivo e visa definir as entidades da sociedade civil que estarão aptas a celebrarem parcerias com os órgãos da Administração Pública, deixando de lado os aspectos sociológicos e os propósitos de solidariedade e caritativo das OSCs, dando ênfase à sua natureza jurídica, visando à aplicação adequada dos recursos financeiros recebidos do poder público. O artigo 33 da Lei nº 13.019/2014 deixa evidente essa preocupação do legislador, ao exigir que as OSCs prevejam expressamente em seus estatutos a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, que, em caso de dissolução, o patrimônio líquido seja transferido à outra OSC de

igual natureza e que a escrituração contábil esteja de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade (BRASIL, 2014d).

Portanto, quando tratamos de OSC no presente trabalho, estamos nos referindo às entidades da sociedade civil que se enquadram dentro da Lei nº 13.019/2014, embora o conceito de OSC seja mais abrangente do que foi estabelecido pelo MROSC (BRASIL, 2014d).

A criação de um estatuto do TS no Brasil ou um novo conjunto de leis que garanta a autonomia, transparência e segurança jurídica às organizações que compõem o setor é uma luta de mais de vinte anos (ABONG, 2014). Oliveira (2007) acredita que é algo de improvável concretude pela diversidade de normas jurídicas, oriundas de inúmeros textos legislativos e dos mais diferentes ramos do Direito.

No entanto abaixo apresentaremos uma contextualização histórica, a partir do ano de 1995, acerca da construção do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014) (BRASIL, 2014d).

2.2 O Conselho do Programa Comunidade Solidária

A discussão sobre a necessidade de um marco regulatório para o Terceiro Setor advém desde a década de 1990. Em janeiro de 1995, foram criados o Programa e o Conselho da Comunidade Solidária pelo Decreto nº 1.366/1995 (BRASIL, 1995a). Segundo Peres (2005), o Programa Comunidade Solidária possuía duas frentes de atuação: a do Conselho Comunidade Solidária, que tinha o objetivo de fazer a articulação entre o Estado e a sociedade civil, especialmente, por meio de parcerias com as organizações não governamentais, para a elaboração de projetos de desenvolvimento social; e a da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, que tinha como foco a implementação de programas sociais, nos municípios mais carentes do país, visando a ações integradas nos três níveis de governo.

A partir da articulação do Conselho da Comunidade Solidária entre Estado e sociedade civil, surgiram parcerias entre entes públicos e entre entes públicos e privados. Foram formuladas parcerias entre o Governo Federal, Estados e Municípios, sob orientação da Secretaria Executiva do Conselho da Comunidade Solidária e parceria das ações governamentais com as iniciativas geradas pela sociedade civil, sob orientação do Conselho Consultivo do Conselho da Comunidade Solidária (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1996; PERES, 2005).

Peliano, Resende e Beghin (1995, p. 22) destacam quatro grandes princípios que fundamentaram a estratégia de ação do Programa Comunidade Solidária:

1. **Parceria:** Na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.
2. **Solidariedade:** Como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil.
3. **Descentralização das Ações:** Como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações.
4. **Integração e Convergência das Ações:** No sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações.

O Conselho da Comunidade Solidária desenvolveu diversos programas sociais que ganharam administração própria, como a Universidade Solidária, Artesanato Solidário, Rede de Informações do Terceiro Setor – RITS, Rede Jovem, dentre outros. No entanto, no ano de 1997, foi iniciado um dos mais importantes trabalhos realizados pelo Conselho, que foi o estudo e elaboração do chamado Marco Legal do Terceiro Setor (KIMURA, 2017).

O Conselho da Comunidade Solidária “foi definido como espaço público” incumbido de estudar e implementar um marco legal para o Terceiro Setor, diante do crescimento e das ações desordenadas empreendidas pelas organizações filantrópicas (PERES, 2005, p. 115). A proposta era executar um plano, para a articulação política e centralização das iniciativas inovadoras, visando transformá-las em programas sociais nas esferas federal, estadual e municipal (PERES, 2005).

Segundo Kimura (2017), naquele momento, o número de organizações da sociedade civil crescia de maneira significativa no cenário nacional, porém, de maneira desorganizada, sem leis e regras definidas, abrindo espaço para o atendimento dos interesses particulares de poucos em detrimento dos interesses da coletividade, com desvios de recursos e negociatas. O autor acrescenta que “era necessário um ordenamento jurídico que procurasse minimizar as ações espúrias de pessoas e entidades que usurpavam e lesavam a sociedade, principalmente, as camadas mais carentes da população” (KIMURA, 2017, p. 6).

A ideia de instituir um marco legal, para regular a relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, estava na agenda de vários grupos de OSC, como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG, o Grupo de Institutos e Fundações Empresariais - GIFE, Fundação Esquel, Fundação Abrinq e organismos

internacionais. O Conselho da Comunidade Solidária tinha o propósito de estabelecer um ambiente em que o direito público fosse adequado a essa nova relação Estado-Sociedade na promoção de políticas públicas (FERRAREZI, 2007).

Segundo Ferrarezi (2007), a proposta do Conselho da Comunidade Solidária, no primeiro ano de existência, não foi bem compreendida pelos órgãos governamentais da área social, quanto pelas organizações da sociedade civil que se relacionavam com o Conselho, fato que levou a instituição para uma crise, que culminou com a saída de importantes membros da sociedade civil, em maio de 1996, como foi o caso do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho (FOLHA DE SÃO PAULO, 1996).

Em junho de 1996, após a crise e intenso processo de discussão, o Conselho da Comunidade Solidária passou por uma reestruturação e foi idealizada a Interlocação Política, por Augusto de Franco, com a proposta de abrir canais políticos de diálogo entre governo e sociedade, visando a um processo de construção de consensos em torno dos temas fundamentais da agenda social para o Brasil. Assim, surgiu a Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária (FERRAREZI, 2001b, 2007).

A Interlocação Política buscou colocar em prática dois objetivos do Conselho da Comunidade Solidária, o fortalecimento da sociedade civil e a formalização de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil pelo diálogo político entre atores governamentais e sociedade civil, com intuito de unir esforços para resolução de problemas, por meio da construção progressiva de consensos sobre temas centrais de uma agenda social comum (FERRAREZI, 2007).

Segundo Ferrarezi (2007, p. 147), a Interlocação Política adotou uma metodologia que consistia na

[...] identificação pelos interlocutores, em relação ao tema-foco, dos principais problemas e possíveis soluções. As propostas consensuais eram transformadas em medidas concretas com identificação dos atores responsáveis por sua implementação e/ou acompanhamento. Para isso era necessário que os interlocutores chegassem a um acordo sobre prioridades, compartilhando um entendimento sobre a problemática em termos de seu significado, sua importância ou relevância e sobre a maneira de enfrentá-la.

O objetivo geral da Interlocação Política era colaborar na construção de um diálogo em torno de uma agenda mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade civil para o enfrentamento da pobreza e exclusão social, bem como no desenvolvimento humano e social sustentável. A Interlocação Política tinha ainda como objetivos específicos: estimular soluções; agilizar e acompanhar a implementação

de providências; contribuir para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas (COMUNIDADE SOLITÁRIA, 1996; FERRAREZI, 2001b, 2007).

Desde a criação da Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, foram realizadas as rodadas descritas no Quadro 1.

Quadro 1 - Rodadas realizadas pela Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, na gestão 1995-1998 / 1999-2001.

GESTÃO 1995 – 1998		
RODADA	DATA	TEMA
Primeira Rodada	05/08/1996	Reforma Agrária
Segunda Rodada	26/08/1996	Renda Mínima e Educação Fundamental
Terceira Rodada	29/10/1996	Segurança Alimentar e Nutricional
Quarta Rodada	12/05/1997	Criança e Adolescente
Quinta Rodada	25/08/1997	Alternativas de Ocupação e Renda
Sexta Rodada	06/10/1997	Marco Legal do Terceiro Setor
Sétima Rodada	08/12/1997	Síntese Preliminar da Agenda Social
Oitava Rodada	16/03/1998	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
Sexta Rodada	04/05/1998	Continuação da Sexta Rodada sobre o Marco Legal do Terceiro Setor.
GESTÃO 1999–2001		
RODADA	DATA	TEMA
Primeira Rodada	31/05/1999	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
Segunda Rodada	30/08/1999	Por uma Estratégia em Prol do Segmento Jovem
Terceira Rodada	29/11/1999	A Cúpula Mundial de Copenhague e a Exclusão Social no Brasil – Estratégias Inovadoras de Inclusão no Campo da Educação: a Parceria entre Estado e Sociedade para a Redução do Insucesso Escolar
Quarta Rodada	25/09/2000	Um Novo Referencial para a Ação Social do Estado e da Sociedade - Sete Lições da Experiência da Comunidade Solidária.
Quinta Rodada	05/03/2001	A Expansão do Microcrédito no Brasil

Fonte: Adaptado de Ferrarezi (2001b).

Destacamos nesta dissertação a Sexta Rodada, iniciada no dia 06 de outubro de 1997, continuada e concluída no dia 04 de maio de 1998, com o tema “Marco Legal do Terceiro Setor”. Segundo Ferrarezi (2007, p. 149), o objetivo desta rodada era “identificar as principais

dificuldades legais que as organizações da sociedade civil enfrentavam em suas atividades cotidianas e recolher sugestões de como reformar a legislação e inovar”.

Ferrarezi (2007) destaca o apoio de dois grupos de trabalho na realização da Sexta Rodada: o primeiro, o grupo de Cooperação Técnica do “Programa Comunidade Solidária: Parcerias entre a Sociedade Civil e o Estado”, composto por vários consultores, coordenado pelo Conselheiro Joaquim Falcão, no Rio de Janeiro; o segundo, constituído em Brasília, operou a tecnologia da interlocução, conduzindo o processo de consulta e organização do material recolhido no diagnóstico feito pelos participantes, tendo a coordenação do Conselheiro Augusto de Franco e participação de técnicos do IPEA e do Conselho da Comunidade Solidária.

Alguns meses antes da Sexta Rodada da Interlocução Política, em abril de 1997, a ABONG já havia organizado o seminário “As ONGs e o Marco Legal da Sociedade Civil com Fim Público”, sendo abordados os seguintes temas: objetivos de uma nova legislação, princípios e critérios orientadores; recorte do universo; papel do Estado; fim público; imunidades e isenções; acesso a fundos públicos. O seminário foi um marco importante, digno de nota, por identificar os principais problemas legais, além de propor diretrizes que deveriam nortear a revisão da legislação (FERRAREZI, 2007).

Em 29 de julho de 1997, um Documento de Consulta, produzido pelo grupo de trabalho coordenado pelo Conselheiro Augusto de Franco, foi enviado aos Conselheiros da Comunidade Solidária e também aos interlocutores convidados para a Sexta Rodada de Interlocução Política. Além de representantes do Poder Público, participaram do processo organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, reconhecidas pela atuação em diversas áreas, como ambiental, defesa de direitos, educação, saúde, assistência social, dentre outras e fundações (FERRAREZI, 2007).

Os interlocutores apontaram os entraves legais que as organizações da sociedade civil enfrentavam, no exercício de suas atividades, apresentando suas visões acerca dos problemas, além de sugestões para solucioná-los. As respostas foram consolidadas em um documento denominado de “Coletânea das Contribuições Enviadas pelos Interlocutores”, o qual foi enviado a todos participantes, em 5 de setembro de 1997, com o intuito de socializar os 63 problemas apontados e as mais de cem propostas de solução sugeridas (FERRAREZI, 2007).

Segundo Ferrarezi (2007), juntamente com a Coletânea, foi enviada também a “Primeira Versão do Documento-Base” que continha uma proposta dos consensos detectados na mesma Coletânea e nos debates prévios que foram conduzidos pela equipe que preparou a

Sexta Rodada de Interlocação Política juntamente com a Presidência do Conselho, que também apresentou algumas sugestões.

Após análise e discussão do Documento-Base, os interlocutores apresentaram novas sugestões que foram incorporadas à proposta, dando origem à “Segunda Versão do Documento-Base”, a qual foi apresentada na Sexta Rodada de Interlocação Política, na XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, em 6 de outubro de 1997 (FERRAREZI, 2007).

Após a primeira reunião da Sexta Rodada, em que se discutiram os consensos básicos e encaminhamentos, foram formados Grupos de Trabalho (GT) com o objetivo de apresentar propostas para os problemas identificados de classificação, convênios, financiamento e contrato de trabalho, cujos resultados deveriam ser apresentados em uma segunda reunião a ser realizada em maio de 1998 (FERRAREZI, 2007).

Ferrarezi (2007, p. 151) destaca que o Documento de Consulta, apresentado na XVII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, afirmava:

[...] que o crescimento do terceiro setor no Brasil estava relacionado não somente à demanda por participação social nas decisões públicas, mas também à redefinição das relações entre Estado e sociedade. Destacava sua importância política, diante da crise de representatividade dos partidos; importância social, por assumir responsabilidades nessa área; e importância econômica, devido ao crescimento de empregos no setor. O documento apontava que existia uma nova realidade que não havia sido acompanhada por mudanças legais e que não seria possível uma só legislação para tratar de organizações tão díspares.

Na Sexta Rodada, os participantes deveriam identificar pelo menos cinco dificuldades legais e cinco sugestões de mudança da legislação que tratavam das organizações da sociedade civil com fins públicos, sendo as respostas agrupadas em 8 temas centrais: 1) Registros e Cadastros Administrativos; 2) Contratos e Convênios; 3) Mecanismos de Autorregulação; 4) Mecanismos Institucionais de Responsabilização; 5) Doações e a busca de um novo modelo de financiamento; 6) Regulamentação do Voluntariado; 7) Contrato de trabalho por prazo determinado; e 8) Informações (FERRAREZI, 2007).

O tema 7 “Contrato de trabalho por prazo determinado”, segundo Ferrarezi (2007), foi levantado pelos interlocutores pelo fato de as OSCs não terem, na maior parte dos casos, condições econômicas para suportarem um quadro permanente de pessoal, com os respectivos encargos sociais, por atuarem, quase sempre, em projetos ou programas de duração temporária. No entanto a proposta foi considerada inviável juridicamente pelo Ministério do Trabalho, pois não haveria como distinguir o empregado do terceiro setor, em relação aos

demais setores do mercado pelo tratamento isonômico e universal previsto na Consolidação das Leis do Trabalho. Desse modo, foi apontada como solução a Lei Federal nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998, que trata sobre o contrato por prazo determinado, conhecido também como contrato temporário (BRASIL, 1998a; FERRAREZI, 2007).

O tema 6 “Doações e a busca de um novo modelo de financiamento” surgiu em decorrência das restrições impostas, a partir de 1995, acerca das doações em virtude de deduções da base de imposto de renda das pessoas físicas e pessoas jurídicas, por meio das Leis nº 9.249/95 e 9.250/95 (BRASIL, 1995b, 1995c). A dedução das doações do imposto de renda de pessoa jurídica diminuiu de 5% para 2% sobre o lucro operacional e a dedução de pessoa física foi vedada pelo Governo Federal (FERRAREZI, 2001a, 2007).

A proposta inicial apresentada pelos interlocutores da Sexta Rodada era de “aperfeiçoar os mecanismos existentes de incentivos às doações privadas com formas mais eficientes de dedução e de fiscalização” (FERRAREZI, 2007, p. 165). Alguns argumentavam que os financiamentos indiretos pelas deduções fiscais dificultavam o fluxo regular de recursos para as OSCs, sem a equidade desejada. Outros defendiam o financiamento público por meio de verbas orçamentárias ou da constituição de fundos de financiamentos de atividades sociais de interesse público. No final do debate, a conclusão a que se chegou foi acerca da necessidade de se fazer uma aliança, para concretização de um novo modelo de financiamento, avançando a discussão acerca do financiamento direto e indireto (FERRAREZI, 2007).

Segundo Ferrarezi (2007), outra questão levantada pelos interlocutores da Sexta Rodada foi ausência de informações sobre o terceiro setor, destacada no tema 8. Com o objetivo de solucionar esse problema, o Conselho da Comunidade Solidária criou, em 1997, a Rede de Informações para o Terceiro Setor – RITS para oferecer informações sobre o setor por uma rede virtual, capaz de proporcionar às OSCs o compartilhamento de conhecimento, recursos técnicos e possibilitar a interação de suas atividades pela tecnologia de comunicação (FERRAREZI, 2007).

A Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, também, colaborou com o acesso às informações, a partir no momento em que permitiu a disponibilização de dados cadastrais e documentos das OSCs que se qualificavam como OSCIP, especificamente, em seu artigo 17: “O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (BRASIL, 1999b).

O tema 6 “Regulamentação do Voluntariado” foi objeto da Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que define o trabalho voluntário em seu artigo 1º como “atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa” (BRASIL, 1998b).

A lei regulamenta o serviço voluntário com intuito de garantir segurança jurídica para as OSCs que dependem da solidariedade dos voluntários. A norma reconhece a inexistência do vínculo empregatício e cria o termo de adesão como instrumento de formalização da prestação do serviço voluntário (BRASIL, 1998b). Desta forma, a base da relação do voluntário e a OSC fica fundada tão somente na solidariedade e na responsabilidade social individual.

Os temas 1, 2, 3 e 4 foram objetos da Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, ao dispor sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e ao instituir e disciplinar o Termo de Parceria (BRASIL, 1999b; FERRAREZI, 2001b, 2007). No capítulo seguinte, serão apresentados os objetivos da Lei das OSCIPs.

2.3 A Lei das OSCIP's

A Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, conhecida como Lei das OSCIPs, tinha objetivo de solucionar a dificuldade de acesso das OSC à qualificação que estabelecesse o reconhecimento institucional, em razão do excesso de burocracia e o não reconhecimento legal de vários tipos de organizações (BRASIL, 1999b). A legislação anterior exigia um grande número de documentos e registros contábeis para a obtenção da qualificação e a realização de convênios com o Poder Público, além de constituir várias barreiras burocráticas, sucessivas e cumulativas, nos diferentes níveis de governo (FERRAREZI, 2001b).

Segundo Ferrarezi (2001b, p. 20) a Lei das OSCIPs tinha como objetivos específicos:

- i. qualificar as organizações do Terceiro Setor por meio de critérios simples e transparentes, criando uma nova qualificação, qual seja, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público/ OSCIP. Esta nova qualificação inclui as formas recentes de atuação das organizações da sociedade civil e exclui aquelas que não são de interesse público, que se voltam para um círculo restrito de sócios ou que estão (ou deveriam estar) abrangidas em outra legislação;
- ii) incentivar a parceria entre as OSCIPs e o Estado, por meio do Termo de Parceria, um novo instrumento jurídico criado para promover o fomento e a

gestão das relações de parceria, permitindo a negociação de objetivos e metas e também o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados;

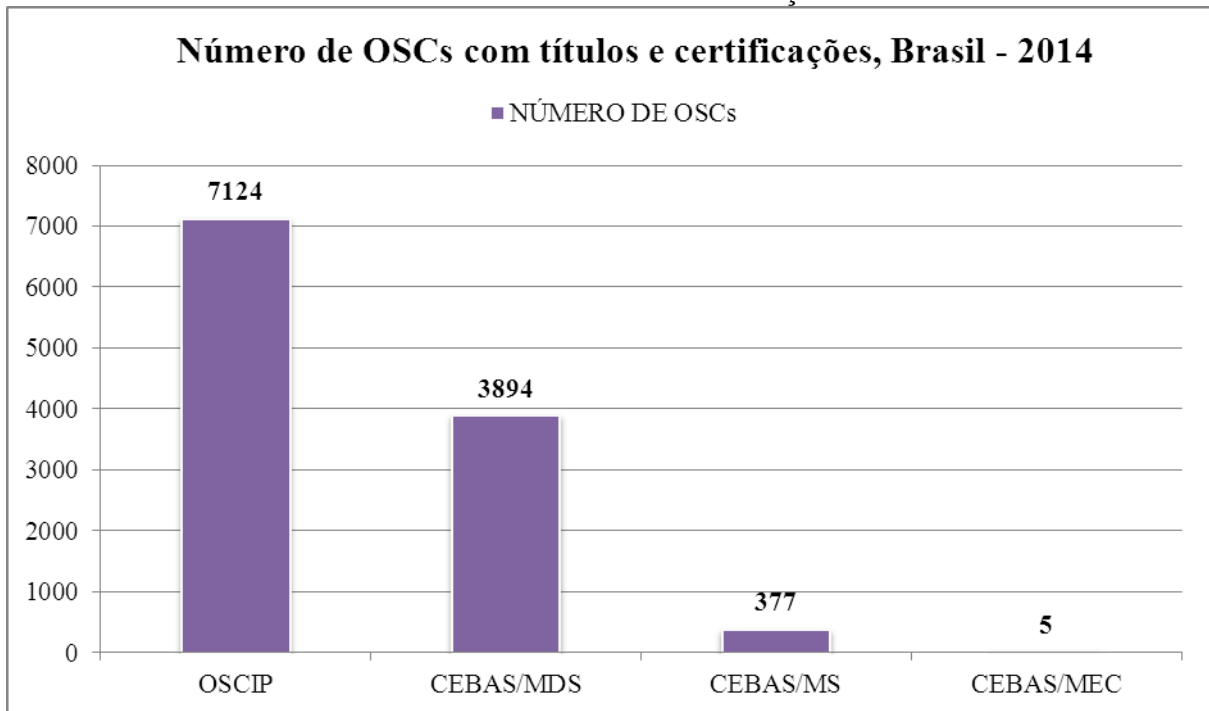
iii) implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização das organizações com o objetivo de garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas OSCIPs sejam, de fato, destinados a fins públicos.

A Lei nº 9.790/99 simplificou os procedimentos para que as OSC obtenham a qualificação de OSCIP, reduzindo custos operacionais e potencializando a realização de parcerias com o Poder Público, baseado nos critérios de eficácia e eficiência, além de mecanismos adequados de responsabilização (BRASIL, 1999b; FERRAREZI, 2001a).

Em junho de 1999, foi editado o Decreto 3.100 de 30 de junho de 1999, que regulamentou a Lei das OSCIPs, criando critérios de seleção das OSCIPs para celebração do termo de parceria (BRASIL, 1999a). Segundo o artigo 23 do decreto regulamentador, para que uma OSCIP celebre um termo de parceria com o Poder Público, deverá participar de um concurso de projetos, cujo edital será publicado para conhecimento de todos os interessados. A publicidade e as regras objetivas previamente definidas pelo instrumento convocatório garantem a impessoalidade e a isonomia, no momento da seleção das OSCIPs, afastando preferências pessoais dos gestores públicos e o direcionamento de recursos públicos.

Segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil (2016), em 2014, havia no Brasil cerca de 7.124 organizações da sociedade civil qualificadas como OSCIPs pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, em um universo de 391.371 OSCs. O Gráfico 1 apresenta o número de OSCs com títulos e certificações, no Brasil, no ano de 2014.

Gráfico 1 - Número de OSCs com títulos e certificações no Brasil em 2014.



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2016).

No decorrer da presente dissertação, serão apresentados alguns discursos, avanços e desafios, enfrentados pela Lei das OSCIPs, no processo histórico de busca por um marco legal para as OSCs.

A Lei nº 9.790/99 é um dos principais resultados do processo dialógico entre o governo e organizações da sociedade civil, realizado pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, que estava fundado no projeto de reforma institucional e cultural do Estado brasileiro, idealizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. O programa propunha a criação de instituições normativas e organizacionais que “viabilizassem uma reforma para a gestão da coisa pública, tendo em vista dois critérios: democracia e eficiência” (BRASIL, 1999b; PERES, 2005, p. 113).

Dentro das estratégias do plano de reforma do Estado estava a Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que abria espaço para participação da sociedade civil organizada no processo de modernização gerencial da Administração Pública (BRASIL, 1998c).

2.4 A Lei das OS

A Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998c), que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais – OS e a criação do Programa Nacional de Publicização, era uma das estratégias do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,

publicado em 1995, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (BRASIL, 1995d).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE – na busca de uma administração pública gerencial, baseada no princípio da eficiência, no controle de desempenho e na prática de mecanismos que privilegiam a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, previa a elaboração de um projeto de lei para publicização dos serviços não exclusivos do Estado (MAFRA FILHO, 2009). A publicização tinha o objetivo de

(...) permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal (BRASIL, 1995d, p.74).

O processo de publicização se daria pela absorção de atividades e serviços realizados por autarquias e fundações públicas e pelas entidades de utilidade pública qualificadas como Organizações Sociais – OS (PINTO, 2000).

Segundo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (BRASIL, 1997b, p. 13), as OS são “um modelo de organização pública não estatal, destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica”.

Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O contrato de gestão é o instrumento que regulará as ações das organizações sociais (BRASIL, 1997b, p. 13).

Segundo Mafra Filho (2009), as OS possuem autonomia financeira e administrativa, estando habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. “Em contrapartida, ela se obrigará a celebrar um contrato de gestão, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público” (BRASIL, 1997b, p. 14).

Segundo o artigo 5º da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, “[...] entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vista à formação de parceria entre as partes para fomento e execução

de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1^o” (BRASIL, 1998c). Portanto o contrato de gestão é um instrumento jurídico que estabelece o vínculo de parceria entre as partes signatárias, estabelecendo os direitos e obrigações, as condições em que se fará o fomento estatal às atividades de interesse público a serem desenvolvidas pela OS (RODRIGUES, 2012).

Para o MARE (BRASIL, 1997b, p. 16), a implantação das OS ensejariam uma “verdadeira revolução na gestão da prestação de serviços na área social”. Nessa visão, o Estado reduziria sua dimensão enquanto máquina administrativa, alcançando, entretanto maior eficácia na sua atuação.

Na proposta do governo, o Estado não executaria os serviços de educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente e pesquisa científica, que seriam encampados por particulares, que exerceriam o papel coprodutores dos serviços públicos. O Estado não se afastaria totalmente de suas atividades, mas continuaria a subsidiá-las (BRASIL, 1997b).

A Lei das OS buscava uma ação pública ágil e de maior alcance pela parceria com a sociedade civil organizada, que usufruía de uma autonomia administrativa bem superior que a do Estado na execução de políticas públicas (BRASIL, 1998c). No entanto a Lei das OS sofreu oposição e críticas, em sua implementação, as quais serão analisadas no Capítulo 6, que tratará dos discursos que formaram a esfera pública do MROSC.

Segundo Ashoka (2001) e Falconer (1999), na década de 1990, no Brasil, houve uma grande expansão de OSCs por todo o país, período em que foi fundada a Associação Brasileira de ONGs. Esse crescimento impulsionou o Estado a incluir na legislação civil brasileira novas regras de classificação das pessoas jurídicas de direito privado pelo novo Código Civil, publicado em 2002.

2.5 O Código Civil de 2002

Continuando no processo de construção de uma legislação para o Terceiro Setor, no início do novo milênio, em janeiro de 2002, foi publicado o novo Código Civil brasileiro pela Lei nº 10.406/2002, que teve um período de *vacatio legis* de um ano, entrando em vigor em janeiro de 2003. A nova lei civil passou a classificar as pessoas jurídicas de direito privado em associações, sociedades e fundações, além de trazer alterações na forma de constituição das organizações da sociedade civil. Em 2003, a Lei nº 10.825/03 acrescentou ao novo código a

categorização das organizações religiosas e dos partidos políticos como tipos societários (BRASIL, 2003; GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS - GIFE, 2005).

As OSCs tiveram o prazo de um ano para adequação dos estatutos sociais ao novo modelo, a partir da entrada em vigor do Código Civil, ou seja, em janeiro de 2004. Todavia o prazo foi prorrogado para janeiro de 2005, pela Lei nº 10.838/04 (BRASIL, 2004b). No início de 2005, foi editada a Medida Provisória nº 234/2005, que dilatou ainda mais este prazo para janeiro de 2006. E, ainda, no final de junho de 2005, a Medida Provisória nº 234/05, convertida na Lei nº 11.127/05, alterou novamente o prazo de adequação dos estatutos sociais, agora, para janeiro de 2007 (BRASIL, 2005; GIFE, 2005).

Segundo o GIFE (2005), logo com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, duas polêmicas foram levantadas em relação às organizações do TS:

(i) a inclusão da expressão “sem fins econômicos” na definição de associação (art. 53, CC), o que poderia gerar interpretação errônea de que às associações é vedado o exercício de atividade econômica, quando na verdade o Código Civil limitou a finalidade e não a atividade econômica; e (ii) a restrição dos objetivos sociais das fundações, na medida em que após que estas somente poderão “constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência” (art. 62, CC).

Outras questões foram discutidas pelas OSCs sob o argumento de que o Estado estaria interferindo na autogestão das entidades, como as normas que tratavam sobre o funcionamento interno das associações, que exigia a existência de uma assembleia geral, com competências de eleger e destituir administradores, aprovar contas e alterar o estatuto social (GIFE, 2005).

Essas primeiras polêmicas que surgiram foram pacificadas pelos operadores do Direito e pela jurisprudência dos tribunais superiores, mas ainda merecem ser aperfeiçoadas. Dessa maneira, no ano de 2005, foi editada a Lei nº 11.127/2005, que alterou alguns dispositivos do Código Civil, especialmente, no que tange à liberdade de auto-organização das OSCs (GIFE, 2005).

A Lei nº 11.127/05 constitui importante passo no sentido de aperfeiçoar o Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil, afastando texto legislativo manifestamente contrário ao princípio constitucional que garante a estas entidades privadas o direito de se auto-organizarem, de acordo com a vontade de seus associados (GIFE, 2005).

A Lei nº 11.127/2005 é oriunda da conversão de uma Medida Provisória, editada pelo chefe do Poder Executivo, que, em tese, somente poderia ser editada em caso de relevância e urgência, nos termos da Constituição Federal e, em seguida, ser apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo (BRASIL, 2005; GIFE, 2005).

O texto inicial da MP previa apenas a prorrogação do prazo para que as associações, sociedades e fundações se adequassem às novas regras do Código Civil. Ocorre que, na data da sua votação em plenário pela Câmara dos Deputados, a MP foi alterada, substancialmente, criando algumas regras importantes para o Terceiro Setor (GIFE, 2005).

O GIFE (2005), ao tratar sobre o processo legislativo da Lei nº 11.127/2005, ressaltou que:

Ocorre que ao acrescentar no projeto de lei de conversão da MP proposta matérias não previamente discutidas, a edição desta lei, apesar de ter respeitado o processo legislativo, não garantiu o debate democrático dos temas. As entidades do Terceiro Setor têm um papel importante no monitoramento pró-ativo do processo de edição de normas e por isso chamamos atenção para o modo como algumas disposições entram em vigor no nosso ordenamento jurídico.

A participação das OSCs na construção das leis que constituem o arcabouço jurídico do TS é fundamental, no Estado Democrático de Direito, especialmente, quando regulamentam a forma de constituição, o funcionamento e a gestão dessas organizações (GIFE, 2005).

A Lei nº 10.406/02 trouxe importantes alterações no ordenamento jurídico acerca das associações e das fundações de direito privado (BRASIL, 2002). Segundo Berger e Tozzini (2003), o tema era muito confuso no Código Civil de 1916, pois tratava, em uma mesma parte, das associações e sociedades civis. Essa confusão era refletida entre os doutrinadores:

Alguns diziam que a sociedade era caracterizada pela finalidade de distribuição de lucros, enquanto que na associação eventuais receitas somente poderiam ser usadas nas suas próprias atividades, jamais convertendo-se em lucros a serem distribuídos aos associados. Outros diziam que associações e sociedades civis eram a mesma figura, posto que a lei não trazia diferenciação entre elas (BERGER; TOZZINI, 2003).

O Código Civil de 2002 representa um avanço em relação à situação anterior, por apresentar uma classificação mais precisa das pessoas jurídicas de direito privado, como associações, fundações e sociedades (BERGER; TOZZINI, 2003). Apesar do avanço da legislação civil em relação às regras estatutárias das associações e da constituição das

fundações, que foram aperfeiçoadas, ainda permanecia no ordenamento jurídico lacunas a serem preenchidas acerca da forma de financiamento, fomento, gestão e contratualização com setor público.

Essas lacunas foram evidenciadas, durante a condução dos trabalhos da primeira Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs, instaurada no Senado Federal, para apurar denúncias envolvendo ONGs na execução irregular de programas do governo federal.

2.6 Primeira Comissão Parlamentar de Inquérito das ONG's

A necessidade de um marco regulatório, para disciplinar as OSCs, foi percebida e debatida no âmbito da primeira Comissão Parlamentar de Inquérito, popularmente conhecida como CPI das ONGs, instalada em 19 de janeiro de 2001, no Senado Federal, tendo como objeto a apuração de

[...] denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de organizações não governamentais – ONGs em território nacional, bem como apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, sobretudo daquelas que são atuantes na Região Amazônica (BRASIL, 2002, p. 3).

Segundo Oliveira (2016), as denúncias que deram origem à primeira CPI das ONGs referiam-se à atuação irregular de organizações estrangeiras que, ao executar programas do Governo Federal, permitiam a atuação de empresas para exploração das reservas naturais na Região Amazônica.

O Relatório Final da primeira CPI das ONG's foi aprovado, em 2002 e destacou a heterogeneidade das organizações e atuação, relatando a dificuldade de delimitação de conceito único que alcance tal diversidade.

O fato é que não há possibilidade de se atribuir um tratamento jurídico homogêneo e específico para esses importantes componentes do chamado Terceiro Setor: as “organizações não governamentais”.

Faz-se necessário construir um novo arcabouço legal que reconheça o caráter público de um conjunto estimado em 250.000 organizações da sociedade civil, para facilitar e multiplicar parcerias entre tais organizações e o Estado (BRASIL, 2002).

O Relatório Final da CPI sugeriu seis proposições legislativas para regras de registro, fiscalização e controle das ONG's, conforme sintetiza o Quadro 2:

Quadro 2 - Síntese das proposições legislativas sugeridas no Relatório Final da CPI das ONGs de 2002. (Continua)

PROJETO DE LEI DO SENADO EMENTAS	SÍNTESE DA JUSTIFICATIVA
<p>Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não governamentais e dá outras providências.</p>	<p>Há, no Brasil, há vários anos, a proliferação de ONGs de matizes e objetivos diversos, nacionais e estrangeiras, sem que haja qualquer mecanismo institucional de controle sobre as atividades que desenvolvem, sobre a legitimidade da forma e dos critérios de escolha de seus representantes e sobre a origem e o destino dos recursos que arrecadam e utilizam. O PL apresenta um conceito de ONG, estabelece requisitos para o registro e funcionamento. Apresenta critérios para sua regulamentação, separando o joio do trigo, de modo que as organizações que bem realizam seu meritório trabalho sejam devidamente reconhecidas pela sociedade e pelo Estado.</p>
<p>Institui a competência territorial no registro de atos relativos à pessoa jurídica de direito privado</p>	<p>Suprir lacuna legal devida ausência de competência territorial atinente ao registro das pessoas jurídicas de direito privado, que se processa perante os Cartórios de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, na forma da Lei nº 6.015/1973. Sugere-se alteração da legislação, obrigando as pessoas jurídicas de direito privado a realizarem seus registros <i>em sua sede</i>, permitindo, desse modo, um maior conhecimento das ONGs por parte daqueles que necessitem de informações a elas pertinentes.</p>
<p>Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal</p>	<p>Devem-se coibir as condutas nas quais os entes privados são mal utilizados, em prejuízo de terceiros e do interesse público. O PL insere no Código Penal o crime de apropriação indébita contra associação. O tipo penal ocorre quando o agente deixar de repassar, repassar tardiamente ou apropriar-se indevidamente de bens e valores destinados à associação ou fundação. Tal conduta denigre o bom nome das entidades filantrópicas, provocando eventual diminuição das contribuições de particulares, dentre outras consequências.</p>
<p>Altera o artigo 14 da Lei nº 5.700, de 1º de setembro de 1971, tornando obrigatório o hasteamento da Bandeira Nacional nos núcleos habitacionais da Amazônia Legal.</p>	<p>No campo da defesa da soberania nacional, observa-se certa fragilidade ou mesmo ausência de oposição oficial à pregação, em favor da chamada “internacionalização” da Amazônia Brasileira, que vaza, por vezes, até mesmo território brasileiro adentro, por via de posturas impróprias ao atendimento do caráter patriótico por parte das ONGs estrangeiras e brasileiras, fato esse que merece medidas legislativas aptas a manter o vínculo perpétuo da Amazônia Legal com a Nacionalidade.</p>

Quadro 2 - Síntese das proposições legislativas sugeridas no Relatório Final da CPI das ONGs de 2002. (Conclusão)

PROJETO DE LEI DO SENADO EMENTAS	SÍNTESE DA JUSTIFICATIVA
Acrescenta tipo penal à Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, Lei de Segurança Nacional.	Há que se coibir a divulgação de material que propague fatos contrários ao interesse nacional e à soberania, levando pessoas incautas a cogitar de situações nitidamente contrárias ao interesse nacional. O PL cria o tipo penal “Introduzir ou divulgar em território nacional mapa ou qualquer documento que o retrate ou descreva sem parte dele integrante.” “Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa.”
Altera o art. 108 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do estrangeiro) e o art. 115 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos).	Deve-se evitar a atuação deletéria de pessoas jurídicas brasileiras controladas por pessoa física estrangeira, que, eventualmente, podem utilizar, de forma abusiva, o poder econômico de que detém para lograr proveito ilícito ou contrário ao interesse nacional.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Dentre as proposições legislativas apresentadas pelo Relatório Final da primeira CPI das ONGs, destacamos o Projeto de Lei nº 007/2003, que dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não governamentais e dá outras providências.

A proposição regulamentava o registro, fiscalização e controle das OSC's, tornando obrigatória a prévia inscrição junto ao órgão governamental competente, nos níveis federal e estadual, logo após o registro de seus atos constitutivos. O PL previa a obrigatoriedade da ONG informar suas fontes de recursos, linhas de ação, tipos de atividades que pretendam realizar no Brasil, o modo de utilização de seus recursos, a política de contratação de pessoal, os nomes e qualificação de seus dirigentes e representantes, inclusive, para ONGs estrangeiras. Na proposta constava, também, a criação do Cadastro Nacional de Organizações Não Governamentais (CNO), a ser administrado pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 2002).

O Projeto de Lei nº 007/2003 foi aprovado no Senado Federal, em 2004, “tendo recebido substitutivo elaborado, a partir de diálogo com a sociedade civil, após provocação feita em seminário organizado pela Associação Brasileira de Associações Não Governamentais” (ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO - ESESP, 2016, p. 13).

O PL nº 007/2003 foi encaminhado para aprovação da Câmara dos Deputados Federais, quando passou a ser identificado como Projeto de Lei nº 3.877/2004 (BRASIL, 2004a). Segundo a ESESP (2016), o referido PL ainda estava distante de ser uma norma capaz de regular todo o sistema de parcerias com as OSCs, mas continuou tramitando pelas

comissões daquela casa legislativa. Em novembro de 2012, o PL recebeu o parecer favorável a um substitutivo apresentado pelo deputado relator Eduardo Barbosa, cujo novo texto legal apresentava o Termo de Fomento e Colaboração como instrumentos jurídicos para a celebração de parcerias (ESESP, 2016).

Após a tramitação pelas comissões da Câmara dos Deputados, os projetos em apenso ao PL 3.877/2004 foram rejeitados pela Câmara, sendo aprovado o Projeto de Lei nº 649/2011 de autoria do Senador Aloísio Nunes, o qual foi elaborado, a partir do relatório final da segunda CPI das ONGs que apontou a necessidade da edição de uma lei que disciplinasse as parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil (BRASIL, 2004, 2011e; ESESP, 2016).

Mas, antes da instalação da segunda CPI das ONGs, o Poder Executivo Federal, atendendo recomendações do Tribunal de Contas da União e das Comissões Parlamentares de Inquérito das ONGs de 2002 e das Ambulâncias, buscando superar as irregularidades encontradas nas transferências voluntárias de recursos públicos pelas parcerias firmadas entre o Governo Federal e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, editou o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007, 2010).

No tópico seguinte, veremos que o decreto presidencial visou trazer uma resposta rápida aos problemas detectados pelos órgãos de controle nos convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados entre os órgãos, entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2010).

2.7 O Decreto nº 6.170/2007

O Decreto nº 6.170/2007, complementado pela Portaria Interministerial nº 127/2008, regula as transferências voluntárias, que são aquelas condicionadas à decisão do gestor público dentro do chamado juízo de conveniência e oportunidade (BRASIL, 2007, 2008).

São consideradas transferências voluntárias a distribuição de recursos aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos, destinadas à realização de ações cuja competência seja da União ou tenham sido delegadas a esses entes da Federação, com ônus para a União, sempre mediante um acordo de vontades previamente estabelecido (CABRAL, 2009, p. 2).

O Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 127 de 29 de maio de 2008, com objetivo de regular as transferências voluntárias entre a União e outra pessoa jurídica, foi

criado o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), cujas regras foram posteriormente aperfeiçoadas (CABRAL, 2009).

O SICONV é acessado pelo Portal dos Convênios, que entrou em operação na rede mundial de computadores, em setembro de 2008, quando se passou a exigir que os atos preparatórios, para a celebração de convênios e contratos de repasses, fossem realizados pelo meio eletrônico, diretamente no portal (CABRAL, 2009).

Segundo Sanmartim e Nunes (2015, p. 3), o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) tem o papel de “regular e acompanhar as transferências voluntárias da União para Estados, Municípios e Entidades Privadas sem fins lucrativos, conferindo publicidade, transparência, celeridade e acesso à informação a qualquer cidadão”. Por meio do sistema, o cidadão tem acesso livre a todos os convênios que estão em execução com recursos liberados pela União, podendo os interessados acompanhar todos os passos da execução do convênio, sendo um instrumento eficiente no combate à corrupção (SANMARTIM; NUNES, 2015).

Em dezembro de 2016, foram editados o Decreto nº 8.943/2016 que altera o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que dispõe sobre transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse e revoga as disposições anteriores (BRASIL, 2007, 2016c, 2016e).

Os novos instrumentos normativos trouxeram mudanças nas regras relativas às transferências de recursos da União por convênios e contratos de repasse. Dentre essas mudanças estão: a proibição de celebrar convênios cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre do mandato dos prefeitos e governadores; exigência de que as OSCs apresentem, para celebração de convênio ou contrato de repasse, certidões de regularidade fiscal e declarações comprovando não terem dívida com o poder público, dentre outras (BRASIL, 2016d).

No dia 8 de janeiro de 2018, foi publicada a Portaria Interministerial nº 451 de 18 de dezembro de 2017 que altera a Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016. Uma das alterações prevê o estabelecimento de indicadores de eficiência e eficácia com vista a subsidiar a seleção dos proponentes aptos à execução das políticas públicas da União. As novas regras estão sendo implementadas, gradualmente, como o próprio sistema do SICONV (BRASIL, 2018).

O Decreto nº 6.170/2007 e as portarias interministeriais que surgiram nos últimos anos foram fundamentais para garantir uma maior segurança jurídica na formalização dos

convênios firmados com a União, estabelecendo de forma clara os parâmetros de atuação dos gestores públicos (BRASIL, 2007).

No mesmo ano da edição do Decreto nº 6.170/2007, foi instalada no Senado Federal a segunda CPI das ONGs, que se realiza em menos de seis anos a contar da data da primeira CPI, instalada em 2001.

2.8 Segunda Comissão Parlamentar de Inquérito das ONG's

A nova Comissão Parlamentar de Inquérito, instalada em outubro de 2007, no Senado Federal, tinha o objetivo de apurar a liberação pelo governo federal de recursos financeiros para ONGs e OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, de tais recursos e de outros por elas recebidos do exterior, a partir do ano de 1999 até o ano de 2006 (BRASIL, 2010; DURÃO, 2007).

Segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC (2010), no primeiro ano de funcionamento, a CPI foi mais acionada pelos partidos que faziam oposição ao governo, especialmente, o DEM e o PSDB. Foram realizadas cerca de 22 reuniões, sendo 11 para tomada de depoimentos, além de audiências públicas, contando com a presença de autoridades governamentais, servidores públicos, especialistas e dirigentes de OSCs.

Em 2009, foi instalada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Movimento Sem Terra - MST, período em que CPI das ONGs foi deixada de lado. Mesmo assim, foi prorrogada e mantida aberta (INESC, 2010).

De acordo com o INESC (2010), no período inicial, a CPI das ONGs aprovou pedidos de informações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, órgão do Ministério da Fazenda de pessoas e entidades, o com objetivo de verificar movimentações financeiras atípicas, além de quebras de sigilos fiscal, bancário e telefônico de entidades que teriam relações com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), como a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - CONCRAB, Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, Centro de Formação e Pesquisa Contestado - CEPATEC e Instituto Técnico de Estudos Agrários e Cooperativismo - ITAC.

No entanto, segundo Oliveira (2016), o plano de trabalho da nova CPI das ONGs era ambicioso, pois pretendia rever o significado das parcerias das ONGs com o Estado e definir se o padrão de relacionamento utilizado deveria ser mantido ou modificado.

A segunda CPI das ONGs encerrou trabalhos em 2010, por decurso de prazo, ou seja, não foi prorrogada e, apesar do relator, Senador Inácio Arruda (PCdoB), ter apresentado seu

relatório com 1.478 páginas, ele não foi votado, o que acarretou o arquivamento do processo (SAUER, 2010).

O relatório reconheceu a importância da parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, bem como a existência de problemas que mereciam ser enfrentados pela CPI, com objetivo de “fortalecer e tornar mais produtivas as parcerias Estado/ONGs” (BRASIL, 2010, p. 4).

O senador relator Inácio Arruda da nova CPI das ONGs ressalta, no relatório final, a preocupação com a “incapacidade da administração de gerir os convênios na forma determinada pela legislação e o descompasso que há entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade de fiscalizá-las e avaliar efetivamente a aplicação dos recursos” (; BRASIL, 2010, p. 7). E o relator conclui que certamente é “um dos problemas mais graves cuja solução demanda profundas mudanças em todo o processo” (BRASIL, 2010, p. 7).

O relatório final revelou falhas no controle da liberação de recursos para entidades sem fins lucrativos que deixaram de prestar contas de convênios anteriores ou que tiveram contas rejeitadas pelo poder público e, mesmo assim, receberam recursos públicos em novos convênios e contratos de repasses (BRASIL, 2010).

O diagnóstico apresentado no relatório é categórico ao dispor sobre a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos pelos quais se materializam as parcerias entre o Estado e as OSCs. Dentre os principais problemas envolvendo as parcerias com as OSCs foram apontados os seguintes:

- a) ausência de critérios para escolha de entidades. Disso resulta o favorecimento de certas organizações, em prejuízo do princípio da impessoalidade e da moralidade da Administração, bem como a escolha de entidades sem preparo técnico ou estrutura para fiel cumprimento do convênio;
- b) desvio de finalidade do objeto contrato. Como exemplo cite-se um termo de parceria que é firmado para realização de cursos de capacitação, mas a entidade utiliza o recurso para compra de equipamentos e materiais utilizados na capacitação;
- c) insuficiência dos mecanismos de controles interno e externo, capazes de prevenir, corrigir e reprimir os problemas oriundos da relação de parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2010, p. 7-8).

O relator acrescentou que as ausências de regulação, fiscalização e controle precisavam ser tratadas com urgência, caso contrário, em poucos anos, seríamos surpreendidos por novas denúncias de uso indevido de recursos públicos, fato que ensejaria a criação de outra CPI. “A solução para esses problemas passa pela edição de uma lei, em

sentido estrito, disciplinando as parcerias firmadas entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos” (BRASIL, 2010, p. 8).

O governo federal começou a esboçar uma mudança quando editou o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, mencionado acima, especialmente, com a criação do SICONV. No entanto, o relatório final da CPI das ONGs afirma que é preciso avançar com aprovação de um marco legal, o que fez a Comissão apresentar uma proposição legislativa, “fruto de extenso estudo e de interlocução com diversos atores, embora longe do ideal que propiciaria um adequado debate na CPI” (BRASIL, 2010, p. 9).

Pela importância da matéria e do volume de recursos públicos envolvidos nas parcerias entre o Estado e as OSCs, o Congresso Nacional deveria dispor sobre o tema e regular essa relação. Desse modo, a CPI das ONGs apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei dispendo sobre o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para consecução de finalidades de interesse comum (BRASIL, 2010).

Segundo Oliveira (2016), o projeto de lei buscava a uniformização dos instrumentos jurídicos passíveis de serem celebrados entre a Administração Pública e as OSCs, sendo tal proposição um dos textos originários da Lei Federal nº 13.019/2014.

Mesmo com o final frustrante da segunda CPI das ONGs, após tantas denúncias, a busca por um marco regulatório recrudescer na agenda pública. Em 2011, o governo federal chegou a suspender todos os repasses de convênios federais com as OSC pelo Decreto Federal nº 7.592, de 28 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011b), fato que foi noticiado na mídia.

A suspensão do repasse de recursos federais para convênios firmados com organizações não governamentais (ONGs) entra em vigor nesta segunda-feira (31). A determinação da presidente Dilma Rousseff foi regulamentada com a publicação de decreto no "Diário Oficial da União".

A medida, anunciada na tarde de domingo (30), suspende por 30 dias os pagamentos. No período, os pagamentos ficarão suspensos para que seja feita uma "avaliação da regularidade" da execução dos convênios firmados até o último dia 16 de setembro (LIMA, 2011).

As medidas tomadas pelo governo federal abalaram a credibilidade das OSC e acabaram generalizando os fatos. Segundo Waldir Mafra, da CARE Brasil, em notícia veiculada no sítio eletrônico da G1, no dia 31 de outubro de 2011, a decisão do governo “prejudica o trabalho e, principalmente, a imagem das ONGs. É preciso dar nome aos bois. A maior parte das ONGs é honesta, trabalha bem e cumpre sua função de maneira correta”.

Os problemas detectados pelos parlamentares, no decorrer da CPI das ONGs, a onda de denúncias veiculadas na mídia envolvendo OSCs, a suspensão generalizada e abrupta dos repasses públicos para organizações que firmaram convênios com a União contribuíram para desestabilizar as relações construídas entre o Estado e as OSCs, nas últimas décadas, gerando um círculo de desconfiança em torno das ações desenvolvidas pelas OSCs.

Em resposta, dezenas de organizações, institutos, fundações privadas, redes e movimentos sociais resolveram se unir, com o propósito comum de lutar por um ambiente legal favorável e formaram a Plataforma pelo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.

2.9 A Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

No presente contexto surgiu em 2010 o movimento que originou a Plataforma pelo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que articulou diversas organizações, redes e movimentos sociais em defesa de uma legislação que fosse capaz de garantir a autonomia, a transparência na aplicação dos recursos públicos, bem como valorizar as OSC.

A Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil sobreveio da iniciativa de um grupo representativo de movimentos sociais, entidades religiosas, organizações sem fins econômicos, institutos e fundações privadas que decidiram criar uma agenda comum para apresentá-la aos candidatos à presidência do Brasil, que iriam disputar as eleições de 2010 (PLATAFORMAOSC, 2011b).

O Quadro 3 apresenta a lista dos signatários da Plataforma para um Novo MROSC, formado por mais de 80 instituições sem fins econômicos, de várias regiões do país, além de fóruns, articulações, redes e grupos de organizações da sociedade civil.

Quadro 3 - Lista de signatários da Plataforma para um Novo MROSC. (Continua)

FÓRUNS, ARTICULAÇÕES, REDES E GRUPOS	
1	Articulação Mineira de Agroecologia - AMA
2	Fórum Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente - FNDCA
3	Articulação Nacional de Agroecologia -ANA Fórum Nacional de Tecnologia Social Articulação no Semiárido Brasileiro -ASA
4	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas -GIFE
5	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG
6	Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA
7	Confederação Brasileira de Fundações - CEBRAF
8	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST
9	Evangélicos Pela Justiça - EPJ Movimento LBT Negritude
10	Fórum Brasileiro de Economia Solidária Rede Cerrado
11	FBOMS – GT de Formação Política e Educação Ambiental Popular
12	Rede de ONGs da Mata Atlântica - RMA
13	Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado -Fundamig
14	Rota da Paz Fórum Carajás
INSTITUIÇÕES	
1	Ação Comunitária do Brasil / RJ
2	Escola de Formação Quilombo dos Palmares - EQUIP
3	Ação Educativa
4	Instituto Bem Estar Brasil – IBEBrasil Aliança Interage
5	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional -FASE
6	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa - ASPTA
7	Fundação AVINA
8	Associação Barraca da Amizade
9	Fundação Cultural e Educacional Ciências Médicas - FUNCEM
10	Associação Brasileira de Universidades Comunitárias - ABRUC
11	Fundação do Câncer
12	Associação Centro de Informação e Assessoria Técnica - CIAAT
13	Fundação Grupo Esquel do Brasil – FGEB Associação Cultura Arte
14	Fundação SOS Mata Atlântica Associação Crescer no Campo
15	Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - CAJOP
16	Associação Cultural Dynamite
17	Gambá - Grupo Ambientalista da Bahia
18	Associação de Estudos, Pesquisa, Orientação e Assistência Rural -ASSESOAR
19	Geledés – Instituto da Mulher Negra Associação de Moradores da Vila Teresina
20	Grupo de Trabalho Missionário Evangélico- GTME
21	Associação de Moradores e Amigos do Farol
22	Hospital do Câncer de Uberlândia – Grupo Luta pela Vida
23	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil – ANEC
24	Instituto Águas do Prata
25	Associação de Programas em Tecnologias Alternativas - APTA
26	Instituto da Memória do Povo Cearense – IMOPEC
27	Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente - AVEPEMA
28	Instituto de Cidadania Empresarial – ICE- MA
29	Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão - ASSEMA
30	Instituto de Desenvolvimento Afro Norte Noroeste Fluminense – Campos dos Goytacazes /RJ - IDANNF
31	Associação Maranhense para a Conservação da Natureza – AMAVIDA
32	Instituto de Tecnologia Social – ITS Brasil
33	Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes – APACC
34	Instituto de Mulheres Negras do Amapá - IMENA
35	Associação Paranaense de Cultura - APC
36	Associação para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável - ADEIS
37	Instituto EQUIT
38	Associação Pensamento Crítico Instituto Ideias

Quadro 3 - Lista de signatários da Plataforma para um Novo MROSC. (Conclusão)

INSTITUIÇÕES	
39	Associação Terceira Via Instituto Ipanema
40	Auçuba Comunicação e Educação Instituto Pro3
41	CARE - Brasil
42	Instituto Sociedade, População e Natureza -ISPN
43	Cáritas Brasileira Instituto Soma Brasil
44	Catavento Comunicação e Educação Instituto Universidade Popular - UNIPOP
45	Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas
46	Iser Assessoria
47	Centro de Assessoria Multiprofissional Kinder Not Hilfe – KNH Brasil
48	Centro de Criação de Imagem Popular Loucas de Pedra Lilás
49	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CDCA - BA
50	Médicos Sem Fronteiras - Brasil
51	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA – Ceará
52	Movimento de Organização Comunitária
53	Centro de Direitos Humanos de Palmas - CDHP
54	Nova Pesquisa e Assessoria em Educação
55	Centro de Educação e Assessoramento Popular – CEAP
56	Obra Kolping do Brasil
57	Centro de Educação e Cultura Popular - CECUP
58	Pastoral da Criança
59	Centro de Educação e Recuperação Nutricional - CREN
60	Pastoral da Pessoa Idosa
61	Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador - CETRA - Ceará.
62	Pense Brasil
63	Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais-Cemais
64	Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas – REDE-MG
65	Centro de Pesquisa e Assessoria – Esplar Rede Mulher & Democracia
66	Centro de Referência Integral de Adolescente
67	Reintegrar
68	Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata – CTA-ZM
69	Serviço de Educação Popular
70	Centro Sabiá - Centro de Desenvolvimento Agroecológico
71	Sociedade Comunitária, Ecológica, Cultural, Escola de Samba Fala Negão / Fala Mulher
72	Cipó – Comunicação Interativa Sociedade do Sol
73	Comissão Pró-Índio de São Paulo SOS Mata Atlântica Comunicação e Cultura
74	Sociedade Mundial de Proteção Animal
75	Cooperativa Agroextrativista Grande Sertão
76	The Resource Alliance
77	Coordenadoria Ecumênica de Serviço - CESE
78	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES
79	De Peito Aberto Vida Brasil
80	Desafio Jovem Maranata Vitae Civilis
81	Diaconia
82	Viver Sempre Feliz
83	Em Cena Arte e Cidadania

Fonte: Plataformaosc (2011b).

Segundo a Plataforma (2011b), as OSC são patrimônio social brasileiro e pilar da nossa democracia. As organizações integrantes da Plataforma por um Novo MROSC reivindicam uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações autônomas, em contrapartida, comprometem-se a zelar pelo sentido público de sua atuação,

bem como a adoção de práticas eficientes de gestão e transparência (PLATAFORMAOSC, 2011b).

O Quadro 4 apresenta os 15 pontos defendidos pelas entidades integrantes da Plataforma por um novo MROSC em relação ao financiamento público para OSC.

Quadro 4 - Pontos defendidos pela Plataforma pelo MROSC.

Conheça os 15 pontos defendidos pela Plataforma pelo MROSC, em relação aos repasses de recursos públicos para OSCs:	
1	Um instrumento próprio para reger repasses de recursos públicos para OSCs que atuam em prol do interesse público (convênios devem ser exclusivos para repasses entre entes federados).
2	Uma legislação que abranja todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal).
3	Reconhecimento de que o repasse de recursos pode visar tanto a colaboração das OSCs com políticas públicas quanto o fomento à atividade autônoma das organizações voltadas para o interesse público (projetos de inovação, desenvolvimento de tecnologias sociais, controle social, educação cidadã, participação social etc.).
4	Consideração das entidades voltadas à inclusão econômica de grupos vulneráveis (população em situação de pobreza, pessoas privadas de liberdade e seus familiares, pessoas com deficiência etc.) como aptas a firmar o termo de parceria (cooperativas de economia solidária).
5	Chamamento público obrigatório (com regras visando ampla publicização).
6	Exigência de que as OSCs que recebem recursos tenham no mínimo três anos de experiência na área (exceto no caso de projetos visando fomento de grupos populares, pequenas OSCs, ver próximo ponto).
7	Previsão de repasses para OSCs especializadas na gestão de pequenos projetos de fomento a organizações populares e comunitárias, envolvendo financiamento e assessoria no planejamento e prestação de contas.
8	Previsão de projetos realizados em rede, por várias OSCs consorciadas.
9	Autorização de contratação de pessoal próprio da OSC envolvido nas atividades previstas no plano de trabalho, dentro de padrões de mercado, incluídas todas as obrigações trabalhistas, estabelecida a não subsidiariedade trabalhista do órgão público.
10	Proibição da exigência de contrapartida financeira (a contrapartida das OSC tem que ser sua existência e experiência).
11	Regras de prestação de contas compatíveis com o volume dos recursos envolvidos, com prazos para a apreciação das contas por parte da administração pública.
12	Privilegiar o controle e a prestação de contas com foco nos resultados.
13	Previsão da destinação dos bens adquiridos para a execução do projeto após sua conclusão.
14	Adoção de sistemas informatizados de controle adequado às OSC e às características dos projetos desenvolvidos por meio dos termos de fomento e colaboração.
15	Criação de conselho de políticas públicas ou espaço público institucional equivalente, com representação do governo e das OSCs, voltado à articulação, proposição e apoio de ações de fortalecimento e garantia da independência das OSCs em geral, bem como de suas relações de fomento e colaboração com a Administração Pública.

Fonte: ABONG (2014).

Os pontos estratégicos defendidos pela Plataforma por um Novo MROSC vão além de uma simples regulamentação acerca de transferências voluntárias do poder público para OSC, mas retratam a luta pela autonomia das OSC, a segurança jurídica, o acesso legítimo e transparente aos recursos públicos, bem como a manutenção de um espaço público permanente para participação cidadã na formulação de políticas públicas.

As principais marcas do processo de construção do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil foram a participação social e o diálogo permanente, que foram mantidas pela Plataforma por um Novo MROSC, por meio da articulação das OSCs, redes e movimentos sociais (BRASIL, 2015b). Em resposta à essa articulação, o poder executivo federal criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaborar propostas e análise acerca da regulamentação da relação jurídica entre o poder público e as OSCs.

2.10 A criação do Grupo de Trabalho Interministerial

Em 2011, o poder executivo federal editou o Decreto nº 7.568/2011 criando o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária entre representantes do governo federal e da sociedade civil para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público (BRASIL, 2015b).

O GTI realizou diagnósticos das parcerias entre OSC e o governo federal, sendo elaboradas proposições de revisões e aperfeiçoamento da legislação em vigor, como minuta de decreto e de projeto de lei federal. Nesse processo, o GTI realizou mais de quarenta reuniões e, em paralelo, foram realizados seminários e eventos de formação e capacitação, bem como elaboração de artigos para disseminar o conhecimento sobre OSC (BRASIL, 2015b).

Segundo a Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2015f) entre os principais atores com participação e responsabilidade na agenda do MROSC estão as próprias OSC, movimentos sociais, redes e coletivos, órgãos públicos componentes do poder executivo federal e os do sistema de controle, além de todo o sistema de acesso à justiça, envolvendo juízes, promotores, defensores públicos e advogados.

Após intenso processo de diálogo com organizações da sociedade civil, gestores públicos, acadêmicos e especialistas, foram elaboradas propostas que subsidiaram alguns projetos de lei relacionados ao tema, os quais já tramitavam no Congresso Nacional há dez anos (BRASIL, 2015d, p. 69).

Diante do cenário de criminalização das organizações e dos movimentos sociais, tornou-se urgente o estabelecimento de normas claras que pudessem reconhecer as especificidades das OSC e, ao mesmo tempo, oferecer mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2015b).

O GTI iniciou suas atividades, no dia 11 de novembro de 2011, durante o I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2011d). Além das contribuições do seminário, “foram realizadas mais de 40 encontros, entre reuniões com os membros do GT, oitivas com outros Ministérios e diversas rodadas de discussão para aprimoramento dos produtos com participação ativa dos integrantes do GT e demais colaboradores” (BRASIL, 2012, p. 5).

O Grupo de Trabalho debateu os temas levantados pela Plataforma por um Novo MROSC, que foram reunidos e organizados em quatro eixos: contratualização, fomento, gestão e financiamento (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

A partir das discussões, foi elaborado o relatório final do GTI que apresentou propostas de intervenção, incluindo alteração na legislação de parcerias, disseminação de informações sobre o universo das OSCs, uniformização de entendimentos e capacitação a gestores e entidades, com o objetivo de aprimorar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, acompanhado de contextualização do cenário atual e relato das atividades desenvolvidas. Ao final, foi apresentada uma minuta de projeto de lei e encaminhado ao Congresso Nacional para subsidiar os parlamentares sobre o tema (BRASIL, 2012).

As proposições apresentadas pelo GTI foram incorporadas aos projetos de lei que já caminhavam no Congresso Nacional sobre a mesma matéria, colaborando no aperfeiçoamento das regras que estavam sendo discutidas pelos parlamentares. Na seção seguinte, apresentaremos a tramitação do MROSC no Congresso Nacional para que possamos compreender o processo discursivo formal entre os atores sociais envolvidos.

2.11 A tramitação do MROSC no Congresso Nacional

A minuta do projeto de lei elaborada pelo GTI, em 2012, previa a aplicabilidade da lei para o âmbito federal. Contudo, desde o início, reconhecia-se a vantagem de sua extensão para o âmbito nacional, impactando os demais entes federados, por meio de uma norma geral, garantindo aos estados, distrito federal e municípios o poder de regulamentá-la em seu âmbito de competência (BRASIL, 2015b).

A proposta de uma lei estruturante para as relações de parceria celebradas entre Estado e as OSC já havia sido considerada no âmbito do processo da segunda Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs realizada, em 2007 e em articulações anteriores. Destacaram-se, no Congresso Nacional, dois projetos de lei cujos conteúdos seguiram esse mesmo sentido e que incorporaram propostas do GTI do MROSC aperfeiçoando regras já previstas: o Projeto de Lei nº 3.877/2004 (PLS nº 07/2003) e o Projeto de Lei nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011) (BRASIL, 2015b).

O Projeto de Lei nº 3.877/2004, como já mencionado, foi elaborado no âmbito da primeira CPI das ONGs, instalada com o objetivo de apurar denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de algumas dessas organizações, bem como apurar a sua interferência em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, em especial OSCs atuantes na região amazônica (BRASIL, 2015b).

Em 28 de agosto de 2012, logo após a conclusão dos trabalhos do GTI, o senador relator do projeto de lei na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) requereu audiência pública com a participação da Secretaria Geral da Presidência da República, da Advocacia Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e da Associação Brasileira de ONGs. Na ocasião, foram apresentados os resultados do GTI e discutidas as possibilidades de aperfeiçoamento do Projeto de Lei nº 649/2011 (BRASIL, 2015b).

No ano seguinte, em 2013, o diálogo foi ainda mais intenso com subsídios formulados pelo grupo de trabalho e com demais atores envolvidos. No mês de abril, houve nova audiência pública, dessa vez, na forma de um seminário de dia inteiro, denominado Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil (PLS nº 649/2011), com objetivo de proporcionar mais um momento de escuta qualificada para elaboração de um projeto de lei substitutivo (BRASIL, 2016d).

No final de 2013, a tramitação no Senado foi encerrada e o Projeto de Lei do Senado (PLS) foi encaminhado à Câmara dos Deputados. Ao ser encaminhado para a casa revisora, o PLS nº 649/2011 recebeu o número 7.168/2014 e foi apensado ao PL nº 3.877/2004, que tinha apensadas outras 25 proposições legislativas. O Projeto de Lei nº 7.168/2014 foi votado em plenário da Câmara no dia 2 de julho de 2014 (BRASIL, 2016d).

No final de julho de 2014, foi sancionada a Lei Federal nº 13.019/2014, denominada pelos meios de comunicação e pelas OSC de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, sendo publicada no Diário Oficial da União no dia 1º de agosto de 2014 (BRASIL, 2016d).

Segundo a ABONG (2014), a aprovação da Lei Federal nº 13.019/2014 foi uma conquista das OSC brasileiras. Fruto de anos de mobilização e debates, em todo o campo, em especial, por parte das organizações que compõem a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.

A Lei Federal nº 13.019/2014 entraria em vigor no prazo de noventa dias. No entanto, com a edição da Medida Provisória nº 658, publicada em 29 de outubro de 2014, a vigência da lei passaria a valer após 360 dias da publicação (BRASIL, 2016d).

A prorrogação do prazo surgiu da demanda das próprias OSC e também de entidades representativas de municípios, que solicitaram a prorrogação do prazo de vigência à Secretaria Geral da Presidência da República. Foram recebidas manifestações da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas), Federação Catarinense de Municípios (Fecam), Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação, Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, Associação Paulista de Fundações (APF), Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) e Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas (CPJA/FGV), além da Comissão Especial do Direito do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil e Movimentos Sociais (BRASIL, 2016d).

A Medida Provisória nº 658/2014 foi enviada para a Câmara dos Deputados e apreciada pela Comissão Parlamentar Mista (CPM), formada por deputados e senadores. No prazo regimental, 20 parlamentares apresentaram 59 emendas (BRASIL, 2016a, 2016d).

No dia 26 de novembro de 2014, foi realizada audiência pública para discutir o aperfeiçoamento da lei. Estiveram presentes representantes do governo federal, da sociedade civil, entidades municipalistas, do ministério público e ainda de deputados e senadores da comissão mista, responsável por avaliar a medida provisória no Congresso Nacional (BRASIL, 2016d).

Segundo Gois (2015), na referida audiência pública foram discutidos diversos pontos controversos da Lei 13.019/2014 e, especialmente, ouvidas as preocupações das OSC. A partir das discussões, foi apresentado o relatório com proposta de diversas alterações na Lei 13.019/2014, aprovada Comissão Mista. Tais propostas estão compiladas no Projeto de Lei de Conversão nº 19, de 2014 (BRASIL, 2016d).

Em 2015, com o novo quadro de deputados e senadores, que assumiram seus mandatos resultantes das eleições de 2014, a Medida Provisória nº 658/2014 voltou à pauta do

Congresso Nacional. Diferente do entendimento obtido, ao final de 2014, ao ser apresentado ao plenário da Câmara dos Deputados, os parlamentares optaram por aprovar o texto original da Medida Provisória, como enviado pelo Executivo, com seus dois artigos: prorrogação da data de entrada em vigor da Lei 13.019/2014 e aperfeiçoamento das regras de transição (BRASIL, 2016d).

Decorrido o prazo de 360 dias, estipulado pela MP 658/2014 para entrada em vigor da lei, organizações da sociedade civil e representativas de municípios, alegando incapacidade de adequação às exigências da norma no prazo determinado, voltaram a solicitar à Presidência da República novo adiamento. Em atendimento ao pedido das organizações, foi editada a Medida Provisória nº 684/2015, adiando para 23 de janeiro de 2016 a entrada em vigor da Lei 13.019/2014 (BRASIL, 2016d).

A Medida Provisória nº 684/2015 recebeu 152 emendas de 39 parlamentares. Em outubro, foram realizadas duas audiências públicas, para ouvir a sociedade. O relator, após considerar as contribuições da sociedade e dos parlamentares e realizar oitivas com diversas OSC e órgãos públicos, apresentou seu relatório à comissão, que aprovou por unanimidade, convertendo a MP 684/2015 em Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2015, enviado para sanção e veto presidencial (BRASIL, 2016d).

No dia 14 de dezembro de 2015, o Poder Executivo sancionou o PLV 21/2015 com vetos. Com isso, o PLV se converteu na Lei Federal nº 13.204/2015, que altera vários dispositivos da Lei 13.019/2014 (BRASIL, 2016d).

Segundo Teixeira (2016), a Lei Federal nº 13.019/14 sofreu 370 alterações promovidas pela Lei nº 13.204/15, tendo sua entrada em vigor adiada por 540 dias, por meio de duas Medidas Provisórias. No entanto, analisando o texto do MROSC, identificamos 390 alterações, conforme quadro comparativo apresentado no Apêndice 1.

As alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/15, após serem debatidas entre os parlamentares e representantes das OSCs, vieram aperfeiçoar os ambientes legal e institucional para favorecer as relações de parceria entre o Estado e as OSCs, buscando a valorização da sociedade civil organizada e o estímulo da participação social na gestão pública, de forma mais democrática e efetiva.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o novo MROSC, após as alterações realizadas durante sua *vacatio legis*, torna a “celebração de parcerias voluntárias um processo mais formalizado, institucional, com regras definidas e com a introdução de instrumentos de celebração e controle antes não utilizados para as parcerias público-privadas” (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 7). Além disso, juntamente com Lei de Acesso à

Informação e à Lei de Anticorrupção, a nova lei garante mais transparência no processo de contratualização entre poder público e as OSCs, reduzindo a discricionariedade do gestor, por meio de procedimento vinculado (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

No capítulo seguinte, apresentamos os principais pontos alterados pela Lei Federal nº 13.204/2015 no MROSC, demonstrando que a participação das OSCs, no processo de aperfeiçoamento da Lei nº 13.019/2014, foi fundamental para garantir os anseios daquelas que seriam destinatárias da norma (BRASIL, 2014d, 2015c).

3 A LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI FEDERAL Nº 13.204/2015.

A Constituição Federal de 1988 prevê uma série de direitos e garantias individuais aos cidadãos, que são garantidos pela ação estatal em duas grandes frentes: fiscalização do cumprimento da lei e oferta de serviços de interesse público. Há ocasiões em que o Estado se vale do conhecimento e da experiência de organizações da sociedade civil para obter maior eficiência nos serviços ofertados a população pela celebração de parcerias (MÂNICA, 2016, 2017).

A Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que ficou conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, criou três novos modelos de parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil: o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação. Essas modalidades de parceria foram criadas, para substituir os convênios, que passaram a ser usados apenas em parcerias celebradas entre órgãos do poder público (MÂNICA, 2016).

Segundo Oliveira (2016), o MROSC possui dois aspectos fundamentais: um que atua na criação de mecanismos de controle por parte do poder público e outro que reduz a burocracia enfrentada pelas OSCs na celebração de parcerias com a Administração Pública.

Antes mesmo do início de sua vigência, a Lei nº 13.019/2014 sofreu cerca de 390 alterações pela Lei nº 13.204/2015, que modificou até a ementa da lei original, conforme identificamos no Apêndice 1. Nos parágrafos abaixo, iremos apresentar algumas alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015, que mudaram substancialmente a configuração inicial do MROSC.

Marrara e Cesário (2016) destacam que, na redação originária, a Lei nº 13.019/2014 tinha o propósito de estabelecer o regime de parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos, entre a Administração Pública e as OSC, em regime de cooperação e para a consecução de atividades de interesse público. Instituiu o termo de colaboração e o termo de fomento e trazia diretrizes da política de fomento, além de alterar a Lei de Improbidade e a Lei federal das OSCIP.

No entanto a Lei nº 13.204/2015 suprimiu da ementa o adjetivo “voluntárias” e “passou-se a falar somente de parcerias estatais com as OSC, sem qualquer destaque à questão dos recursos financeiros” (MARRARA; CESÁRIO, 2016, p. 455). A nova ementa inclui, ao lado do termo de fomento e de colaboração, um novo instrumento de parceria, denominado de acordo de cooperação. Apesar das alterações, a lei do MROSC ainda consiste em oferecer

diretrizes da política de fomento e cooperação estatal com as OSC (MARRARA; CESÁRIO, 2016).

3.1 A ingerência da Lei nº 13.019/2014 no funcionamento das OSCs

A Lei nº 13.204/2015, de maneira geral, vem corrigir alguns dispositivos da lei originária do MROSC que interferiam significativamente na autonomia das OSCs, fato que causou uma reação imediata das OSCs que acompanhavam o processo de construção da nova lei, mediante o pedido de prorrogação de sua vigência (BRASIL, 2016d). Esse fato foi um dos motivos iniciais que instigou a elaboração da presente pesquisa, pois, em sua gênese, o objetivo era investigar como o MROSC interferia na autonomia das OSCs e dificultava o florescimento de novas organizações da sociedade civil. No entanto esse cenário foi amenizado pela Lei nº 13.204/2015, que veio garantir maior respeito à liberdade de associação, prevista no inciso XVII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (ABONG, 2015; BRASIL, 1988, 2015c).

Segundo a ABONG (2015), o artigo 37 da lei originária do MROSC é um grande exemplo da interferência estatal na administração das OSCs, pois o dispositivo legal previa um mecanismo de responsabilização solidária do dirigente da OSC indicado como responsável pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas na parceria. Este texto da lei foi amplamente debatido pelas OSCs, por se tratar de uma regra discriminatória, quando comparada com as normas que tratam sobre a responsabilização de dirigentes e sócios de outras pessoas jurídicas do direito privado, especialmente, aquelas com fins lucrativos.

O inciso XVIII do artigo 42 da lei do MROSC também foi revogado e estranhamente previa que as OSCs deveriam inserir cláusula no contrato celebrado com seus fornecedores de bens e serviços permitindo o livre acesso dos servidores do órgão repassador dos recursos públicos e dos órgãos de controle aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas para executar o objeto da parceria (ABONG, 2015).

Vale ressaltar também a alteração da redação do inciso III do artigo 39 da Lei nº 13.019/2014, pois o dispositivo proibia a OSC celebrar parceria com órgão da Administração Pública, caso algum de seus dirigentes fossem membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público, ou fosse dirigente de órgão ou entidade de qualquer esfera governamental, estendendo-se a vedação ao parentesco de até segundo grau (BRASIL, 2014d). A nova redação dada pela Lei nº 13.204/2015 aperfeiçoa o texto legal anterior e

restringe o vínculo dos dirigentes das OSCs tão somente aos órgãos da mesma esfera governamental na qual será celebrada a parceria (ABONG, 2015; BRASIL, 2015c).

3.2 Aspectos conceituais

Os conceitos previstos no artigo 2º da Lei nº 13.019/2014 sofreram algumas mudanças com a Lei nº 13.204/2015 (BRASIL, 2014d, 2015c). A ABONG (2015, p. 2) menciona que um dos conceitos ampliados foi o de “organização da sociedade civil”, que passa a abarcar também as organizações religiosas que não se dediquem exclusivamente a fins religiosos, bem como as sociedades cooperativas voltadas para as pessoas, em situação de risco ou vulnerabilidade social, dentre outras previstas na Lei Federal nº 9.867/1999.

Outra mudança relevante está na criação de uma nova forma de parceria, não prevista na redação originária, que é o acordo de cooperação (ABONG, 2015). O inciso VIII-A do art. 2º da Lei nº 13.019/2014, introduzido pela Lei nº 13.204/2015, traz em seu bojo o conceito do acordo de cooperação:

instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2015c).

O acordo de cooperação, portanto se diferencia do termo de fomento e do termo de colaboração, porque, nestes últimos há, necessariamente, transferência de recursos públicos para as OSCs, enquanto o acordo de cooperação visa atender tão somente às parcerias que não contam transferência de recursos financeiros (ABONG, 2015; BRASIL, 2015c). Embora no acordo de cooperação não haja transferência de verba pública, a lei do MROSC não veda a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, nos termos da nova redação do art. 29 da Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014d).

A Lei nº 13.019/2014 traz em seu artigo 2º algumas definições importantes para que o operador do Direito e os destinatários da norma possam compreender e interpretá-la de maneira adequada, considerando o seu contexto (BRASIL, 2014d). As definições a serem destacadas são o termo de colaboração e o termo de fomento, que foram aperfeiçoados pela Lei nº 13.2014/2015:

termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e

recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2015c, grifo nosso).

Outra modificação foi o conceito de parceria previsto no inciso III do artigo 2º que foi ampliado, sendo acrescentado na finalidade o interesse público, não restringindo tão somente ao interesse recíproco dos parceiros. No conceito foi acrescentado também que a execução dos termos de fomento, colaboração ou acordo de cooperação seriam por atividades ou por projetos. Por consequência, foram inseridos os incisos III-A e III-B no artigo 2º com as definições de atividade e projeto:

III-A - atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil;

III-B - projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil (BRASIL, 2015a).

Foram aperfeiçoados os conceitos de dirigente, administrador público, gestor, comissão de seleção, bens remanescentes, prestação de contas, dentre outros, todos dispostos na nova redação do artigo 2º do MROSC.

3.3 Quando a Lei nº 13.019/2014 não é aplicada?

O artigo 3º da Lei nº 13.019/2014 é de grande relevância, no contexto da norma, por estabelecer as hipóteses em que a nova lei do MROSC não será aplicada.

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

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei;

II - (revogado)

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição;

V - aos Termos de Compromisso Cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;

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

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, no art. 8º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

VIII - (vetado)

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

a) membros de Poder ou do Ministério Público;

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;

c) pessoas jurídicas de direito público interno;

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos (BRASIL, 2015a).

O inciso I trata da aplicação subsidiária da Lei nº 13.019/2014, no caso de tratados, acordos e convenções internacionais. O inciso II do artigo 3º foi revogado pela Lei nº 13.204/2015, que previa a inaplicabilidade da lei às transferências voluntárias regidas por normas específicas, naquilo em que houver disposição expressa em contrário. Podemos citar como exemplo as subvenções sociais concedidas pelo poder público às OSCs, que necessitam de leis específicas para a concessão do benefício. No presente caso, o legislador optou por incluir as subvenções sociais, nas hipóteses de inexigibilidade de chamamento público, não dispensando a aplicação da lei, nos termos do artigo 31, inciso II e do §4º do artigo 32 da Lei nº 13.019/2014.

O inciso IV do artigo 3º, inserido pela Lei nº 13.204/2015, exclui da aplicação da lei do MROSC os convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do sistema único de saúde, por exemplo, as Santas Casas de Misericórdia, presentes em muitos municípios brasileiros (BRASIL, 2015a).

Na prática, a Lei nº 13.019/2014 não incide sobre os contratos de gestão das OS, os convênios e contratos realizados no âmbito SUS, aos termos de compromisso cultural, aos termos de parceria das OSCIPs, aos convênios no âmbito dos fundos educacionais, aos pagamentos realizados a outros títulos a entidades de representação federativa e às parcerias entre a Administração Pública e as entidades do Sistema S (ABONG, 2015; BRASIL, 2014d).

3.4 Transparência e acesso à informação

O artigo 10 foi reformulado pela Lei nº 13.204/2015, obrigando a Administração Pública a manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos

respectivos planos de trabalho até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento. Por outro lado, o artigo 11 do MROSC também obriga as OSCs a divulgarem na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerçam suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

A administração pública deverá também divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria para que os cidadãos possam apresentar denúncias de desvio de dinheiro público ou reclamações acerca de sua aplicação.

3.5 Chamamento Público para celebração das parcerias

A redação originária da Lei do MROSC, no artigo 24, estabelecia para celebração das parcerias a necessidade da Administração Pública realizar chamamento público para selecionar as OSCs que tinham capacidade para executar o objeto das parcerias. A nova redação possibilitou ao poder público limitar, territorialmente, o chamamento público, nos casos em que há OSCs sediadas ou atuantes em determinada unidade da federação, em razão de políticas públicas setoriais, nos termos dos incisos I e II do §2º do artigo 24. A ABONG (2015, p. 3) cita como exemplo o caso da “política na área da assistência social, cuja atuação no território e o envolvimento comunitário fazem parte de suas diretrizes”.

A ABONG (2015) ressalta que o texto da nova lei trouxe a necessidade de o administrador público observar os aspectos específicos da política pública setorial que estiver sendo implementada pelo ente federativo, nos termos do artigo 2º A:

Art. 2º-A. As parcerias disciplinadas nesta Lei respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação (BRASIL, 2015a).

Ou seja, a Lei nº 13.019/2014 tem caráter geral, abrangência nacional e institui normas gerais para as parcerias firmadas entre a administração pública direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e indireta (Fundações Públicas, Autarquias, etc.). Apesar de seu caráter geral, a nova lei determina que as parcerias formalizadas deverão respeitar as normas específicas das políticas públicas setoriais estabelecidas no âmbito de cada esfera administrativa (federal, estadual e municipal), como exemplo, a política de assistência social.

Desse modo, as parcerias firmadas com fundamento no MROSC não devem contrariar as normas que regulam o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pois seu objetivo é complementar as ações desenvolvidas pelo poder público e não criar conflitos de interesse.

A redação anterior da Lei do MROSC previa o prazo mínimo de 3 (três) anos de existência da OSC para realização de parcerias com o poder público. A Lei nº 13.204/15 inovou ao estabelecer um escalonamento no tempo de existência exigido para as OSCs: 1 (um) ano para parcerias firmadas com Municípios; 2 (dois) anos para os casos em que o termo de fomento ou o termo de colaboração será firmado com o Distrito Federal ou com o Estado e 3 (três) anos quando a parceria for com a União. Somente será admitida a redução desses prazos, caso seja verificado que nenhuma OSC possua o tempo mínimo de constituição, por ato específico de cada ente federativo (ABONG, 2015; BRASIL, 2015c).

O escalonamento do tempo mínimo de existência da OSC introduzido pela Lei nº 13.204/15, de acordo com âmbito de governo em que será celebrada a parceria, poderá garantir oportunidade as novas OSCs de atuarem como parceiras do poder público municipal e, com o tempo e a experiência acumulada, possam ampliar seu território de atuação, passando para as esferas estadual e federal (BRASIL, 2015c).

A Lei nº 13.204/2015 revogou o inciso II do art. 33 da lei originária que exigia a previsão no estatuto social da OSC a constituição de conselho fiscal, capaz de opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, bem como sobre as operações patrimoniais realizadas pela entidade (BRASIL, 2015c). O Código Civil Brasileiro não exige conselho fiscal na constituição de uma OSC, sendo opcional. Tal exigência poderia dificultar o acesso das OSCs ao financiamento público, especialmente, para aquelas organizações de pequeno porte que atuam há anos nos municípios do interior de nosso país. Essas organizações são constituídas por voluntários, que nem sempre possuem conhecimento, para opinarem sobre relatórios de natureza técnica, com informações financeiras e contábeis sobre operações patrimoniais. Portanto essa obrigatoriedade poderia restringir e reduzir o acesso das pequenas OSCs a recursos públicos, podendo até mesmo, na prática, inviabilizar a sua existência, por falta de pessoal com conhecimento técnico tão específico para compor seu quadro estatutário.

3.6 Disposições sobre o Plano de trabalho e controle de resultados

Com a nova redação da lei, foi retirada do artigo 22 uma série de exigências para o plano de trabalho, como demonstração de compatibilidade de custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza; plano de aplicação dos recursos a

serem desembolsados pela administração pública; 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; valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico; 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 (BRASIL, 2015c).

A ABONG (2015) aponta como relevante para as OSCs a manutenção pela Lei nº 13.204/2015 da possibilidade de pagamento, com recursos da parceria, desde que previstas no plano de trabalho, de despesas com a remuneração da equipe encarregada da sua execução, compreendendo os custos com impostos, contribuições sociais, FGTS, férias, 13º salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas, nos termos do artigo 46, inciso I, da Lei 13.019/14 (BRASIL, 2014d, 2015c).

Na visão da ABONG (2015), a revogação de alguns dispositivos legais pela Lei nº 13.204/15, sob argumento de garantir mais autonomia para as OSCs, na gestão de recurso e de priorizar o controle de resultados, não foram favoráveis como:

algumas autorizações expressas que eram muito importante para a prática da execução das parcerias pela OSCs, como o limite de 15% do valor total da parceria a ser destinado a pagamento de custos indiretos necessários à execução do objeto e a expressa autorização de rateio da folha de pagamento das OSCs, conforme previsto na antiga redação do inciso I do art. 46 (ABONG, 2015, p. 4).

O novo MROSC obrigará os gestores públicos e de OSCs a uma mudança cultural, em decorrência da necessidade da implementação do controle de resultados nas parcerias, especialmente, nos pequenos municípios. A parceria fundada na Lei nº 13.019/2014 prima pelo controle de resultados, em todo o processo de execução de seu objeto, pelo estabelecimento de indicadores de desempenho, avaliação de cumprimento de metas previamente definidas, pesquisa de satisfação do usuário do serviço público, bem como mecanismos de controle social (ABONG, 2015; BRASIL, 2014d).

3.7 Dispensa e inexigibilidade do chamamento público

A nova redação trouxe uma nova hipótese de dispensa de chamamento público, além daquelas originalmente previstas e exemplifica duas possibilidades de inexigibilidade de chamamento público, fundadas na inviabilidade de competição entre as OSCs.

A nova hipótese de dispensa está prevista no artigo 30, inciso VI, que dispensa, no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por OSCs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. O presente dispositivo legal abarcou, nos municípios de pequeno porte, quase todas as parcerias firmadas com Administração Pública Municipal, dispensando a realização de chamada pública. Como exemplo, podemos citar o Município de Nepomuceno/MG, onde as parcerias celebradas com as OSCs locais podem ser enquadradas na presente hipótese de dispensa de chamada pública, visto que as atividades desenvolvidas nas parcerias estão ligadas às áreas de educação, assistência social e saúde, como creches, abrigos de menores e serviços de atendimento de crianças especiais (ABONG, 2015; BRASIL, 2015c).

O artigo 31 trata das hipóteses de inexigibilidade de chamada pública, em decorrência de inviabilidade de competição entre as OSCs, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente, quando: a) o objeto da parceria é previsto em documento internacional no qual sejam indicadas as OSCs que utilizarão os recursos; ou b) quando a parceria decorrer de transferência para OSC que esteja autorizada em lei, inclusive, quando se tratar de subvenções sociais (ABONG, 2015; BRASIL, 2015c).

A dispensa e a inexigibilidade de chamada pública deverão ser justificadas pelo administrador público, cujos extratos serão publicados nos meios de comunicação, sob pena de nulidade dos atos de formalização das parcerias (ABONG, 2015; BRASIL, 2015c).

Além das hipóteses de dispensa e inexigibilidade, a Lei nº 13.204/15 altera a redação originária do artigo 29 e isenta também de chamamento público os casos que envolvam recursos transferidos decorrentes de emendas parlamentares e os acordos de cooperação:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei (BRASIL, 2015c).

Por fim, vale ressaltar que, mesmo nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa do chamamento público, o parágrafo 4º do artigo 32 da Lei nº 13.019/2014 deixa claro que os demais dispositivos legais deverão ser cumpridos e observados, incluindo os requisitos de habilitação e condições para celebração da parceria (BRASIL, 2014d, 2015c).

3.8 Execução e monitoramento das parcerias

Outro aspecto fundamental, em que houve alteração da Lei nº 13.019/2014, foi na exigência do regulamento de compras e contratações da OSC executora da parceria, prevista originalmente no artigo 34, inciso VIII, artigo 35, inciso V, alínea i, artigo 42, parágrafo único, inciso II e artigo 43 (ABONG, 2015; BRASIL, 2014d). A redação original da Lei estabelecia que as OSCs parceiras deveriam estabelecer um regulamento de compras e contratações, aprovado pela administração pública celebrante, estabelecendo a observância dos princípios norteadores da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, bem como os princípios da boa-fé, da economicidade, da isonomia, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade dos bens e serviços contratados.

Segundo a ABONG (2015, p. 6), “o tema foi amplamente discutido, ao longo da tramitação da Lei 13.019, tendo causado grande controvérsia, diante da potencial ingerência na liberdade de auto-organização de entidades privadas no momento da aprovação destes regulamentos pela Administração Pública”. Por outro lado, a Lei nº 13.204/15 revogou completamente a previsão de qualquer regulamento sobre o uso dos recursos públicos transferidos, “deixando um vazio legislativo num tema tão controverso” (ABONG, 2015, p. 6). Esta lacuna na legislação não contribui e nem gera segurança jurídica nas relações entre o poder público e as OSCs, especialmente, na uniformização de entendimentos relativos ao uso dos recursos públicos na vigência das parcerias. Podemos citar, como exemplo, o artigo 80 da Lei do MROSC que autoriza as OSCs a utilizarem, para suas compras e contratações com recursos provenientes das parcerias, o sistema eletrônico disponibilizado pela Administração Pública às OSCs, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas (ABONG, 2015; BRASIL, 2015c).

Embora a lei seja omissa, no aspecto da contratação com recursos transferidos para as OSCs, é certo que o espírito da lei vai em direção à correta aplicação do dinheiro público pela gestão eficiente das políticas públicas, valorização das organizações parceiras e a não ingerência estatal no funcionamento das OSCs (ABONG, 2015).

A atuação em rede foi sensivelmente simplificada pela nova redação, “que revogou o engessado artigo 25 da lei original e criou o artigo 35-A, com a previsão mais ampla da atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, nos termos de fomento ou de colaboração” (ABONG, 2015, p. 6). No entanto a lei exige que a OSC possua pelo menos 5 (cinco) anos de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede (BRASIL, 2015c). A ABONG (2015, p. 6) indaga como “os órgãos da Administração Pública irão auferir a capacidade técnica e operacional da OSC, considerando que não há a indicação dos parâmetros objetivos que nortearão essa análise”.

A Lei nº 13.019/2014 tem um espírito de controle muito presente em seus comandos legais, em decorrência do contexto sociopolítico em que foi gestada, envolvendo conflitos e denúncias por malversação de dinheiro público, fatos que influenciaram no seu processo de construção (BRASIL, 2014d). Todavia o excesso de controle pode ocasionar anomalias, que ultrapassam os limites da razoabilidade e do bom senso, sendo capaz de constranger as OSCs em sua liberdade e autonomia.

3.9 Rastreabilidade do processo

A nova redação do MROSC visa gerar transparência e garantir o exercício do controle social, prevendo que todas as etapas das parcerias, desde a seleção até a prestação de contas, deverão ser publicadas e registradas em plataforma eletrônica (MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC, 2016).

A Lei nº 13.204/2015 mantém a obrigação de conta corrente em banco público, com isenção de tarifa bancária, devendo os pagamentos dos fornecedores e prestadores de serviços do objeto da parceria serem realizados, mediante crédito na conta bancária, permitido o pagamento em espécie em caso de impossibilidade de pagamento bancário. Os rendimentos de aplicações financeiras poderão ser aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos (BRASIL, 2015c).

A rastreabilidade do processo de execução da despesa garante a transparência e o controle da aplicação dos recursos públicos, bem como facilita a prestação de contas das parcerias, por demonstrar de maneira clara a movimentação e destinação dos recursos recebidos pela OSC.

3.10 Simplificação da prestação de contas

No caminho da desburocratização, a nova redação da Lei do MROSC trouxe outros elementos para simplificar a prestação de contas. A novo texto do § 3º do artigo 63 da Lei nº 13.019/14 prevê que “O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas”. O dispositivo antigo previa que a prestação de contas simplificada era apenas para as parcerias com repasse igual ou inferior a 600 mil reais (BRASIL, 2015c). Agora, a nova lei possibilita que cada ente federativo estabeleça as regras de prestação de contas de acordo com a sua realidade.

O artigo 67 também passou por reformulação, redefinindo a prestação de contas parcial apenas para as parcerias com prazo de duração superior a 1 (um) ano (ABONG, 2015).

Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada.

§ 1º No caso de prestação de contas única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto.

§ 2º Se a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto (BRASIL, 2015c).

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

A simplificação das regras da prestação de contas beneficia, principalmente, as OSCs que não possuem profissionais técnicos, em seu quadro de pessoal permanente, que em sua maioria são compostos por voluntários. Dessa maneira, com o apoio do serviço de contabilidade da própria OSC, os gestores das entidades serão capazes de prestarem contas das parcerias firmadas com o poder público, sem necessidade de onerar seus cofres com o pagamento de consultores e assessores técnicos para auxiliarem no processo de prestação de contas.

3.11 Prazos para análise da prestação de contas e prescrição

O artigo 72 da Lei nº 13.019/14 estabelece que, após a apreciação, as contas da OSC podem ser declaradas: regulares, regulares com ressalva ou irregulares (BRASIL, 2014d). Na última hipótese, o novo § 2º do artigo 72, inserido pela Lei nº 13.204/15, prevê que a OSC

poderá promover o ressarcimento ao erário por ações compensatórias de interesse público (BRASIL, 2015c).

§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos (BRASIL, 2015c).

A inovação trazida pelo §2º do artigo 72 da Lei do MROSC abre oportunidade para que a OSC promova ações compensatórias, para o ressarcimento do erário, caso, por algum equívoco ou razão, não execute adequadamente o plano de trabalho da parceria e tenha que devolver o recurso público.

A devolução de verbas públicas pelas OSCs de pequeno porte pode acarretar o encerramento de suas atividades. Por isso, o legislador estabeleceu uma solução alternativa á compensação, por meio de prestação de serviços de interesse público, que contribui tanto para o zelo com os recursos públicos quanto para a existência e valorização das OSCs (BRASIL, 2015c).

Esse precedente legal deve ser tratado com cautela, para não ser utilizado como subterfúgio para solucionar toda e qualquer má execução do plano de trabalho, de maneira generalizada, independente de má-fé. Portanto esse ponto da Lei do MROSC deve ser regulamentado, no âmbito de cada ente federativo, criando critérios objetivos e hipóteses em que poderão ser utilizadas as ações compensatórias para o ressarcimento do erário.

A nova redação da Lei do MROSC traz como novidade o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, a contar da data da apresentação da prestação de contas, para que a Administração Pública aplique penalidades decorrentes de infração relacionada à execução da parceria (ABONG, 2015), as quais estão estabelecidas no artigo 73:

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

que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II (BRASIL, 2015c).

As sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, nos termos do §1º do artigo 73 (BRASIL, 2015c).

Segundo a ABONG (2015, p. 7), o Projeto de Lei de Conversão nº 21/2015 previa “uma espécie de anistia às entidades cujas prestações de contas tivessem sido apresentadas até 31 de dezembro de 2010 e que não fossem analisadas até a entrada em vigor da Lei 13.019”. No entanto o texto foi vetado pela Presidente, pois o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entendeu que o dispositivo legal poderia ensejar o arquivamento definitivo indiscriminado de prestações de contas não analisadas, dificultando a necessária verificação acerca da adequada aplicação de recursos públicos (ABONG, 2015).

A prescrição quinquenal da análise da prestação de contas veio garantir maior segurança jurídica para as OSCs que concluíam a execução de parcerias firmadas com o poder público, prestavam contas, mas ficavam anos e anos sem uma resposta definitiva acerca da aprovação ou não de suas contas.

3.12 Sobre a transição

Com o advento da Lei nº 13.204/15, a Lei nº 13.019/14 foi aperfeiçoada. As regras de transição e vigência das parcerias, previstas no artigo 83 estabelecem que “as parcerias existentes na data de entrada em vigor da Lei permanecerão regidas pela legislação em vigor ao tempo de sua celebração” (ABONG, 2015, p. 7; BRASIL, 2014d, 2015c). Nesses casos, de acordo com o §1º do artigo 83, se ocorrer atraso na liberação de recursos por parte da Administração Pública, as parcerias poderão ser prorrogadas de ofício, por período equivalente ao atraso.

As parcerias firmadas por prazo indeterminado, antes da data de entrada em vigor da Lei do MROSC, ou forem prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor da lei, serão, alternativamente, substituídas pelos termos de colaboração ou de fomento ou rescindidas unilateralmente pela Administração Pública, nos termos do §2º do artigo 83 (BRASIL, 2015c).

Outra regra de transição que chamou atenção foi a prorrogação da vigência da Lei nº 13.019/14 pelo prazo de 540 (quinhentos e quarenta) dias de sua publicação, prevista no artigo 88. E, ainda, para os municípios, a lei entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2017, salvo se estes tivessem optado pelo ato administrativo local, por implementá-la a partir de 23 de janeiro de 2016.

O período *vacatio legis* da Lei nº 13.019/2014, que, por sinal, foi longo, teve o objetivo de garantir que as OSCs e gestores públicos se adequassem às novas regras das parcerias voluntárias, bem como para o seu aperfeiçoamento (BRASIL, 2014d). Nesse interregno, a lei recebeu importantes mudanças, contando com a participação efetiva dos representantes das OSCs, especialmente, por aquelas que compunham a Plataforma por um Novo MROSC, que foram inseridas pela Lei nº 13.204/2015 (BRASIL, 2015c).

3.13 Regulamentação da Lei nº 13.019/2014 pelos entes federativos

A Lei 13.019/2014 precisa ser regulamentada, no âmbito de cada esfera de governo, em alguns de seus aspectos. A União já o fez por meio do Decreto Federal nº 8.726/2016 (BRASIL, 2016b). Alguns Estados e municípios também já regulamentaram. A ABONG (2017) cita como exemplo o município de Cubatão-SP, que regulamentou o MROSC, por meio do Decreto Municipal nº 10.557/2016, utilizando instrumentos democráticos de participação social, como a consulta pública, audiências públicas e eventos que proporcionaram o diálogo social (CUBATÃO, 2016).

Segundo a ABONG (2015, p. 8), o MROSC está fundado na “gestão pública democrática, na participação social, no fortalecimento da sociedade civil e na transparência na aplicação dos recursos públicos”, princípios que deverão ser observados pela União, Distrito Federal, Estados, Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias, no âmbito da Política de Fomento e Colaboração.

A Lei nº 13.019/2014 entrou em vigor, para os municípios, no dia 1º de janeiro de 2017 (BRASIL, 2014d), mesma data em que os prefeitos dos 5.568 municípios tomaram posse de seus mandatos para o quadriênio 2017-2020, com exceção daqueles que foram impedidos pela Justiça Eleitoral. Segundo a Folha de São Paulo (2016), com dados tabulados do Tribunal Superior Eleitoral, 1.385 prefeitos foram reeleitos e correspondem a 24,87% do total de prefeitos. Esses dados demonstram que mais de 75% dos municípios trocaram de gestores, tornando a implementação do MROSC um desafio em todo país. Por exemplo, o

Município de Nepomuceno-MG regulamentou a Lei nº 13.019/2014 somente em 19 de abril de 2017 pelo Decreto Municipal nº 862/2017, editado pelo novo gestor eleito em 2016 (NEPOMUCENO, 2017b).

Segundo Marrara e Cesário (2016), há diversas lacunas na Lei nº 13.019/2014 que precisam ser regulamentadas, no âmbito de cada ente federado, principalmente, após as alterações realizadas pela Lei nº 13.204/2015, que exclui artigos que tratavam sobre limitação de gastos administrativos e limitação de remanejamentos de recursos e revogou ou alterou outros que dispunham sobre requisitos do plano de trabalho, elaboração de editais de chamamento público, entre outros temas. Os autores afirmam que “há muito trabalho legislativo a ser executado pelos Estados e Municípios” (MARRARA; CESARIO, 2016, p. 54).

3.14 Alterações trazidas pela Lei nº 13.204/2015 em relação a outras leis que versam sobre as OSCs

A Lei nº 13.204/2015, visando atender os anseios da sociedade civil (BRASIL, 2015c), além da Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014d), alterou outras leis que tratavam de temas relacionados às OCSs, como a Lei das OSCIPs, Lei nº 9.790/99 (BRASIL, 1999b) e legislação tributária federal Lei nº 9.532/1997 (BRASIL, 1997a), introduziu uma nova hipótese de dispensa de licitação na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), além de ter revogado a Lei nº 91/1935 (BRASIL, 1935), que tratava da declaração de utilidade pública federal. Nas seções abaixo, iremos apresentar as modificações realizadas pela Lei nº 13.204/2015 nas referidas leis (BRASIL, 2015c).

3.14.1 Revogação da Lei de Declaração de Utilidade Pública Federal

Uma das alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015, que trouxe grande repercussão para as OSCs, foi a revogação da Lei nº 91/1935, que criou o título de utilidade pública federal para entidades que serviam à coletividade (ABONG, 2015; BRASIL, 1935, 2015c).

O Ministério da Justiça publicou a seguinte nota oficial:

A revogação da lei das UPF foi originalmente proposta pelo Grupo de Trabalho de Entidades Sociais do Ministério da Justiça, instituído em 2011. O GT concluiu que um título honorífico e discricionário não atendia aos

princípios republicanos e aos valores da participação previstos na Constituição de 1988. A proposta também foi debatida pelo governo no âmbito do Programa Bem Mais Simples, que trata de medidas de desburocratização do Estado, e discutida ainda junto com representantes da sociedade civil da Plataforma do MROSC (BRASIL, 2015e).

A Lei Federal nº 91/1935, surgida ainda no Estado Novo, foi uma das primeiras regulamentações acerca do Terceiro Setor no Brasil, logo após a edição do Código Civil de 1916. O título emitido pelo Ministério da Justiça era um dos requisitos para que as OSCs pudessem receber recursos públicos no âmbito do Governo Federal (ABONG, 2015; BRASIL, 1935).

3.14.2 Alteração da Lei das OSCIPs

A Lei nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP também sofreu alteração pela Lei nº 13.204/15 (BRASIL, 1999b, 2015c). O artigo 3º da Lei das OSCIPs passa a prever a execução de estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte como uma das finalidades que possibilitam a qualificação de uma entidade como OSCIP (ABONG, 2015; BRASIL, 2015d).

O parágrafo único do artigo 4º da Lei 9.790/99 também foi alterado, passando a permitir a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria da OSCIP (BRASIL, 1999b). Segundo a ABONG (2015), o Ministério da Justiça deixou de exigir das OSCs o encaminhamento de declaração dos membros da diretoria afirmando que não exercem cargo, função ou emprego público.

3.14.3 Ampliação do incentivo fiscal

A Lei nº 13.204/2015 inseriu na Lei nº 13.019/2014 o artigo 84-B, possibilitando a todas OSCs, independente de certificação, alguns benefícios que somente eram concedidos às OSCIPs e a entidades com título de Utilidade Pública Federal:

Art. 84-B. As organizações da sociedade civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação:
I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta;

II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;

III - distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio (BRASIL, 2015c).

No entanto o artigo 84-C do MROSC estabelece que, para obter os referidos benefícios, a OSC deverá possuir pelo menos uma das seguintes finalidades: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção da educação; promoção da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional, dentre outras previstas no referido dispositivo legal.

A ABONG (2015, p. 11) acredita que, a partir da vigência da Lei nº 13.019/2014, “não haverá segregação destes benefícios entre entidades com diferentes titulações, qualificações ou certificações, universalizando o acesso aos benefícios, desburocratizando o processo e contribuindo para uma maior interação entre o Estado e a sociedade civil”.

A ampliação de benefícios fiscais a doações é uma forma para que as OSCs possam captar recursos das empresas privadas, especialmente, por aquelas que não possuem titulações. A independência financeira das OSCs é um dos fatores que garante a autonomia, a atuação legítima, com liberdade, integridade e transparência (ABONG, 2015).

3.14.4 Remuneração de dirigentes de OSCs

Segundo a ABONG (2015, p. 12), a discussão sobre a remuneração de dirigentes das OSCs sempre esteve na agenda, ao longo da história das organizações sociedade civil sem fins lucrativos, “entendia-se que aquele profissional que atuasse nessa área teria que fazê-lo de forma voluntária, sem perceber qualquer tipo de remuneração”.

Ocorre que as OSCs evoluíram e passaram a atuar de forma mais organizada, com equipe própria, com profissionais especializados responsáveis pela administração e gestão das entidades. No entanto, com as vedações legais, esses profissionais não podiam ser eleitos membros da Diretoria ou de qualquer dos Conselhos, por serem remunerados pelas OSCs, fato que levaria a instituição a perder as isenções e imunidades fiscais (ABONG, 2015).

A Lei nº 13.204/2015 alterou a redação da alínea “a” do § 2º do artigo 12 da Lei nº 9.532/1997 para autorizar as associações, fundações ou OSCs, sem fins lucrativos, a remunerar seus dirigentes na seguinte condição:

a) não remunerar, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados, exceto no caso de associações, fundações ou organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva e desde que cumpridos os requisitos previstos nos arts. 3º e 16 da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações (BRASIL, 2015c).

Ou seja, as OSCs só poderão remunerar os seus dirigentes que atuem efetivamente na gestão executiva e desde que tenham ao menos um dos objetivos sociais previstos no artigo 3º da Lei das OSCIPs e que não possuam qualquer participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas (ABONG, 2015; BRASIL, 2015c). O novo dispositivo legal limita a remuneração desses dirigentes aos valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, mediante fixação pelo órgão deliberativo da organização, devidamente registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações, sob pena de perderem os benefícios fiscais.

Segundo a ABONG (2015, p. 13), a mudança trazida pela Lei 13.204/15 (BRASIL, 2015c) com a nova redação da Lei nº 9.532/1997 (BRASIL, 1997a) é um “divisor de águas no campo das OSCs, pois sedimenta a possibilidade das OSCs, em geral, remunerarem seus dirigentes por serviços prestados”.

3.14.5 Altera o artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Por fim, a Lei 13.204/15 incluiu no rol do artigo 24 da Lei no 8.666/93, por meio do inciso XXXIV, uma nova hipótese de dispensa de licitação. O novo dispositivo legal possibilita a Administração Pública a contratar, sem licitação, o fornecimento de insumos estratégicos para saúde produzidos por fundações públicas, que tenham por objetivo social apoiar órgãos da Administração Pública direta, autarquias ou fundações em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive, na gestão administrativa e financeira à execução desses projetos, desde que sejam criadas, para esse fim específico, antes da entrada em vigor da Lei nº 8.666/93, devendo o preço ser compatível com o praticado no mercado (BRASIL, 1993, 2015c).

A Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015, disciplina a relação entre o Poder Público e as OSCs, mas sem a necessidade de qualquer atividade de certificação pela

Administração Pública. O MROSC com as modificações promovidas pela Lei n. 13.204/2015 deixou de ser:

[...] caracterização prévia de *estruturas orgânicas do terceiro setor* diretamente envolvidas nas parcerias público-sociais para focar na própria relação de fomento e parceria, isto é, na *dinâmica das relações de colaboração do Poder Público com as organizações da sociedade civil de fins públicos*. Há uma *ruptura* com o paradigma tradicional da *certificação-fomento*. Esta talvez seja a grande novidade da lei (MODESTO, 2016, p. 1).

Portanto podemos sintetizar as alterações inseridas pela Lei nº 13.204/2015, no texto original do MROSC pelo Quadro 5.

Quadro 5 - Síntese das principais alterações inseridas no MROSC pela Lei nº 13.204/2015.

SÍNTESE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INSERIDAS PELA LEI Nº 13.204/2015
<p>Conceitos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do conceito de OSC, que passa a abarcar também as organizações religiosas que não se dediquem exclusivamente a fins religiosos, bem como as sociedades cooperativas voltadas para as pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade social.
<p>Escalonamento de existência</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escalona o tempo mínimo de existência exigido para as OSCs: 1 ano para Municípios; 2 anos para Estados; e 3 anos para União. • Fica admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente federativo na hipótese de nenhuma OSC atingi-los. (art. 33, V)
<p>Territorialidade no chamamento público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fica o Poder Público autorizado a limitar, territorialmente, o chamamento público nos casos em que há OSCs sediadas ou atuantes em determinada unidade da federação em razão de políticas públicas setoriais (art. 24, §2º, I e II).
<p>Dispensa e Inexigibilidade do chamamento público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insere nova hipótese de dispensa no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por OSCs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política (art. 30, VI). • Exemplifica duas possibilidades de inexigibilidade fundadas na inviabilidade de competição entre as OSCs.
<p>Atuação em rede</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunicar à Administração Pública em até 60 dias a assinatura do termo de atuação em rede. • Regras mais simplificadas para atuação em rede. (art. 35-A)
<p>Parâmetros para compras e contratações</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revoga o regulamento para compras e contratações. (arts 35 e 43)
<p>Rastreabilidade do processo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantem a obrigação de conta corrente em banco público, com isenção da tarifa bancária, e permite pagamento em espécie em caso de impossibilidade de pagamento bancário (arts. 51, 52 e 53).
<p>Prestação de contas parcial simplificada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retira o corte de 600 mil reais, possibilitando que cada ente federado crie suas próprias regras simplificadas de acordo com sua realidade.
<p>Prestação de contas parcial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redefine a prestação de contas parcial apenas para as parcerias cujo o prazo o prazo seja superior a um ano (art. 67).
<p>Controle de resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retira exigências anteriormente previstas no Plano de Trabalho, despesas e nas regras de prestação de contas.
<p>Prazo de prescrição</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define prazo de prescrição em 5 anos, contados da data de apresentação da prestação de contas (art. 73).
<p>Ações compensatórias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faculta a OSC a solicitação de autorização para a Administração Pública a fim de ressarcir o erário por meio de ações compensatórias (art. 72, §2º).
<p>Transparência e Lei de Acesso à Informação</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Administração Pública deverá manter por 180 dias, em seu sítio oficial na internet, a relação de parcerias celebradas e respectivos planos de trabalho após os respectivos encerramento (art. 10).
<p>Regras de transição</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disciplina que as parcerias existentes no momento da entrada em vigor da lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração sem prejuízo da aplicação subsidiária da lei nova. • As parcerias firmadas por prazo indeterminado serão adaptadas a lei no prazo de um ano, ou serão rescindidas (art. 83).
<p>Escalonamento da vigência para os Municípios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantem o prazo de vigência de janeiro de 2016 para os Estados e a União. • Define a vigência da lei a partir de 1º de janeiro de 2017 para os Municípios, facultando para que estes implementem a lei a partir de 23 de janeiro de 2016, por ato administrativo próprio (art. 87).

Fonte: Adaptado de Brasil (2016).

4 ESFERA PÚBLICA, LEGITIMIDADE E TERCEIRO SETOR

A revisão de literatura da presente pesquisa foi dividida nas seguintes temáticas: a esfera pública na visão de Jürgen Habermas; o princípio da legitimidade na teoria normativista de Hans Kelsen; a legitimidade da norma na perspectiva da teoria da ação comunicativa de Habermas; A visão de Carolyn Hendriks acerca da democracia deliberativa; Terceiro Setor: aspectos históricos e conceituais; e o Terceiro Setor no Brasil. O presente trabalho não tem pretensão de esgotar o tema, mas, sim, de utilizar o referido suporte teórico para atingir os objetivos da pesquisa, especialmente na sua abordagem empírica, na análise dos dados coletados em fontes secundárias e primárias.

4.1 A esfera pública em Jürgen Habermas

O fortalecimento e o reconhecimento das OSC como agente transformador da sociedade são flagrantes em nosso país. Este novo espaço institucional não estatal, conhecido como TS, tem influenciado significativamente na elaboração de políticas públicas e no redimensionamento das funções do Estado (LARA, 2006).

A participação da sociedade civil, nos acontecimentos políticos e econômicos é objeto de estudo das Ciências Política e Social, “embora a intensidade de sua discussão tenha variado ao longo do tempo, seja em função da predominância de uma ou outra escola de pensamento” (FARIA, 1999, p. 2).

O debate sobre a participação do indivíduo na construção do público e sua responsabilidade pela *res publica* envolve questões como a democracia, a cidadania, a esfera pública, a institucionalização da sociedade civil, revestindo-se de argumentos e lógicas distintas, apontando para formação de arenas diferentes, com opiniões convergentes e antagônicas (FARIA, 1999).

No Estado Democrático de Direito, as OSC assumem um papel importante na construção da esfera pública, entendida como uma “esfera de comunicação onde os indivíduos procuram tematizar, processar e resolver questões problemáticas, e desejam governar suas vidas pela discussão pública em vista do entendimento e consenso, antes que por outros meios” (LUBENOW, 2007, p. 13). Esta visão da esfera pública permite à sociedade civil sentir-se participante da construção da norma, na qual ela também é destinatária.

Nosso objetivo não é esgotar o tema, mas, sim, verificar como se constituiu a esfera pública sobre o novo MROSC (Lei Federal nº 13.019/2014), no mundo da vida, ao longo dos últimos 22 anos (BRASIL, 2014d).

Dessa maneira, optamos por abordar a esfera pública, a partir da perspectiva da obra de Jürgen Habermas, especialmente, pela concepção presente em “Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade” publicada em 1992.

Contudo é preciso contextualizar o processo histórico teórico da conceituação de esfera pública na perspectiva habermasiana. De acordo com Lubenow (2012), Habermas apresenta, de maneira evidente, o conceito de esfera pública em três de suas importantes obras: ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’ (1962), ‘Teoria da Ação Comunicativa’ (1981) e ‘Direito e Democracia’ (1992). O autor acrescenta a essas obras o prefácio da nova edição de ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’ (1990), em que Habermas dialoga e sintetiza com várias críticas que suas obras anteriores haviam recebido.

4.1.1 Mudança Estrutural da Esfera Pública (1962)

O primeiro trabalho acadêmico expressivo de Habermas foi o livro "Mudança Estrutural da Esfera Pública", publicado em 1962. Nessa obra, Habermas analisa a esfera pública burguesa, a partir do contexto histórico da Grã-Bretanha, França e Alemanha, marcada pela ascensão do capitalismo financeiro e comercial e o fim do feudalismo (FARIA, 1999).

Segundo Blotta (2012), a obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública” foi marcada pelo processo de redemocratização da Alemanha, ocorrido entre os anos de 1945 e 1960, período em que o país demonstrava dificuldades em absorver os novos ideais democráticos. Naquele período de transformação social, Habermas estava preocupado com o não retorno do autoritarismo do passado e da consolidação de uma cultura democrática, capaz de gerar uma esfera pública política integradora da sociedade civil e, ao mesmo tempo, fiscalizadora do poder (BLOTTA, 2012).

Para Lubenow (2007, p. 13), os primeiros escritos de Habermas “têm sua atenção teórica voltada para a esfera pública política e às reflexões sobre legitimidade democrática”. A esfera pública é a categoria central da linguagem política habermasiana, constituindo o espaço da formação democrática da vontade política, em que são discutidos os fundamentos da vida pública e social.

Nessa obra inicial, o sociólogo alemão tem como ponto de partida a democracia grega para que se possa compreender o delineamento de esfera pública burguesa que se firmaria com o desenvolvimento do Estado Moderno. Na visão de Habermas (1984), a esfera pública é o princípio organizativo do nosso ordenamento político, tendo o modelo ateniense adquirido uma grande força normativa a partir de seu pressuposto ideológico de participação plena dos indivíduos considerados cidadãos.

Na esfera da *polis*, o caráter público se constitui na conversação e a participação dos cidadãos na vida pública supõe (ou está vinculada a) sua independência na esfera privada como dono de mercadorias e de trabalho social. Assim, a esfera pública é constituída de modo distinto da esfera privada, pois somente à luz da esfera pública aquilo que é consegue aparecer, e tudo se torna visível a todos (LUBENOW, 2007, p. 16).

A conversação dos indivíduos entre si e a participação dos cidadãos na vida pública são maneiras de publicizar os debates e a opinião pública. É nesse ponto que emerge o interesse do autor alemão na configuração do caráter público da conversação (HABERMAS, 1984).

Habermas (1984) associa o surgimento da esfera pública burguesa ao desenvolvimento da economia capitalista, em virtude das transformações econômicas e seus efeitos sobre o desenho urbano, político e social iniciado com o fim do feudalismo.

Marques (2008) ressalta que, a princípio, o conceito de esfera pública estava ligado à ascensão da burguesia e aos espaços públicos (praças, casas de chás, etc.) nos quais os integrantes dessa classe se reuniam para argumentar e expressar juízos acerca de questões e problemas de interesse da coletividade.

De acordo com Habermas (1984), no contexto da formação do Estado burguês, o público tornou-se sinônimo de estatal, deixou de existir a figura da corte, representada por uma pessoa revestida de autoridade, passando-se o poder para um aparelho munido do monopólio da utilização da força legítima, com competências reguladas por lei. A partir da constituição do corpo estatal, surgiram as bases para a construção de uma esfera de poder público (FARIA, 1999).

Em contrapartida, a criação de um Estado interventor constitui-se a sociedade civil burguesa, a qual passava a atuar em resposta a um poder público que, por meio de atos administrativos, construía uma zona de relacionamento com pessoas privadas (FARIA, 1999; HABERMAS, 1984).

De acordo com Faria (1999, p. 18), o cerne da esfera pública burguesa seria “um grupo de pessoas privadas, reunidas em público, que reivindicava um espaço, para discussão com a autoridade de temas como as leis gerais da troca, do intercâmbio, do trabalho social, assuntos da esfera fundamentalmente privada, mas de incontestável relevância pública”.

No período de transição do modelo feudal para o Estado Moderno, a imprensa assumia um papel preponderante na sociedade. Habermas (1984) denomina o surgimento da imprensa como uma força explosiva de publicização das informações e da opinião pública (esfera crítica). No entanto esse canal de informações era manipulável, especialmente, pelos mercantilistas que não tinham interesse que notícias do mercado, sobretudo, de âmbito internacional, fossem publicizadas. “Por isso, os jornais políticos não existem para os comerciantes, mas, pelo contrário, os comerciantes que existem para os jornais” (HABERMAS, 1984, p. 34).

As notícias e comunicações das autoridades estatais não atingiam o público em geral, mas tão somente as “camadas cultas” da sociedade formada por funcionários da administração, médicos, pastores, oficiais e professores, entre outros, camada essa que seria o sustentáculo do público. Essa é a razão pela qual Habermas aponta a existência da esfera pública literária – o público que lia - como origem da esfera pública política (HABERMAS, 1984).

Na visão do autor alemão, a publicidade garantia a visibilidade das questões de interesse público, que até então permaneciam guardadas pelos governantes. Para Habermas (1984), a publicidade dos debates cotidianos, do diálogo e do confronto argumentativo, por meio do uso público da razão, era o que constituía a esfera pública burguesa.

O declínio da esfera pública burguesa veio com a passagem da esfera pública literária para uma que funcionava, politicamente, quando as forças que então desejavam influenciar as decisões do Estado apelavam justamente para o público como forma de obter apoio. Um exemplo disso era quando conflitos políticos eram levados pelos partidos à esfera pública, em que as discussões chegavam até mesmo à população que ainda não tinha direito ao voto (FARIA, 1999).

Segundo a argumentação habermasiana, a esfera pública burguesa permaneceu de pé, enquanto suas bases de interesses eram relativamente homogêneas e as formas de deliberação ainda atendiam os interesses do mercado (HABERMAS, 1984). No entanto as desigualdades econômicas geraram uma sobrecarga de tarefas de compensação de interesses que só se resolvia com a intervenção imediata do Estado. Essa intervenção estatal significava a

transferência de competências públicas para entidades privadas, ocasionando a substituição do poder público pelo poder social (FARIA, 1999).

Habermas descreve pelo menos três fatores responsáveis pela despolitização da esfera pública: interpenetração progressiva entre o setor público e o setor privado; ampliação do público da esfera pública e a conseqüente entrada das massas na política e a mercantilização da imprensa (CRUZ, 2017; LUBENOW, 2012; MARQUES, 2008).

4.1.2 Teoria do Agir Comunicativo (1981)

Segundo Cruz (2017), a tentativa de repolitizar a esfera pública é analisada, na obra “Teoria do Agir Comunicativo”, publicada em 1981. Nesta obra, Habermas apresenta o conceito de racionalidade comunicativa, uma alternativa à racionalidade instrumental.

A razão comunicativa contrapõe-se à razão instrumental, em que há uma relação de conhecimento e ação nos moldes da filosofia da consciência, ou seja, uma relação monológica, solitária. “Ao que passo que, na razão comunicativa, a relação é intermediada pela linguagem, em que dois sujeitos, em igual capacidade, vão estabelecer um diálogo” (LARA, 2006, p. 77).

Habermas (1997b), em sua análise da sociedade moderna, utiliza os conceitos de sistema e mundo da vida. O sistema é regido pela razão instrumental e compreende dois subsistemas: o econômico e o político. O mundo da vida compreende as intersubjetividades dos atores inserido em situações concretas de vida, constituindo-se no pano de fundo sobre o qual ocorrem as ações. No mundo da vida, a interação é mediada pela linguagem na busca do consenso.

O mundo da vida é, em Habermas, um conceito complementar do agir comunicativo; é o horizonte ou o pano de fundo não tematizável da condição do agir comunicativo e, ao mesmo tempo, um celeiro cultural de convicções e de ideias básicas; constitui-se em um lugar quase transcendental onde se formam os processos do entendimento e onde se movimentam os falantes e os ouvintes; é a instância anterior a qualquer possibilidade de entendimento e de ação comunicativa (MÜHL, 1999 p. 160).

O mundo da vida é constituído pela cultura, sociedade e personalidade e se expressa pela busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo. O mundo da vida contrapõe-se aos sistemas, onde predomina a razão instrumental, razão que se expressa em mecanismos funcionais, construídos em torno do poder e do dinheiro e que coordenam as ações humanas garantindo a reprodução do mundo material (MÜHL, 1999; TENÓRIO, 2005).

As relações entre o mundo da vida e o sistema são assimétricas, pois a racionalidade estratégica do sistema busca colonizar o mundo da vida (HABERMAS, 1997b), isto é, uma tentativa de destruir os mecanismos comunicativos do mundo da vida substituindo pela lógica sistêmica, no sentido de estabelecer a dominação.

Desenvolvemos os conceitos básicos da teoria da sociedade na direção de um conceito de sociedade articulado em dois planos que vêm sugeridos pela perspectiva evolutiva de uma autonomização dos contextos de ação sistemicamente integrados frente ao mundo da vida integrado socialmente. A hipótese global que assim se obtém para a análise dos processos de modernização é que o mundo da vida, progressivamente racionalizado, fica desacoplado dos âmbitos de ação formalmente organizados e cada vez mais complexos que são a economia e a administração estatal, e cai sob sua dependência. Essa dependência, que provém de uma *mediatização* do mundo da vida pelos imperativos sistêmicos, adota a forma patológica de uma *colonização interna* (HABERMAS, 1987b, p. 432).

O desacoplamento entre sistema e mundo da vida a que Habermas (2016b) se refere é provocado pela modernização da sociedade, que faz uma diferenciação entre eles, o que não existia nas sociedades tradicionais. A colonização do mundo da vida pelo sistema aniquila a integração social por meio do entendimento linguístico. De acordo com Lubenow (2012), as interações regidas pelo sistema substituem a ação comunicativa, por meios de comunicação deslinguistizados, instrumentalizando os recursos comunicativos do mundo da vida por imperativos sistêmicos.

Figura 1 - Colonização do mundo da vida.



Fonte: Adaptado de Ahlert (2007).

A Figura 1 representa o processo de colonização do mundo da vida pelo sistema, o desacoplamento que acarreta a crise da modernidade na visão de Habermas (2016b). O desengate entre o mundo da vida e o sistema ocorre pela sua dissociação, fazendo com que os seres humanos fossem submetidos às leis do mercado capitalista (poder e o dinheiro) e à burocracia do Estado (AHLERT, 2007).

A razão instrumental invade o mundo da vida (colonização), prevalecendo o cálculo da eficiência, ou seja, a busca de menores custos para maiores benefícios, como um fim em si mesmo (FREITAG, 1993). Para Habermas (2016a), a racionalização, assim concebida, tem uma conotação negativa, por expulsar a razão comunicativa, que permitiria a negociação coletiva dos fins. Desse modo, a razão argumentativa é eliminada do processo, suprimindo a reserva de valores que permitiriam o questionamento e a discussão de princípios fundamentais como a verdade, a moralidade e a expressividade necessárias para a concepção de fins, segundo o interesse da maioria, passando a funcionar de acordo com o princípio do lucro e do exercício do poder (AHLERT, 2007; FREITAG, 1993).

Neste contexto, a esfera pública, ainda despolitizada, passa a ter uma função mais defensiva, sendo responsável por garantir a autonomia do mundo da vida diante do processo de colonização pelo sistema (CRUZ, 2017; LUBENOW, 2007, 2010, 2012). Diferentemente da obra ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’ (1962), “a esfera pública tem agora uma

posição de mediação entre sistema e mundo da vida, em que sua normatividade implícita se realiza em um processo de “sitiamento” do sistema pelo mundo da vida, mas sem pretensões de conquista” (LUBENOW, 2012, p. 200).

A “esfera pública constitui um espaço de mediação fundamental entre o sistema político e administrativo (sistema) e a sociedade civil e as instituições que mediatizam (mundo da vida)” (LUBENOW, 2007, p. 13).

Nas sociedades complexas, o espaço público funciona como um componente intermediário entre os setores privados do mundo da vida e sistemas funcionais e o sistema político. Ao poder administrativo confere-se a obrigação e o direito de “agir” e à esfera pública a constituição de uma arena de atuação de várias instâncias influenciadoras do poder administrativo, ou seja, a legitimação do poder político-administrativo advém da realização do poder comunicacional exercido pelos atores sociais na esfera pública (LARA, 2006, p. 10).

Na esfera pública, os atores sociais formam arenas de discussão que são capazes de influenciar diretamente o poder administrativo, que são impelidos pelo poder comunicacional a agir. Lubenow (2012, p. 200) aponta que o modelo discursivo de esfera pública, que resulta do quadro teórico da ação comunicativa, “apresenta uma restrita capacidade de efetivação de uma prática social discursiva nos contextos institucionais”. De acordo com Habermas (2016b), a referida restrição é causada pelo processo de colonização do mundo da vida pelos meios de comunicação de massa, que mantém o diagnóstico negativo de seu papel manipulativo, anulando o potencial emancipatório da esfera pública.

O avanço de Habermas (2016a, 2016b), na obra ‘Teoria do Agir Comunicativo’, identificado por Cruz (2017), foi a concepção dual de sociedade como sistema e mundo da vida e a não negação das possibilidades de emancipação a partir da razão. Diante desta não negação, Habermas desenvolveu o conceito de racionalidade comunicativa.

4.1.3 Prefácio da nova edição de Mudança Estrutural da Esfera Pública (1990)

Na nova edição de ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’, publicada em 1990, Habermas acrescenta um prefácio no qual retoma uma das causas da decadência e despolitização da esfera pública, qual seja, a influência e a manipulação dos meios de comunicação de massa (LUBENOW, 2012).

Nessa nova fase, Habermas (2011) reconhece as limitações da descrição da esfera pública inspirada nos séculos XVIII e XIX, as insuficiências da sua interpretação, as inúmeras restrições de um modelo ideal, chegando a relativizar algumas passagens e justificar certas

interpretações simplistas, fazendo algumas ressalvas em relação a deficiências empíricas, admitindo a relevância e respondendo aos discursos críticos.

Habermas (2014) reformula o conteúdo da categoria própria de esfera pública e sua posição que ocupa no quadro mais amplo da teoria da ação comunicativa e da concepção de sociedade como sistema e mundo da vida.

De acordo com Lubenow (2012), a questão-chave que havia permanecido em aberto, desde a edição original de ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’ (1962) e da ‘Teoria da Ação Comunicativa’ (1981), dizia respeito à possibilidade de repolitização de uma esfera pública não manipulada pelos meios de comunicação de massa e não subvertida pelo poder. Habermas (2011) retoma a questão da manipulação pelos meios de comunicação de massa e o vincula ao tema da sociedade civil, que estava sendo discutida, principalmente, pela teoria social, nos anos de 1990, sob a rubrica da “redescoberta da sociedade civil”.

O avanço da sociedade civil sobre o Estado e o crescimento das OSC indicam o fortalecimento de uma esfera pública relativamente autônoma em relação ao Estado (LUBENOW, 2012). Para Habermas (2014, p. 83), o “conceito de sociedade civil surge, em função da crítica feita, sobretudo, pelos dissidentes das sociedades do socialismo de Estado, ao aniquilamento totalitário da esfera pública política”. De acordo com sociólogo alemão, as OSC são formadoras de opinião e assumem um papel proeminente na sociedade civil, em torno das quais se podem cristalizar esferas públicas autônomas.

As OSC e as novas experiências de participação popular, no processo de tomada de decisão, permeiam o conceito habermasiano de esfera pública, o que o levou a revisitá-lo (CRUZ, 2017). Habermas define a sociedade civil da seguinte forma:

[...] a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 1997b, p. 99).

O novo significado de sociedade civil remete às associações informais formadoras de opinião e da vontade, tais como associações culturais, de leitura e de debate, igrejas, instituições alternativas, entre outras (LUBENOW, 2012). As OSC são esferas públicas autônomas, “que não fazem parte do sistema político-administrativo, mas que articulam e organizam influência política por meios públicos de comunicação, participação e deliberação,

contribuindo, assim, para a tematização, discussão pública e tomada de decisões” (LUBENOW, 2012, p. 202).

A redescoberta da sociedade civil por Habermas, na década de 1990, coincide com o período em que as OSC despontam no cenário nacional brasileiro como uma promessa, principalmente, no processo de reforma do Estado, caracterizada pela coprodução dos serviços sociais e caracterização de uma responsabilidade compartilhada entre Estado e o setor privado, via OSC, no atendimento das demandas sociais (ASHOKA, 2001; FALCONER, 1999). Portanto Estado e OSC coproduzem os bens públicos e isso caracteriza a participação da sociedade civil nesse processo.

4.1.4 Direito e Democracia (1992)

Habermas em ‘Direito e Democracia’, publicada em 1992, começa uma nova tentativa de repolitizar e conferir maior vigor ao conceito de esfera pública. Aliado à redescoberta da sociedade civil, o autor reformula a relação sistema-mundo da vida e altera as características da esfera pública, mantendo o conceito de racionalidade comunicativa. Para compreender melhor o papel da esfera pública em ‘Direito e Democracia’, é preciso apresentar o modelo de duas vias de circulação de poder político de Bernhard Peters (CRUZ, 2017).

O modelo de duas vias ou mão dupla é uma tradução sociológica da democracia, uma vez que mostra como é possível institucionalizar o poder comunicativo gerado pelos cidadãos acostumados às condições de uma sociedade liberal e organizados em associações capazes de influenciar o sistema político. Habermas explica o modelo de Peters, a partir de uma estrutura política da sociedade dividida em um centro e uma periferia, uma ordem para a circulação oficial do poder que começa na periferia e deve ultrapassar as eclusas interpostas pelo centro e, por fim, dois modelos de elaboração de problemas: normal e extraordinário (HABERMAS, 1997b).

Durão (2011) explica o modelo normal de funcionamento do sistema político, apresentando o seguinte fluxo de comunicação: o parlamento discute e aprova leis, os partidos políticos apresentam ideias, plataformas eleitorais e organizam as eleições, os tribunais ditam sentenças, segundo os trâmites processuais, o governo desenvolve programas de ação com base em dados técnicos e políticos, bem como provê os meios para sua consecução, as burocracias preparam informes, seguem rotinas, cumprem prazos, etc., as fundações e outras empresas estatais cumprem a função a que estão destinados.

O funcionamento normal do sistema político não demanda a participação cidadã e reduz a complexidade social. No entanto, à medida que o sistema político opera mecanicamente, diminui a sensibilidade com respeito aos problemas sociais e aumentam os riscos da autoprogramação do governo (DURÃO, 2011; HABERMAS, 1997b).

Por outro lado, o modo extraordinário de elaboração de problemas proveniente da esfera pública apresenta um fluxo comunicacional inverso: os cidadãos e as associações percebem os problemas e os potencializam de forma que comovam as pessoas com diferentes tipos de interesses, organizam a opinião pública e sensibilizam o sistema político (DURÃO, 2011; HABERMAS, 1997b).

Habermas (1997b) mostra que, no centro do sistema, também, ocorre uma inversão com relação ao modo ordinário de operar. O modo normal de atuação do governo para tomar decisões é mais denso, em razão do papel mais ativo nas instâncias administrativas do sistema político. Contudo, no modo extraordinário, a pressão gerada pela opinião pública demanda que o parlamento e os tribunais assumam uma posição ativa em relação ao governo, pois a solução do problema depende das respostas dos órgãos especializados em fundamentação e aplicação de normas. Havendo conflito, o parlamento e os tribunais, mobilizados pela opinião pública, determinam empiricamente a direção dos fluxos de circulação do poder (DURÃO, 2011; HABERMAS, 1997b).

A partir do modelo de duas vias de circulação de poder político, a esfera pública atua como instância mediadora entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil (mundo da vida) e as instâncias que articulam, institucionalmente, as decisões políticas (parlamento, conselhos) (HABERMAS, 1997b).

Não se trata mais de um sitiamento do Estado, sem intenção de conquista, mas de um sistema de eclusas entre o Estado e a sociedade. Ao transpor as eclusas, os influxos comunicativos da sociedade civil acabam influenciando as instâncias decisórias (HABERMAS, 1997; VIEIRA, 2005). Nesse novo modelo de acoplamento, os processos de comunicação e decisão estão ancorados no mundo da vida por uma abertura estrutural, permitida por uma esfera pública sensível, permeável, capaz de introduzir no sistema político os conflitos existentes na periferia (LUBENOW, 2007, 2012).

Segundo Habermas (1997b), tal desencadeamento está amarrado a um processo de normatização, que se inicia pela formação da opinião e da vontade nas esferas públicas informais (mundo da vida) e acaba desaguando, pelo caminho procedimental (sistema), nas instâncias formais de deliberação e decisão (parlamento, conselhos). Esse processo de

“abertura” para a institucionalização está ancorado num amplo conceito de democracia procedimental e deliberativa (LUBENOW, 2012).

Na visão habermasiana, o procedimento da política deliberativa constitui o ponto central do processo democrático. A esfera pública, por sua vez, é a categoria normativa chave do processo político deliberativo (LUBENOW, 2012).

Lubenow (2010) destaca que os conceitos de esfera pública e política deliberativa se ampliam na obra *‘Direito e Democracia’* (HABERMAS, 1997a, 1997b), compondo uma espécie de espaço social de mediação entre o Estado, o sistema político e administrativo e os setores privados do mundo da vida. A esfera pública é um espaço de comunicação e deliberação pública.

A esfera pública constitui uma “caixa de ressonância”, dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político, através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida (LUBENOW, 2010, p. 236).

A esfera pública é o *lócus*, o espaço onde se desenvolve a “*práxis* discursiva de legitimação” (WERLE, 2013, p. 151), em que os cidadãos, livres e iguais, apresentam suas reivindicações (MEDEIROS, 2016).

Lubenow (2010) e Medeiros (2016) enfatizam que o princípio formal da deliberação indica quem deve e como deve participar, mas não especifica qual conteúdo deve ser objeto de deliberação na esfera pública. Qualquer questão problematizável pode ser tematizada publicamente, na qual os contornos da esfera pública vão sendo forjados nos processos de escolha, circulação e proposta, e os conteúdos normativos vão sendo preenchidos dependendo de quem controla ou orienta os fluxos de comunicação que figuram na esfera pública.

Figura 2 - Esfera Pública.



Fonte: Medeiros (2016).

A Figura 2 sintetiza o que representa a esfera pública para Habermas, um espaço irrestrito de comunicação e deliberação pública, aberto a todos, que não pode ser limitado ou restringido. Quaisquer assuntos podem ser tratados e discutidos, não precisando ser pré-anunciados ou planejados, em uma agenda política, estando a discussão franqueada aos indivíduos e às organizações da sociedade civil que podem figurar na esfera pública (HABERMAS, 1997b; LUBERNOW, 2010, 2012).

Habermas (1997b) não descreve as fronteiras da esfera pública, deixando de estabelecer as linhas internas e externas de seu alcance, embora elas necessitem de certa autolimitação, para que não fiquem à mercê de toda e qualquer forma de manifestação pública, como a comunicação estratégica que pode levar à manipulação das informações.

Esse é o duplo caráter constitutivo da esfera pública, pelo qual ela acaba oscilando entre a exigência de livre participação e circulação de temas que propõe a adoção da ideia procedimental de deliberação pública, pela qual os “contornos” da esfera pública se forjam durante os processos de identificação, filtragem e interpretação acerca de temas e contribuições que emergem das esferas públicas autônomas e são conduzidos para os foros formais e institucionalizados do sistema político e administrativo (LUBENOW, 2012, p. 206).

É nessa ideia procedimental de justificação da legitimidade da esfera pública que se realiza a normatividade da esfera pública. Os fluxos comunicacionais e as influências públicas

emergem das esferas públicas informais, autônomas, que são transformados em poder comunicativo e transportados a esfera pública formal (LUBENOW, 2012).

A normatividade da esfera pública confere “[...] força legitimadora ao procedimento da política deliberativa; o sentido normativo reside na força legitimadora do processo de discussão e deliberação que se desenrola no seu interior” (LUBENOW, 2010, p. 14). No entanto, em ‘Direito e Democracia’, Habermas (1997b) apresenta uma esfera pública que não exerce poder, mas influência. Para Lubenow (2010), esta é a diferença em relação à ideia de sitiamiento apresentado na obra ‘Teoria da Ação Comunicativa’ (1981). Os diferentes tipos de influência exercidos pela esfera pública é que precisam ser mediados. Para tanto, o princípio da soberania popular é essencial.

A concepção normativa de esfera pública está apoiada na ideia procedimental de soberania popular, à essência da legitimidade (LUBENOW, 2010). Habermas (1997b) propõe uma soberania popular procedimentalizada, com objetivo de prevenir um alargamento de oportunidades formais que poderiam emergir de interesses especiais ou grupos específicos, que perturbariam os fluxos de comunicação. Dessa maneira, a soberania popular é diluída em procedimentos capazes de garantir as condições que possibilitam aos processos de comunicação pública tomarem a forma de discurso e serem conduzidos aos foros de deliberação e decisão formalmente instituídos. Portanto a soberania popular não pode se manter apenas no nível dos discursos públicos informais, devendo abranger as deliberações de instituições democráticas de formação de opinião e da vontade, como o parlamento e os conselhos, com intuito de gerar poder político, influência (HABERMAS, 1997b).

O espaço público político, segundo Laville (2016), é o fundamento da comunidade política. Nesse sentido, Habermas (1997b) reconhece um espaço público policêntrico ou plural.

O destaque dado à pluralidade dos espaços públicos faz com que o interesse se volte mais ao processo concreto pelo qual a divergência entre a afirmação democrática e a realidade é questionada pelos cidadãos, cujas relações são regidas pelos princípios de igualdade e de liberdade. É sobretudo a falta de reconhecimento dos princípios democráticos que desencadeia, então, a ação coletiva. A esse respeito, convém reconhecer os limites da esfera pública burguesa e liberal. Mais do que um espaço público emblemático, o espaço público burguês do século XVIII são espaços públicos plurais que podem ser identificados, inclusive, em seus conflitos. No sentido genérico, o espaço público constitui simbolicamente a matriz da comunidade política; porém, com o bem destaca Geoff Eley (1992), ele também é, nas formas de expressão concretas pelas quais se manifesta, uma arena de significações contestadas. Nela, diferentes públicos buscam se fazer ouvir e se opõem em disputas que não excluem nem os comportamentos estratégicos nem as tentativas de eliminar outros pontos de vista (LAVILLE, 2016, p. 371).

Habermas (1997b) reconhece que a pluralidade de esferas públicas pode ampliar a visão da esfera pública, como uma rede de articulação. “Assim, a esfera pública seria justamente a totalidade desta rede formada por inúmeras instâncias de públicos transversais, sobrepostos e em vários níveis diferentes, contudo, sempre ligados por algum ponto, seja de conteúdo e vínculos sociais, etc” (LOSEKANN, 2009, p. 50). Habermas (1997b, p. 107) cita como exemplos as “esferas públicas literárias, eclesiais, artísticas, feministas ou, ainda, esferas públicas “alternativas” da política de saúde, da ciência e de outras”.

Laville (2016, p. 372) destaca que “[...] os meios de comunicação de massa dominaram progressivamente inúmeros espaços públicos. Monopolizados pelos imperativos sistêmicos, eles se tornam espaços públicos impregnados pelo poder administrativo”. Por esta razão, a bem da democracia faz-se necessário à constituição de espaços públicos múltiplos e autônomos que emanem da sociedade civil (LAVILLE, 2016).

A existência de esferas públicas plurais facilita a compreensão da importância das OSC na democracia. Em uma sociedade na qual reinam os meios de comunicação de massa, as OSC podem contribuir para vivacidade de espaços públicos autônomos, bem como para seu florescimento (LAVILLE, 2016).

No prefácio da nova edição de ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’, publicada em 1990, Habermas (2011) ressalta a importância da associação voluntária e da vida associativa enquanto principal meio para a constituição de espaços públicos autônomos. As OSC são espaços em que os cidadãos podem expressar suas opiniões e vontade por meio de uma interação horizontal e é a gênese do espaço público autônomo (LAVILLE, 2016).

A importância da participação das associações voluntárias e dos movimentos sociais no fortalecimento da democracia é clara na formulação do conceito de esfera pública por Habermas (1997, 2011). Segundo Faria (2010), a tematização e a apresentação em público de novas questões sociais têm um duplo efeito:

[...] renovam os potenciais críticos oriundos do mundo da vida e ampliam os limites do sistema político e de sua pauta de discussão mediante fluxos comunicativos que atingirão os centros decisórios, influenciarão os tomadores de decisões e conferirão legitimidade às decisões tomadas (FARIA, 2010, p. 188).

A partir da teoria da ação comunicativa e do conceito desenvolvido por Habermas (1997b) de esfera pública, iremos analisar, no presente trabalho, a construção da Lei Federal nº 13.019/2014, bem como a esfera pública temática constituída no mundo da vida, nos últimos 22 anos. Mas, antes disso, é importante compreendermos o processo de legitimação

das normas, começando pela visão de Hans Kelsen e, em seguida, na perspectiva da teoria da ação comunicativa de Habermas.

4.2 O princípio da legitimidade na teoria normativista de Hans Kelsen.

Hans Kelsen (1881-1973) é austríaco de ascendência judaica, autor da obra ‘Teoria Pura do Direito’, que é considerada um divisor de águas no estudo da ciência jurídica (FREITAS, 2016). A teoria normativista de Kelsen nasce, no cenário europeu, na primeira metade do século XX, em um contexto histórico de conflitos entre o liberalismo, socialismo e o nacionalismo, em que a ordem jurídica encontrava-se em perigo por interpretações políticas do Direito, que acabaram abalando a estrutura do Estado liberal e positivista (LIMA, 2016).

Segundo Lima (2016), decisões conflitantes dos tribunais (jurisprudências) foram influenciadas por uma série de valores políticos que buscavam se posicionar externamente ao contexto da teoria do ordenamento jurídico, o qual se valia de uma esfera de proteção normativa sob a ideologia do julgamento neutro do juiz.

Dessa maneira, Kelsen (1999, p. VII), por meio da ‘Teoria Pura do Direito’, procura desenvolver uma teoria jurídica “purificada de toda a ideologia política e de todos os elementos de ciência natural” e elevar a jurisprudência a uma “genuína ciência”. A pretensão de Kelsen era criar uma ciência jurídica autônoma, objetiva e neutra, com ênfase na realidade observável, apartada da moral e da política (CELLA, 2005; FREITAS, 2016).

Kelsen (1999) visa dar tratamento científico ao Direito, delimitando seu objeto, que são as normas, com objetivo de descrever o ordenamento jurídico de uma determinada sociedade. A proposta do autor não é avaliar o justo ou injusto, o certo ou errado, mas tão somente construir uma ciência do direito.

O conceito de legitimidade construído por Weber, criticado por Habermas (1999), é absorvido pela teoria pura do Direito, conferindo autonomia ao Direito e possibilitando a explicação e justificação do seu dinamismo (CELLA, 2005). Kelsen (1999, p. 146) define o princípio da legitimidade como “princípio de que a norma de uma ordem jurídica é válida até a sua validade terminar por um modo determinado através desta mesma ordem jurídica, ou até ser substituída pela validade de uma outra norma desta ordem jurídica”.

A ideia de legitimidade apresentada por Kelsen (1999) é coerente com seu propósito de purificar o Direito de toda influência externa, pois seria determinada pelo próprio procedimento previsto na ordem jurídica, sem intervenção política.

A legitimidade de um ordenamento jurídico está fundada na questão do procedimento. Segundo Kelsen (1999), o procedimento está inserido no interior da ordem jurídica, pois ele deve necessariamente ser determinado por ela própria. No caso, a legitimidade equipara-se à legalidade, pois a norma legal é aquela que cumpriu o procedimento determinado pela ordem jurídica, que, por consequência, é legítima. Nesse raciocínio, a validade das normas independe de seu conteúdo, desde que busque fundamento de validade em uma norma superior e cumpra os procedimentos previstos no ordenamento jurídico (CELLA, 2005).

Uma norma jurídica não vale porque tem um determinado conteúdo, quer dizer, porque o seu conteúdo pode ser deduzido pela vida de um raciocínio lógico do de uma norma fundamental pressuposta, mas porque é criada por uma forma determinada - em última análise, por uma forma fixada por uma norma fundamental pressuposta. Por isso, e somente por isso, pertence ela à ordem jurídica cujas normas são criadas de conformidade com esta norma fundamental (KELSEN, 1999, p. 139).

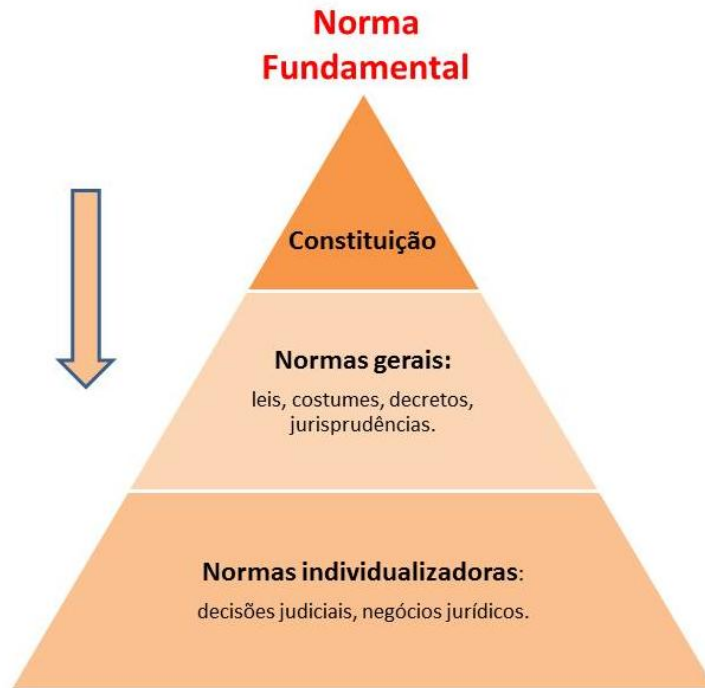
Para Kelsen (1999), a validade formal de uma norma jurídica não depende de seu conteúdo, mas tão somente de seu critério de validação, fundado em outra norma jurídica válida e superior, até o limite do ordenamento, isto é, da norma fundamental.

A norma fundamental, segundo Kelsen (1999), ou *grundnorm*, é o que vai legitimar o ordenamento jurídico vigente no Estado.

A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa (KELSEN, 1999, p. 136).

Essa norma fundamental não é posta por nenhuma autoridade, o que levaria a indagar quem está acima de tal autoridade, por isso, ela é pressuposta como última, mais elevada e representante da base de validade das demais normas (ZELLERHOFF, 2009).

Figura 3 - Escalonamento das normas jurídicas – Pirâmide de Kelsen.



Fonte: Adaptado de Soares et al. (2017).

A Figura 3 apresenta a pirâmide de Kelsen, em que as normas jurídicas são escalonadas. A norma fundamental é a mais superior dentro do ordenamento jurídico, considerada fundamento supremo de validade da ordem jurídica interna (KELSEN, 1999).

Portanto a legitimidade de qualquer norma depende do que prescreve a norma fundamental. Segundo Zellerhoff (2009, p. 32), a norma fundamental “permite a existência de um ordenamento, no caso, o ordenamento jurídico, que fundamenta a própria Constituição”. A edição de uma norma dentro de um ordenamento jurídico deve obedecer aos procedimentos pré-concebidos, no próprio ordenamento vigente, como forma de garantir sua validade e legitimidade.

Desse modo, Kelsen (1999) demonstra que a legitimidade do ordenamento jurídico não está adstrita a um juízo ético que remeta a valores externos ao próprio ordenamento, como os costumes, a moral e a política. A legitimidade está fundada nos critérios internos pré-estabelecidos para a produção normativa, a sua lógica de funcionamento.

Kelsen (1999) resolve a questão da legitimação das normas sob duas óticas. A primeira, a partir da norma fundamental. Ou seja, a norma somente é válida se sua origem está vinculada a uma norma pressuposta, capaz de garantir a legalidade a todas as normas jurídicas do ordenamento vigente. O segundo olhar está voltado para o aspecto da eficácia. Para Kelsen

(1999), a norma jurídica pode ou não ser eficaz. Costa Matos (2011, p. 49) denomina eficácia como:

[...] produção factual de efeitos normativos, o que pode se dar de maneira automática, como no caso de normas que definem competências e situações jurídicas, ou de forma diferida, quando há: a) o cumprimento espontâneo do dever jurídico por parte dos jurisdicionados; ou b) a aplicação coercitiva de sanções negativas pelos órgãos autorizados a tanto.

Segundo Kelsen (1999), para uma norma ser válida não precisa ser eficaz. No entanto um mínimo de eficácia é condição de validade, visto que a norma jurídica pode se tornar inválida, ao longo do tempo, em decorrência do desuso. Mas o jurista deixa claro que o mínimo de eficácia não é pressuposto da validade, papel reservado à norma fundamental.

Kelsen (1999, p. 146) descobre que o princípio da legitimidade aplica-se tão somente a uma ordem jurídica estável, pois, “no caso de revolução, não encontra aplicação alguma”. Segundo o autor, a revolução compreende também o golpe de Estado, em que o poder instituído é subjugado e substituído pelo poder revolucionário, podendo este modificar a Constituição ou substituí-la. Nessa situação, a norma fundamental é substituída por uma nova, modificando o fundamento de validade de toda a ordem jurídica.

A nova constituição introduzida pela ação revolucionária modifica o funcionamento da produção normativa, dando surgimento à questão das normas que haviam sido produzidas sob o pálio da antiga constituição e que continuam sendo válidas, pois, em geral, nessas revoluções, grande parte da ordem jurídica permanece intacta (KELSEN, 1999).

Desse modo, Kelsen (1999) percebe a possibilidade da coexistência de normas editadas sob fundamentos de validade distintos e que a legitimidade não está exclusivamente ligada ao procedimento. Sendo assim, introduz um elemento novo, limitativo do princípio da legitimidade, denominado de efetividade do governo. Por isso, Kelsen (1999, p. 146) afirma que “o governo efetivo que, com base numa Constituição eficaz, estabelece normas gerais e individuais eficazes, é o governo legítimo do Estado”.

A partir de uma nova Constituição (revolucionária), o procedimento deixa de ser fundamento da legitimação do novo ordenamento, uma vez que não estava previsto no ordenamento anterior. Desse modo, Kelsen (1999) acrescenta, em sua teoria da legitimidade, a efetividade do poder instituidor como fundamento da legitimidade da nova ordem. Nas palavras de Kelsen (1999, p. 147), o “princípio que aqui surge em aplicação é o chamado princípio da efetividade. O princípio da legitimidade é limitado pelo princípio da efetividade”.

Portanto, diante da possibilidade de uma nova ordem jurídica servir de fundamento de validade para preceitos jurídicos de outra ordem ultrapassada, Kelsen (1999) afirma que ocorre apenas uma mudança no fundamento de validade, permanecendo as normas antigas com o mesmo conteúdo, agora sob um novo fundamento, a ordem jurídica revolucionária. Sendo assim, para Kelsen (1999), o fator de legitimação passa a ser a efetividade do poder instituidor e a posterior restauração da legalidade.

Segundo Cella (2005), a legitimidade, no sentido procedimental formal que lhe dá Weber, deixa de ser o fator que gera a estabilidade da dominação legal, para se tornar uma consequência dessa estabilidade que, em última instância, é fruto da efetividade do poder político.

O pensamento de Weber (2004), em relação à ideia de legitimação pelo procedimento, é compatível com o pensamento de Kelsen (1999), “donde se pode deduzir que algo é justo à medida que é legal; e é legal à medida que é legítimo; e é legítimo à medida que observa o procedimento” (BUZANELLO, 2015). Porém, para Habermas (2016b), o problema da legitimidade foi apenas deslocado da legalidade para o procedimento. O autor alemão argumenta que a ordem institucional legal cria, em sociedades modernas, a legitimidade da ordem, desde que atenda a certos critérios democráticos.

Habermas (2016b) não analisa somente a relação entre sujeito e objeto, para abordar a relação intersubjetiva como base da racionalidade. Ele defende que a intersubjetividade é a base de uma sociedade racional. Nesse sentido, a legitimidade depende da legalidade, do direito discursivo e do poder democrático institucionalizado. Para Habermas (2016b) a linguagem do Direito “socializa e integra” e sua legitimidade é resultado da ação comunicativa, por isso, a norma expressa um consenso para este autor.

No próximo tópico, trataremos da legitimidade da norma na perspectiva de Habermas, a partir do enfoque da teoria do agir comunicativo, substituindo a razão prática pela comunicativa, mas não se distanciando totalmente da estrutura do direito positivo.

4.3 A legitimidade da norma na perspectiva da teoria da ação comunicativa de Habermas

Habermas faz uma análise crítica da teoria weberiana em relação à legitimidade. Weber acredita que a legitimidade está fundada na fé da legalidade.

[...] a dominação legal adquire um caráter racional, pois a fé na legalidade das ordens prescritas e na competência dos que foram chamados a exercer o poder não se confunde simplesmente com a fé na tradição ou no carisma, uma vez que ela tem a ver com a racionalidade que habita na forma do direito e que legitima o poder exercido nas formas legais (HABERMAS, 1997, p. 193).

Para Weber, é suficiente que a norma atenda aos requisitos legais, para que seja considerada legítima. O simples ato de legislar exercido pela autoridade competente é o bastante para que a norma seja legítima. A legitimidade está alicerçada na legalidade (HABERMAS, 1997b).

Para Habermas, é o princípio da democracia que deve estabelecer um processo legítimo de construção de um ordenamento jurídico.

Uma ordem jurídica não pode limitar-se apenas a garantir que toda pessoa seja reconhecida em seus direitos por todas as demais pessoas; o reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os outros deve apoiar-se, além disso, em leis legítimas que garantam a cada um liberdades iguais [...] (HABERMAS, 1997a, p. 52).

Dessa maneira, a proposta teórica de Habermas desperta a ideia de que os homens precisam perceber que são, ao mesmo tempo, autores e destinatários do ordenamento jurídico, para, assim, reconhecer a legitimidade da norma, não aceitando simplesmente uma imposição absolutista.

Habermas (1997a, p. 50) afirma que a legitimidade das regras “se mede pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa”, em que se deve observar se elas vieram de um processo legislativo racional. É da discussão da sociedade civil que se extrai a matéria-prima para a confecção das normas consideradas legítimas. O processo legislativo deve ser lugar de interação social, possibilitando a participação ativa dos indivíduos na regulamentação da vida em sociedade.

Na visão de Habermas (1997a, p. 190-191), “Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas”. A legitimidade da lei surge do princípio democrático, segundo o qual todos os cidadãos podem participar da discussão e da criação das normas. Para Habermas, o princípio do discurso tem o sentido cognitivo de filtrar contribuições, argumentos e informações coletadas da esfera pública, para que os indivíduos cheguem a um consenso para legitimar as normas (HABERMAS, 1997a).

O processo de discussão garante a legitimidade da norma, que nasce de um consenso, da vontade dos cidadãos. As regras de discussão têm por objetivo “proteger, antes de tudo, as condições do procedimento democrático” (HABERMAS, 1997b, p. 183). O discurso com argumentos racionais promove o processo de legitimação do ordenamento jurídico.

Habermas demonstra que o discurso não deve permanecer apenas no âmbito daqueles que detêm o poder de legislar, mas deve permear toda a sociedade civil, por meio de instrumentos capazes de garantir a participação efetiva dos cidadãos no processo legislativo, visando legitimar as normas.

Desse modo, o Legislativo torna-se o *locus* do processo discursivo que legitima as leis nas sociedades complexas. Porém, a existência do Legislativo por si só não é suficiente para garantir a legitimidade: não basta a participação de cidadãos no processo eleitoral; é preciso também que eles assumam a atitude performativa do entendimento mútuo (ANDREWS, 2011, p. 119).

A participação efetiva e operante da sociedade civil na coisa pública não se exaure na simples formação das instituições representativas, como o Parlamento. Habermas (1997b) argumenta que o processo democrático carrega o fardo da legitimação, que se constitui por intermédio dos pressupostos comunicativos e das condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade.

Foi a Teoria da Ação Comunicativa que permitiu a Habermas (2016b) a construção da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia. O autor, considerando alguns modelos normativos de democracia, tais como o liberal e o republicano, propôs o modelo procedimentalista de democracia. Nesse modelo, no que se refere às formas de legitimação do processo democrático, a formação da vontade retira sua força legitimadora dos pressupostos comunicativos do processo de participação popular, que permitem aos melhores argumentos entrarem em ação em várias formas de liberação (HABERMAS, 2016b).

Habermas (1997b) tem como fundamento racional para a legitimidade do direito o discurso que emerge do seio da sociedade, quando, a partir dessa discussão, são elaboradas as normas. Segundo o autor alemão, a legitimidade do direito se apoia na racionalidade comunicativa, pois cada cidadão participa de um procedimento discursivo, o qual os coloca em condições de igualdade e lhes dá liberdade de argumentação.

As normas resultantes do processo de argumentação são legitimadas à medida que são construídas pela sociedade que lhes obedece e, reciprocamente, respeitam-nas. Dessa maneira,

na visão de Habermas, quem elabora as normas é, concomitantemente, autor e destinatário: o conceito de autolegislação (HABERMAS, 1997b).

A lei, expressão natural da ordem normativa, é e precisa ser uma identidade, um reconhecimento mimético daquilo que o social desenha como importante. E isso só se constrói com um povo autonomamente considerado. Só pode respeitar o princípio da autolegislação o cidadão que for ciente do quanto ele representa para a sociedade e o quanto ele representa para si mesmo. Nesse ponto, ressalta-se a importância que Habermas deu ao conceito de cidadão. Este é muito mais que um portador de título eleitoral, que é convidado a depositar papel em uma urna periodicamente (SITO; LISOWSKI, 2009, p. 321).

O cidadão é o agente social integrador, autônomo, para se libertar do discurso dominante, é capaz de perceber o que é melhor para si e entende que o seu sucesso está intrinsecamente ligado ao sucesso coletivo que o circunda (SITO; LISOWSKI, 2009).

Segundo Barreto (2012, p. 1), as pessoas podem adotar duas posturas perante a norma jurídica:

[...] uma guiada pela ação estratégica, baseada no cálculo entre o descumprimento da norma com a punição correspondente e o cumprimento com a não sanção, para decidir de que forma agir; outra é cumpri-la por anuência ao dever, ou seja, porque acredita que o seu cumprimento é necessário, independente do receio de punição.

Habermas (1997b) vincula o cidadão à lei, de maneira que ele a veja como fruto de sua autoria e não como um instrumento oposto e exterior à sua vontade. "Somente assim, o cidadão cumprirá a norma, como meio de reafirmação da liberdade, o cumprimento da norma será visto como reafirmação da liberdade e não como submissão a um poder opressivo" (BARRETO, 2012, p. 1).

A questão está centrada no sentimento do cidadão agir como autor da lei a que se submete, elaborada por um processo discursivo, voltado para o entendimento, no bojo do agir comunicativo. Aqui reside a legitimidade do ordenamento jurídico. Somente pela discussão, do diálogo entre os afetados, pode-se legitimar uma norma jurídica (SIQUEIRA, 2007).

Segundo a teoria habermasiana, as normas que compõem o ordenamento seriam, pois, fruto de um consenso obtido pela ação comunicativa entre indivíduos livres e em condições de igualdade (HABERMAS, 1997b). Em síntese, para o autor alemão, o discurso é o que permite falante e ouvinte compartilharem o saber, com fins à integração social, à interação, ao entendimento mútuo sobre o mundo.

O princípio do discurso é abordado, na teoria de Habermas, fundamentalmente, quando se trata da autolegislação, ou seja, da efetiva participação dos cidadãos, através do discurso e do consenso, no processo legislativo. A consequência inalienável da autolegislação, segundo a teoria habermasiana, é, justamente, a legitimação do Direito, uma vez que, se produzido pelos próprios cidadãos, em consenso, de comum acordo, em condições justas e de efetiva igualdade, certamente, será por eles aceito e aplicado (BAPTISTA, 2017, p. 15-16).

Para Habermas (1997b), a ação comunicativa é a busca incessante de um entendimento entre os membros de uma sociedade. Baptista (2017) argumenta que a comunicação é o instrumento para a realização do consenso, ainda que inatingível. A autora ressalta que o importante a preservar é o dissenso, a heterogeneidade. É possível compreender, nesse contexto, que o consenso habermasiano não é algo que nega a individualidade dos sujeitos, mas, ao revés, constitui-se num mecanismo capaz de proporcionar uma unidade da razão na multiplicidade de vozes. “O consenso não é um acontecimento estático, mas dinâmico, provisório e político” (BAPTISTA, 2017, p. 17).

Portanto, cabe ao operador do Direito contemporâneo estar sempre questionando o procedimento racional pelo qual ocorre a fundamentação e justificação das normas. Esse procedimento deve assegurar as condições para o permanente debate e, portanto, estar continuamente sendo reconstruído pelos seus participantes (CELLA, 2005).

A partir da liberdade do discurso e da garantia dos direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito, entendidos como regras para proteger a minoria vencida e permitir a problematização, por esta mesma minoria, das normas postas pelo Estado (SIQUEIRA, 2007), buscaremos analisar o processo democrático de elaboração da Lei Federal nº 13.019/2014, bem como a formação da esfera pública sobre o MROSC no mundo da vida.

Habermas (1997b) defende que a legitimidade da norma é conquistada com a participação social democrática, autônoma e consciente dos participantes. Essa forma do exercício da democracia é denominada de democracia deliberativa, em que a sociedade civil organizada exerce um papel central no processo de interlocução com o poder público. No modelo deliberacionista, o exercício da cidadania vai além da participação no pleito eleitoral, exige uma participação mais direta e ativa dos cidadãos, em um processo de diálogo permanente, com argumentos racionais e crítico das normas e valores sociais (MEDEIROS, 2016).

Maia e Miola (2013, p. 8) afirmam que, na década de 2000, houve “um evidente esforço por uma interpretação mais ampla dos processos deliberativos”. Nessa linha, a pesquisadora da Universidade Nacional da Austrália, Carolyn Hendriks (2006), desenvolve o

modelo habermasiano de democracia deliberativa, ao realizar estudos em deliberação sob a ótica do lugar em que elas ocorrem na sociedade civil. A autora desenvolveu um modelo de “deliberação integrada”, que abarca diversos espaços públicos de discussão, os quais ela denomina de “esferas discursivas”. Na seção seguinte, apresentaremos a visão de Hendriks (2006) acerca da democracia deliberativa.

4.4 A visão de Carolyn Hendriks acerca da democracia deliberativa: modelo deliberativo integrado

O modelo deliberacionista de democracia está baseado no diálogo público, na troca de argumentos e na justificação recíproca entre os atores sociais interessados em uma questão. Esse modelo, centrado na comunicação e na justificação recíproca, é capaz de produzir soluções justas e fomentar a cooperação entre os cidadãos. É uma teoria normativa que reflete sobre a legitimidade dos processos democráticos (MENDONÇA, 2009).

Um dos pilares da democracia deliberativa está na ideia de legitimidade, que é tratada como resultado da deliberação pública de todos acerca de decisões de interesse comum (HABERMAS, 1997; MENDONÇA, 2009). “A troca de razões é essencial, para legitimar certos cursos de ação, porque ela justifica e explica as escolhas feitas, além de atentar para as posições de todos os concernidos” (MENDONÇA, 2009, p. 89).

Segundo Habermas (1997b), as normas legítimas nascem de um consenso resultante da participação do cidadão do processo discursivo de sua criação, fundado no entendimento, ou seja, da ação comunicativa entre indivíduos livres e em pé de igualdade. O discurso tem o poder de filtrar as informações advindas da esfera pública para que os indivíduos cheguem ao entendimento. Por conseguinte, a esfera pública fornece o espaço onde os discursos e as ideias na sociedade civil podem ser expressos e tornados politicamente eficazes.

O modelo de duas vias de circulação de poder político ou de mão dupla, adotado por Habermas, apresenta um processo deliberativo, a partir de dois níveis: as opiniões, os argumentos e as contribuições são formados e coletados na esfera pública e depois são transmitidas por correntes de comunicação pública para o Estado, em que ocorre uma deliberação mais formal, no parlamento, para formação da legislação (formação da vontade) (HENDRIKS, 2006).

Segundo Hendriks (2006), no modelo habermasiano de democracia deliberativa, as eleições e os meios de comunicação são os principais mecanismos de transmissão entre as esferas públicas informais e formais. No entanto a cientista política australiana ressalta que

Habermas não deixa claro o que torna esta transferência especialmente deliberativa. Além disso, o modelo habermasiano é vago, ao retratar o papel dos tipos específicos de atores da sociedade civil, como grupo de interesses e ativistas, neste mesmo processo de transferência. Para Hendriks (2006, p. 496), Habermas nos deixa perguntando: *“how do the resource and deliberative inequalities in the public sphere affect the way in which opinion is transferred to the state?”*

Hendriks (2006) afirma que a democracia deliberativa se tornou um tema em expansão, mas, como qualquer outra teoria normativa, corre o risco de se afastar da prática política que ela busca informar. Para a autora, a crescente literatura sobre a democracia deliberativa tem duas correntes diversas de pensamento, que ela denomina de micro e macro.

A corrente microdeliberativa é defendida por Bessette (1994), Cohen (1997) e Elster (1997) que se concentram na definição das condições ideais de um procedimento deliberativo e sugerem que os atores sociais devem se envolver em políticas deliberativas à medida que estão dispostos e se sintam capazes de participar em fóruns deliberativos estruturados. Isso ocorre, quando os participantes são relativamente imparciais, dispostos a ouvir e a mudar de opinião, com intuito de alcançar um entendimento mútuo em vista do bem comum (HENDRIKS, 2006).

O pensamento microdeliberativo procura apresentar modelos ideais para a deliberação em instituições públicas, razão pela qual estão associadas às instituições políticas existentes nas democracias ocidentais, como as legislaturas (HENDRIKS, 2006).

Hendriks (2006) ressalta que a deliberação formal estruturada por fóruns institucionalizados fornece um quadro teórico normativo útil para a deliberação, porém não é tão democrático assim. Os fóruns estruturados não garantem a participação de todos os que serão afetados pela decisão ou seus representantes, porque é impossível envolver todos os interessados em decisões nas sociedades plurais modernas. Por conseguinte, a microdeliberação é inevitavelmente exclusiva, porque o número de participantes é pequeno e tende a privilegiar a deliberação de quem irá participar do processo. Mesmo que se admita que a microteoria da democracia deliberativa seja uma proposta ideal para deliberação, o argumento da legitimidade permanece vago no papel normativo da sociedade civil dentro desse ideal (HENDRIKS, 2006, 2009).

Por outro lado, temos a corrente macrodeliberativa que enfatiza as formas de deliberação informal e discursiva na esfera pública, tendo como foco principal a conversação não estruturada e aberta, sem a criação de instituições. Nessa linha de pensamento, estão os teóricos Benhabib (1996), Dryzek (1990), Habermas (1996a) e Hendriks (2006).

A deliberação macro parte da ideia de uma conversação pública voltada para a formação de opinião, enquanto a microdeliberação tem seu foco na definição e discussão da natureza de um procedimento deliberativo ideal, incentivando a sociedade civil a se envolver em práticas colaborativas, geralmente, com o Estado. Desse modo, a teoria macro baseia-se em normas comunicativas não tão rigorosas, sendo capaz de tornar a deliberação mais inclusiva, superando o problema de escala apresentado pela microdeliberação na esfera pública (HENDRIKS, 2006). Nesse modelo, a sociedade civil desempenha um papel de protagonista, em razão da abertura irrestrita para o diálogo público, sendo, portanto “potencialmente mais legítima, mas traz consigo alguns perigos deliberativos” (HENDRIKS, 2006, p. 494).

Segundo Hendriks (2006), o conceito de sociedade civil é altamente contestado, sendo suas virtudes e limites discutidos por teóricos e filósofos desde o final do século XVII na Europa Ocidental. A autora explica que, nos debates contemporâneos, há dois amplos usos do termo. O primeiro decorre do surgimento dos movimentos anticomunistas, na Europa Oriental, que vê a sociedade civil como fonte de oposição estatal. Esta posição surgiu das experiências tanto na Europa Oriental quanto na América Latina, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, nas quais movimentos sociais e grupos de base ganharam grande impulso público para derrubar regimes repressivos e ditatoriais (HENDRIKS, 2006; RIBEIRO, 2013). O segundo uso do termo sociedade civil surgiu, principalmente, da América do Norte em contraposição ao individualismo liberal. Neste contexto, o conceito refere-se aos espaços comunitários e associativos da vida social, os quais são necessários para uma democracia bem-sucedida (HENDRIKS, 2006).

Hendriks (2006) afirma que o conceito de sociedade civil tem origem em uma vasta literatura que abrange o comunitarismo, os movimentos sociais, o capital social, a democracia associativa, a democracia deliberativa e, mais recente, na discussão sobre o “déficit democrático”. O termo sociedade civil, muitas vezes, é usado indistintamente como “a esfera pública” e “a comunidade”, e essas definições preferem evitar esclarecer a sociedade civil usando conceitos conhecidos, como movimentos sociais e grupos de interesse. A pesquisadora ressalta que, nessa nebulosidade terminológica, é quase impossível obter uma definição consensual sobre sociedade civil.

No entanto Hendriks (2006) se arrisca, ao dizer que a sociedade civil se refere amplamente às associações e redes formais e informais na sociedade, que existem fora do Estado. Para a autora, a sociedade civil é melhor conceituada em termos espaciais como uma “arena” em que diferentes tipos de atividades ocorrem em uma série de associações e redes

privadas, políticas e cívicas. Outra característica que merece destaque é a capacidade da sociedade civil de se auto-organizar, abrangendo a esfera das famílias, associações, movimentos sociais e outras formas de comunicação pública, como a mídia. Por outro lado, ficam excluídas as instituições estatais, como os partidos políticos, o parlamento e a burocracia, bem como as organizações centradas totalmente no mercado e na produção econômica.

A sociedade civil também é reconhecida por Hendriks (2006) pela sua heterogeneidade. Há arenas orientadas para influenciar o Estado ou a economia, algumas promovem ideias progressistas, outras são mais conservadoras e há aquelas que apoiam posições fundamentalistas. A sociedade civil também é heterogênea em relação aos recursos, poder e influência (HENDRIKS, 2006).

Hendriks (2006) alerta que nem sempre os atores sociais fracos e marginalizados conseguem dispor de um potencial discursivo suficiente, para atuar em uma deliberação macro, fato que pode levar o modelo ao colapso. Habermas (1996), em sua obra “Entre Fatos e Normas”, reconheceu possíveis distorções comunicativas dentro da esfera pública, em razão de sua vulnerabilidade perante os efeitos excludentes do poder social (desigualdade), especialmente, em relação às esferas públicas institucionalizadas (parlamento). O sociólogo alemão propõe soluções, para corrigir essas distorções: primeiro, um conjunto de salvaguardas legais e constitucionais; segundo, exorta os atores sociais específicos a garantirem que a comunicação não seja distorcida. Para Habermas (1996), esses atores podem ser distinguidos pela sua dupla orientação do engajamento político: influenciam o sistema político, mas também capacitam e ampliam a capacidade da sociedade civil de agir.

Os opositores da proposta habermesiana afirmam que o autor alemão não vai suficientemente longe ao reconhecer as desigualdades e distorções existentes na esfera pública. Além disso, Habermas também superestima a capacidade de autocorreção da esfera pública, ao ignorar a heterogeneidade da sociedade civil, em que pode haver grupos capazes de obstruírem a democracia (HENDRIKS, 2006).

Hendriks (2006) assevera a importância de um olhar mais crítico sobre os movimentos sociais que nem sempre se pautam nos ideais democráticos defendidos por Habermas, em decorrência da possibilidade da existência de grupos antidemocráticos. Para Hendriks (2006), a conta de Habermas não fecha, pois não explica como os atores específicos da sociedade civil, como movimentos sociais, vão impedir as distorções de comunicação apresentadas na esfera pública. Na prática, os movimentos sociais procuram distorcer um problema para difundir sua mensagem ao público.

Hendriks (2006) salienta que os atores da sociedade civil tendem a preferir uma ou outra forma de deliberação, fato que poderá trazer implicação à concepção da democracia deliberativa como inteiramente macro ou micro. Se apostarmos no modelo microdeliberativo, então, excluiríamos aqueles atores sociais com preferências rígidas ou ligados a grupos de interesse. Por outro lado, se colocássemos todas as nossas fichas no modelo macrodeliberativo, automaticamente, estaríamos privilegiando os atores da sociedade civil com recursos para articular, organizar e mobilizar suas ideias na esfera pública, deixando de lado os públicos fracos e desarticulados.

Diante desse cenário, Hendriks (2006) propõe um sistema deliberativo integrado que englobe a multiplicidade de locais deliberativos e promova conexões entre eles. Em contraposição ao modelo habermasiano de duas vias ou mão dupla, o sistema deliberativo integrado de Hendriks reconhece uma variedade de locais públicos, que a autora denomina de “esferas discursivas”. A “esfera discursiva” é local onde o discurso público ocorre pela exposição e discussão de diferentes pontos de vista, incluindo parlamentos, reuniões de comitês, mesas redondas de partes interessadas, comitês especializados, fóruns comunitários, seminários públicos, eventos de igreja, cidadãos individuais, burocratas, dentre outros. O sistema sugerido por Hendriks (2006) contém uma grande quantidade de esferas discursivas, algumas formais e outras mistas. Há esferas muito mais estruturadas do que outras, algumas mais públicas e inclusivas, algumas iniciadas pelo poder público e outras que emergem da sociedade civil, no entanto, uma não exclui a outra. Temos atores sociais que optam a trabalhar em mais de uma esfera discursiva, utilizando diferentes formas de comunicação, interagindo com diferentes tipos de atores da sociedade civil.

No modelo deliberativo integrado, o ponto alto é a mistura das esferas discursivas que combinam modos de deliberação formais e informais, cujos mundos micro e macrodeliberativos são conectados. A deliberação integrada possibilita aos atores sociais que habitam nos espaços macro e micro a entrarem em contato com aqueles atores tipicamente subrepresentados, em ambas as esferas, por exemplo, os cidadãos individuais. Além de tudo, as esferas discursivas misturadas estimulam a disseminação cruzada de ideias de diferentes tipos de atores, conectando o discurso mais amplo às conversas e decisões da elite política (HENDRIKS, 2006).

Hendriks (2006) destaca que as esferas discursivas misturadas capturam os benefícios da micro e da macrodeliberação, criando espaços microdeliberativos em que os cidadãos comuns podem interagir como iguais, aprender sobre o problema, questionar e trabalhar em conjunto. E, ainda, os temas discutidos nessas esferas podem receber contribuições de atores

habituaados com os ambientes formais de deliberação, como os ativistas, OSCs, grupos de interesse, especialistas e burocratas, agregando suas perspectivas e experiências.

A proposta apresentada por Hendriks (2006) é uma tentativa segura de melhorar a qualidade e a quantidade de deliberações, na política contemporânea, por meio da promoção de locais que reúnem uma diversidade de vozes de toda a sociedade civil, bem como de garantir a manutenção da ideia de legitimidade como resultado da deliberação pública de todos acerca de decisões de interesse comum.

A contribuição teórica de Hendriks (2006), para a democracia deliberativa, por meio do modelo deliberativo integrado, servirá de parâmetro para analisarmos os instrumentos democráticos de participação social utilizados, no processo de tramitação da Lei nº 13.019/2014 no Congresso Nacional, com objetivo de verificar se os instrumentos adotados foram suficientes para garantir a legitimação do MROSC.

4.5 O Terceiro Setor: aspectos históricos e conceituais

Ações sociais com foco na proteção social têm suas raízes, nos primórdios da civilização, desde que houve a preocupação das pessoas em acolher os menos favorecidos pela prática da caridade, inclusive, dentro do próprio grupo familiar, com o cuidado com os mais velhos, enfermos, órfãos e viúvas (MAGALHÃES, 2012).

As ações caritativas e solidárias ocorrem, há milhares de anos, desde as primeiras civilizações egípcias, com a criação de um código moral baseado na justiça. A norma fazia com que as pessoas ajudassem umas às outras em suas necessidades, transportando os mais carentes para o outro lado do rio sem cobrar, dando abrigo, mantimentos e alimentos (HUDSON, 1999).

Há registros, no Império Romano, de ações filantrópicas e sociais, que justificam a palavra “caridade” que é de origem latina, derivada de *caritas* (amor ao próximo ou beneficência). Já o termo filantropia de origem grega significa boa vontade com as pessoas (HUDSON, 1999). A etimologia da palavra filantropia vem das expressões gregas *philos* e *anthropos* que conjugadas traduzem-se livremente como “amor” e “ser humano” (ARAÚJO, 2015).

Na Índia, nos anos 274-232 a.c., o imperador Asoka construiu instalações médicas, cavou poços e plantou arvores para o deleite do povo. Segundo Hudson (1999), as práticas da caridade quase sempre estiveram relacionadas às organizações religiosas.

No decorrer da história, a caridade tem estado intimamente relacionada com o crescimento das organizações religiosas. Os ensinamentos judeus promoviam a ideia de que os pobres tinham direitos e que os ricos tinham deveres. As primeiras igrejas cristãs criaram fundos para apoio às viúvas, órfãos, enfermos, pobres, deficientes e prisioneiros. [...] No mundo islâmico, a filantropia foi usada para montar grandes hospitais. Exemplos remotos de “fundos de miséria” também partiram do islamismo, quando pacientes indigentes recebiam cinco peças de ouro assim que recebessem alta. Em resumo, o setor de caridade tem existido há longo tempo, sempre exercendo um papel significativo (HUDSON, 1999, p. 2).

Mesmo no início das instituições caritativas, já havia problemas de má administração, abusos de dirigentes e envolvimento políticos e religiosos, causando discussões acerca dos papéis dos setores públicos e filantrópicos, em razão dos desvios das organizações de suas finalidades e de suas missões institucionais (HUDSON, 1999; MAGALHÃES, 2012). Hudson (1999) menciona o exemplo dos mosteiros medievais britânicos que distribuía donativos indiscriminadamente, fomentando uma classe de mendigos profissionais o que, por conseguinte, contribuiu para o cancelamento do sistema de ajuda. O mesmo fato aconteceu quando hospitais destinados ao atendimento de pessoas carentes foram colocados a serviço dos mais abastados.

O Estado já intervia nas relações sociais pela regulamentação do setor, quando, em 1601, a rainha Elizabeth I aprovou uma lei sobre uso das doações de caridade, autorizando o chanceler que investigasse o mau uso dos fundos de caridade. Esta lei elencava quais eram as atividades que podiam receber recursos para caridade (HUDSON, 1999).

Doações para caridade poderiam ser dadas somente para: alívio aos idosos, pobres, manutenção aos enfermos, soldados e marinheiros feridos, escolas de aprendizado, igrejas, [...] ajuda ou libertação de prisioneiros ou indivíduos capturados e facilidades aos habitantes pobres no pagamento de impostos (HUDSON, 1999, p. 2-3).

Segundo Silva Júnior (2012, p. 1), a referida lei foi conhecida como “Lei dos Pobres” e veio aperfeiçoar outra norma legalística assistencialista de 1597:

[...] o parlamento inglês alcinhava religiosos para serem espécies de “inspetores dos pobres”, suas funções eram de zelar pela instituição, tomar conta dos pobres, fazer que o descamisado aprenda a profissão, ensinar o ofício religioso para que o pobre camponês seja obediente e fiel ao sistema, manter a ordem nesses “asilos”, cuidar da alimentação e saúde desses desprovidos sociais, também recebiam a incumbência de procurar trabalhos remunerados para os carentes que não tinham ocupações, viviam nas ruas perambulando causando danos sociais as cidades inglesas. As igrejas se tornavam instituições religiosas e ao mesmo tempo estatal com a finalidade de dar abrigo ao súdito inglês que estivesse sem trabalho, alguns hospitais

também foram criados e muitos possuíam a estrutura de asilo para abrigar os pobres que viviam perambulando pelas ruas das cidades sem trabalho remunerado.

No século XVIII, começaram a desviar suas finalidades filantrópicas e atendiam aos desprovidos que pudessem oferecer alguma contrapartida financeira ou em forma de trabalho. Assim, os abrigos e asilos acolhiam apenas os desamparados saudáveis, fortes e dotados de certa inteligência que os tornavam mais produtivos. Diante desse cenário e do aumento do número de pessoas ociosas, os parlamentares britânicos começaram a questionar o sistema (SILVA JUNIOR, 2012).

Em meados do século XIX, as organizações passaram a ser mais seletivas, no sentido de direcionarem seus recursos para aqueles que mais necessitavam de ajuda. No ano de 1834, foi sancionada pelo parlamento inglês e Rei George III a Emenda conhecida como Lei dos Pobres, que reduziu drasticamente o auxílio estatal para as carências sociais. Em decorrência destas medidas, as instituições também passaram a ter critérios seletivos, distinguindo os mais pobres, sem recurso algum, daqueles menos pobres, com possibilidade de ao menos sobreviverem (HUDSON, 1999; SILVA JUNIOR, 2012).

A partir da década de 1840, houve um aumento da intervenção do Estado nos assuntos sociais, quando o governo britânico passou a exercer um papel mais intensivo na educação. Conseqüentemente, foi estabelecido um dos princípios básicos da atuação do Estado, que era o de assegurar padrões mínimos de educação. Estes padrões foram, então, estendidos a vários outros serviços, tais como pensões, refeições escolares, seguros, saúde e desemprego (HUDSON, 1999).

A partir da Segunda Guerra Mundial, houve grandes transformações políticas e sociais por todo o mundo, especialmente, na Europa. “Essas mudanças fizeram com que novos agentes sociais entrassem em cena” (ABREU, 2010, p. 9).

Não obstante, segundo Hudson (1999), as organizações continuaram como principais provedoras de serviços assistenciais até 1948. A partir desta data, há uma inversão de valores, uma vez que o Estado aumenta sua participação nos setores assistenciais e o papel do setor voluntário passa a ser percebido como suplementar aos serviços do Estado e não mais paralelo. A atuação do setor voluntário foi então reduzida, à medida em que o Estado assumia hospitais e outros serviços, oferecendo atendimento mais completo e descentralizado. Neste momento da história, as OSCs passam a atuar em segundo plano. Porém, a partir de 1960, o papel dessas organizações começa a ser valorizado novamente e exercem influência à medida

que novas necessidades eram identificadas e novos meios de arrecadação eram colocados em prática (HUDSON, 1999).

No decorrer da história, as ações e práticas das OSC foram ganhando campo, autonomia e se consolidando como espaço público de relações sociais, sendo reconhecidas mundialmente. A literatura específica nos aponta que denominar essas ações, agrupá-las em um segmento específico, historicamente, não é tarefa fácil. A variedade de denominações, estruturas legais, características socioculturais impõem dificuldades e, assim, conceituar o TS requer considerar esse ambiente de significados (MAGALHÃES, 2012).

Abordar cientificamente a questão conceitual que gira ao redor do termo terceiro setor não é tarefa que se possa realizar de forma objetiva, pois se relaciona com a elaboração de um corpo teórico que dê respostas aos diversos interessados no assunto, ou seja, que possa servir de referência tanto para incursões acadêmicas quanto a intervenções de ordem prática na realidade em que se encontram as organizações que compõem o setor (FERREIRA; FERREIRA, 2006, p. 4).

O corpo teórico que pode sustentar os estudos acadêmicos sobre o TS é objeto de investigação e debates, por exemplo, acerca das organizações que integram o referido setor, sobre o caráter econômico dos excedentes financeiros gerados em suas atividades, sobre a natureza do trabalho voluntário e formal, entre outros aspectos. O termo TS é abrangente e inclui ampla gama de organizações que atuam nas mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, defesa dos direitos de grupos específicos como mulheres, negros, indígenas, criança e adolescente, meio ambiente, esporte, cultura, turismo, lazer, dentre outras (FERREIRA; FERREIRA, 2006).

Segundo Alves (2002, p. 1), o termo TS “começou a ser utilizado, na década de 1970, nos EUA para designar o conjunto de organizações não lucrativas” que atuavam na produção ou distribuição de bens e serviços públicos. Porém, segundo o mesmo autor, esse termo - terceiro setor – passou a ser menos usado, na década de 1980, para definir o tipo de atividade de natureza não governamental e não mercantil, sendo o termo substituído na literatura americana por *nonprofit sector* (setor não lucrativo).

Known variously as the “nonprofit,” the “voluntary,” the “civil society,” the “third,” or the “independent” sector, this set of institutions includes within it a sometimes bewildering array of entities - hospitals, universities, social clubs, professional organizations, day care centers, environmental groups, family counseling agencies, sports clubs, job training centers, human rights organizations, and many more. Despite their diversity, however, these entities also share some common features (SALAMON et al., 1999, p. 3).

As diversas nomenclaturas de terceiro setor, encontradas nas diferentes culturas nacionais, criam muitas dificuldades para as pesquisas acadêmicas que buscam estabelecer relações de semelhança entre os setores em cada país (ALVES, 2002).

Nos Estados Unidos, houve um esforço acadêmico com a finalidade de estudar e parametrizar a atuação do Terceiro Setor no âmbito global. Segundo Tristão (2015), a noção atual de Terceiro Setor e sua categorização são baseados nos esforços pioneiros do professor Dr. Lester M. Salamon, que realizou um amplo estudo pela universidade americana John Hopkins, por meio do seu Centro de Estudos da Sociedade Civil, em que era diretor.

O professor Salamon (1999), na obra ‘Global Civil Society’, ressalta que as organizações do terceiro são protagonistas de uma revolução na produção e distribuição de bens nas áreas da saúde, educação, serviços sociais, ambientais, entre outras. No entanto o professor alerta que essa revolução estava passando despercebida pelos formadores de política, pelos estudos sociais e pela sociedade em geral.

Desse modo, no início da década de 1990, dentro da Universidade *John Hopkins*, nos Estados Unidos, em seu Centro de Estudos da Sociedade Civil, o professor Dr. Lester M. Salamon criou um projeto de estudos específicos sobre a atuação do Terceiro Setor, denominado “John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project” (SALAMON, 1999, p. 4).

O *John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* foi responsável pela publicação de 52 livros e mais de 250 artigos sobre o tema, além de criar uma extensa lista globalizada de colaboradores, com objetivo de coletar e analisar dados de diversos países, como Itália, Alemanha, Brasil, Filipinas, Paquistão, Líbano, Coreia do Sul, Tanzânia, Polônia, Noruega, Quênia, dentre outros (TRISTÃO, 2015).

No Brasil, o *John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* foi realizado em duas fases. Na primeira, foi efetuada uma revisão intensiva dos antecedentes históricos, legais e políticos do TS no Brasil, mas os recursos não permitiram uma análise econômica aprofundada. A segunda fase do projeto se concentrou no papel econômico do setor no Brasil, além de seu impacto na sociedade. Esta fase foi conduzida por uma equipe de pesquisa brasileira com sede no Instituto Superior de Estudos da Religião – ISER, em colaboração com o *John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (LANDIM et al., 1999).

O Centro de Estudos da Sociedade Civil iniciou o trabalho com equipes de pesquisadores locais em 13 países para produzir o primeiro conjunto sistemático de dados comparativos internacionais sobre OSC, filantropia e voluntariado. Atualmente, a instituição opera em mais de 45 países, abrangendo todos os continentes do mundo e a maior parte de

suas principais tradições religiosas e culturais (COMPARATIVE NONPROFIT SECTOR PROJECT - CNP, 2017).

Segundo Montaña (2003), o termo TS foi cunhado por John D. Rockefeller III, nos Estados Unidos, em 1978, filantropo norte americano, neto do fundador da petrolífera *Standard Oil*. Advindo de uma tradição de associativismo e do voluntariado liberal, Rockefeller entendia que esse setor, composto pelas instituições privadas e sem fins lucrativos, formava, juntamente com o governo e o mercado, o tripé que sustentava a vitalidade dos Estados Unidos (ARAÚJO; NASCIMENTO, 2012).

Essa divisão em setores advém das ciências econômicas, em que o primeiro setor está representado pelas atividades estatais (Estado); o segundo setor caracteriza as atividades da iniciativa privada, que correspondem ao mercado e um terceiro setor, representado pelas iniciativas provenientes da sociedade civil organizada (ALVES, 2002; SILVA, 2010).

Araújo e Nascimento (2012, p. 2) destacam que “Rockefeller III definiu o TS como uma rede universal de proteção social que explicita o dever do Estado na garantia de direitos sociais e a responsabilidade social das empresas e dos cidadãos”. Antes da nomenclatura TS, as entidades que desenvolviam ações sociais eram reconhecidas como organizações cívicas voluntárias de base social, paralelas às estruturas apoiadas pela força do Estado, mas não eram agrupadas num setor, nem possuíam uma identidade coletiva (ARAÚJO; NASCIMENTO, 2012).

No Brasil, segundo Araújo e Nascimento (2012), o termo TS teria sido citado pela primeira vez em publicação escrita por Rubens César Fernandes, na obra ‘Privado, porém Público: o terceiro setor na América Latina’, em 1994. Já para Falconer (1999), o termo foi importado para o país, na década de 1990 e utilizado pela primeira vez por Leilah Landim, em 1993, pesquisadora do Instituto de Estudos da Religião (ISER) “no âmbito do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, pesquisa internacional realizada em 28 países” da qual o Brasil participou, tendo sido o trabalho coordenado pela pesquisadora do Leilah Landim (FALCONER, 1999, p. 11). As controvérsias não param em quem introduziu o termo TS no Brasil, pois há muitas discordâncias ideológicas acerca do conceito e das entidades que formam este setor (ARAÚJO; NASCIMENTO, 2012).

Segundo Leite (2003, p. 1), “a partir do final da década de 1980 e do início da década de 1990, tornou-se comum no Brasil, especialmente, entre os teóricos da reforma do Estado, a expressão TS para designar o conjunto de entidades da sociedade civil de fins públicos e sem objetivo de lucro”.

Um dos pontos cruciais no processo de regulamentação do TS está na dificuldade de conceituar este termo. Há na literatura jurídica e sociológica uma variedade de expressões,

abordagens e conceitos, que podem influenciar no processo de normatização do setor, caso não sejam compreendidos pelo legislador, além das questões culturais e legais de cada país.

Falconer (1999) afirma que o TS é o termo que vem encontrando maior aceitação, para designar o conjunto de iniciativas privadas, voltadas à produção de bens e serviços de interesse público.

A terminologia “terceiro setor” é de origem sociológica, não se encontrando positivada no nosso ordenamento, razão pela qual são utilizadas outras expressões como “entes de cooperação”, “organizações não governamentais”, “entidades de caridade”, dentre outras (TOURINHO, 2011, p. 1).

As terminologias existentes na literatura são controversas, segundo Cabral (2011, p. 1922) e “[...] podem assumir um sentido exclusivamente classificatório [...]”, tratando as organizações como um conjunto de instituições similares, desprezando sua natureza abstrata, por se tratar de um espaço público de relações sociais entre Estado, mercado e sociedade.

A abordagem científica conceitual do TS não é uma tarefa simples e objetiva, pois a elaboração de um corpo teórico precisa dar respostas aos diversos interessados no assunto. O conceito deve servir de referência tanto para pesquisas acadêmicas, para os profissionais e técnicos que atuam na área, quanto no dia a dia das organizações que integram o terceiro setor (FERREIRA; FERREIRA, 2006).

Os profissionais das ciências contábeis atuam diretamente nas OSC que compõem o TS, exercendo, muitas vezes, um papel gerencial relevante. Nesse sentido, Paes (2000, p. 56) definiu o TS como:

[...] aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos; porém, guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que ele deriva sua própria identidade da conjugação entre a metodologia deste com as finalidades daquele. Ou seja, o Terceiro Setor é composto por organizações de natureza “privada” (sem o objetivo do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do Governo (administração estatal).

O conceito contábil de TS segue uma linha tradicional, partindo de “determinadas características que se expressam pela negatividade” (CABRAL, 2008, p. 3), excluindo o que não é terceiro setor. O viés econômico também está presente no conceito apresentado pela Fundação Brasileira de Contabilidade, ou seja, é aquela organização privada que não tem objetivo de lucro, com objetivos sociais de interesse público.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Relatório Setorial nº 3, reconhece o aspecto polêmico da conceituação do terceiro setor, sobretudo, na década de 1990, mas também apresenta sua contribuição: “O conceito mais aceito atualmente é o de uma esfera de atuação pública, não estatal, formada a partir de iniciativas privadas voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum” (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES, 2001, p. 4).

O BNDES (2001) dá um enfoque na esfera de atuação do TS, partindo da dicotomia existente entre o público e o privado. Ou seja, o setor pertence à iniciativa privada (produtora de bens e serviços), porém seus objetivos são de interesse público (satisfação do bem-comum), características de inspiração liberal.

Para Oliveira e Mânica (2005, p. 12), o TS pode ser concebido como:

[...] conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados).

O conceito apresentado por Oliveira e Mânica (2005) possui características excludentes, a exemplo daquele retirado do manual da Federação Brasileira de Contabilidade (2015). No entanto apresenta uma delimitação entre os setores, mencionando a possibilidade de parcerias entre eles. O conceito se aproxima bastante da ideia conceitual tratada na Lei Federal nº 13.019/2014, objeto da presente pesquisa, que tem como referência a realização de parcerias entre as OSC que compõem o TS e o poder público.

Paes (2006, p. 122) define o terceiro setor:

[...] como o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento.

O autor trata o TS como um conjunto de organizações, com características similares. Cabral (2008, p. 3) argumenta que, ao tratar o terceiro setor como conjunto ou grupo, “[...] substitui-se a concepção sociológica de sua natureza inter-relacional e normativa por uma simplificação classificatória que inibe a expressão de valores como construções sociais [...]”. Desse modo, as OSC não passariam de meras instituições filantrópicas com objetivo de oferecer serviços de interesse público, deixando de lado sua dimensão relacional.

Montaño (2003) faz uma crítica contundente aos conceitos hegemônicos de TS na literatura. Na perspectiva do autor, o conceito tem sido tratado de maneira superficial, epidérmico, mistificado e de forma ideológica. O conceito hegemônico tem inspiração pluralista, estruturalista ou neopositivista, por isolar os supostos setores uns dos outros, concentrando estudar de forma desarticulada da totalidade social o que se entende por TS.

Nossa perspectiva, contrariamente, tem como ponto de partida a totalidade social: partimos da análise, não de um fenômeno isolado, mas da *crise e reestruturação do capital* no último quarto do século XX, conectada à ofensiva neoliberal – ela sintetiza na ofensiva contra o trabalho, na “reforma do Estado” e na “reestruturação produtiva”, seguindo, para os países latino-americanos, os ditames do “Consenso de Washington”. Assumimos como motor da história, não as *vontades* “setorialmente” isoladas de indivíduos (a autoajuda, a ajuda-mútua, a solidariedade individual e local) ou organizações (a suposta sensibilidade do empresariado, a organização cidadã, etc.), mas as *lutas de classes*, latentes ou manifestas, e determinadas a partir dos interesses, claramente contrapostos, entre o grande capital e o trabalho (MONTAÑO, 2003, p. 51-52).

Na visão de Montaño (2003), o debate sobre TS deve voltar ao seu eixo real, saindo do “pseudoconfronto” de organizações em diferentes setores e permanecer no debate real sobre a função social de resposta às refrações da “questão social”, suas modalidades, fundamentos e responsabilidades.

O presente trabalho adotará uma perspectiva sociológica do conceito de TS, que diz respeito aos conceitos existentes na literatura, como:

[...] um campo de relações sociais em que atividades, ações, empreendimentos e organizações sociais privadas, envolvidas por propósitos solidários, expressam suas missões e participam da produção de bens públicos de proteção e desenvolvimento sociais como um espaço relacional em que lógicas diversas, discursos e racionalidades emergindo do Estado, do setor mercantil e da comunidade, são interconectados por um propósito comum de proteção e desenvolvimento sociais (CABRAL, 2011, p. 1922).

Dentre as diversas áreas de pesquisa que estudam o campo do TS, as ciências sociais talvez tenham sido as que mais buscaram estudar e compreender o papel desempenhado por tais organizações em seus respectivos campos de atuação (FERREIRA; FERREIRA, 2006).

O conceito apresentado por Cabral (2011) trata o TS como um espaço relacional em que discursos, lógicas diversas e racionalidades emergem do Estado, do mercado e da sociedade interconectados por um objetivo comum. Essa visão de TS pode ser correlacionada à concepção de Habermas (1997b) de esfera pública, cujos atores sociais formam arenas de

discussão capazes de influenciar diretamente o poder administrativo, que, por força da racionalidade comunicativa, é impulsionado a agir.

Tendo por objetivo fazer um comparativo dos conceitos apresentados até o momento, elaborou-se o Quadro 6 no qual são apresentados conceitos abordados sobre TS.

Quadro 6 - Conceitos de Terceiro Setor.

Autores	Conceitos
Fundação Brasileira de Contabilidade (2015, p. 25).	[...] é aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos; porém, guarda uma relação simbiótica com ambos, à medida que ele deriva sua própria identidade da conjugação entre a metodologia deste com as finalidades daquele. Ou seja, o Terceiro Setor é composto por organizações de natureza “privada” (sem o objetivo do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do Governo (administração estatal).
BNDES (2001, p. 4).	[...] uma esfera de atuação pública, não estatal, formada a partir de iniciativas privadas voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem-comum.
Oliveira e Mânica (2005, p. 12).	[...] conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados).
Paes (2006, p. 122).	[...] como o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento.
Hudson (1999, p. 11).	Este setor consiste em organizações cujos objetivos principais são sociais, em vez de econômicos. A essência do setor engloba instituições de caridade, organizações religiosas, entidades voltadas para as artes, organizações comunitárias, sindicatos, associações profissionais, e outras organizações voluntárias.
Falconer (1999, p. 4).	[...] o termo terceiro setor, no uso corrente, é usado para se referir à ação social das empresas, ao trabalho voluntário de cidadãos, às organizações do poder público privatizadas na forma de fundações e ‘organizações sociais’. Mais do que um conceito rigoroso ou um modelo solidamente fundamentado em teoria – organizacional, política ou sociológica – terceiro setor, no Brasil, é uma ideia-força, um espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação.
Cabral (2011, p. 1922).	[...] um campo de relações sociais em que atividades, ações, empreendimentos e organizações sociais privadas, envolvidas por propósitos solidários, expressam suas missões e participam da produção de bens públicos de proteção e desenvolvimento sociais como um espaço relacional em que lógicas diversas, discursos e racionalidades emergindo do Estado, do setor mercantil e da comunidade, são interconectados por um propósito comum de proteção e desenvolvimento sociais.

Fonte: Do autor (2018).

Os conceitos apresentados no Quadro 6 são referências, em diversos estudos sobre o tema, contemplam características que dão uma visão ampla das organizações que podem integrar um setor específico. Há na literatura dezenas de conceitos sobre o tema, mas nossa pretensão não é exaurir o assunto, mas tão somente criar subsídios teóricos para embasar a presente pesquisa.

4.6 Terceiro Setor no Brasil

As OSCs atinentes ao TS estão presentes no Brasil desde o período Colonial, por meio de organizações voluntárias de natureza filantrópica, nas áreas da educação, como orfanatos, educandários e saúde, como as Santas Casas de Misericórdia (FALCONER, 1999; SILVA, 2010; THIESENA, 2009).

Segundo a Ashoka Empreendedores Sociais e McKinsey & Company (2001), por mais de três séculos as ações filantrópicas foram desenvolvidas no Brasil sob a lógica da prática assistencialista, com o predomínio da caridade cristã. Os educandários, os hospitais, as santas casas de misericórdia, os asilos e demais organizações que foram fundadas no século XVIII até o final do século XIX eram sustentadas por ricos filantropos (ASHOKA, 2001; SILVA, 2010).

A partir do século XX, ocorreram mudanças expressivas pela influência do Estado, principalmente, pela intensificação da atuação nas questões sociais, financiamentos das organizações assistenciais e filantrópicas (SILVA, 2010). Segundo a Ashoka (2001, p. 13), nesse período, “As instituições de assistência e amparo à população passaram por mudanças, em sua forma de organização e administração, deixando de ser fundamentalmente orientadas por princípios da caridade cristã e da filantropia”.

Com a Constituição Federal de 1934, o Brasil busca instituir um modelo de proteção social com maior presença do Estado, no encaminhando de políticas públicas e sociais, direcionando um maior aporte de recursos financeiros para as organizações assistenciais. Iniciou-se um período caracterizado por forte dependência econômica do Estado, que passou a exigir prestação de contas e a exercer maior controle sobre a gestão financeiro-administrativa das organizações (ASHOKA, 2001; SILVA, 2010).

Nesse período, surgiram as primeiras leis civis regulando as associações, fundações e sociedades civis sem fins econômicos, como o Código Civil de 1916, que garantia a existência jurídica dessas organizações (BRASIL, 1916). Em 1935, surgiu a Lei Federal nº 91/1935 que dispunha sobre a concessão de título de Utilidade Pública Federal, para as

organizações que serviam à coletividade, permanecendo em vigor até 2015, quando foi revogada (BRASIL, 1935).

A atuação das OSC foi relevante, no processo de redemocratização do país, especialmente, pela oposição ao regime militar, quando surgiram movimentos sociais com vista à cidadania participativa, colaborando na compreensão das relações de poder da sociedade contemporânea (THIESENA, 2009). Esse fato histórico associado a outros eventos sociais e políticos culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, consolidando as garantias e direitos fundamentais dos cidadãos, como direito à liberdade de expressão e livre associação, com vedação expressa da interferência estatal em seu funcionamento.

Na década de 1990, o TS desponta no cenário nacional como uma promessa, principalmente, no processo de reforma estatal, caracterizado, sobretudo, pela presença da sociedade civil organizada na coprodução do bem público. A partir desse momento, o TS começou a se constituir como um setor com características e lógicas diferentes dos demais, sinalizando os rumos das OSC no país (ASHOKA, 2001; FALCONER, 1999).

Alguns fatores foram fundamentais para entender esse processo de expansão do TS nessa fase. Segundo Ashoka (2001), um deles foi a participação crescente do setor privado nas questões sociais. A partir dos anos 1990, empresas nacionais e multinacionais buscaram parcerias com as OSC para atuarem na área social. Após adquirirem *know-how*, as empresas constituíram suas próprias fundações empresariais, como a Fundação Educar, Fundação O Boticário, dentre outras, porém muitas continuaram a atuar em parcerias com as OSC.

De acordo com Silva (2010), em 1991, foi criada a Associação Brasileira de ONGs (ABONG), com objetivo de promover o intercâmbio entre as organizações existentes e que representasse um canal legítimo de sua expressão em torno de temáticas sociais relevantes.

A década de 1990 foi marcada pela redefinição do papel do Estado em todo o mundo. No Brasil, esta questão da reconstrução do Estado era uma das prioridades da agenda do governo federal, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional (BRASIL, 1995d).

A mudança do modelo burocrático para o gerencial tinha por objetivo modernizar a atuação do poder público (BRESSER-PEREIRA, 1997). De acordo com o plano diretor da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995d), a estratégia dessa transição previa a elaboração de um projeto de lei para possibilitar a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, a coprodução dos bens públicos de proteção social via organizações da sociedade civil.

Segundo o plano diretor da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995d, p. 12-13), o processo de “publicização” consiste na “descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”. Ou seja, a publicização consistia em criar organizações sociais (OS), ou seja, em “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 8) com a função de gerenciar e de executar serviços como a administração de hospitais, universidades, museus, creches, ambulatórios. As organizações sociais (OS) seriam parceiras do Estado, não dirigidas pelo poder público, mas financiadas por ele (BRASIL, 1995d).

Segundo Bresser-Pereira, o processo de ampliação do setor público não estatal ocorreria a partir de duas origens no processo de reforma do Estado brasileiro:

[...] de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado, que nos processos de reforma deste último quartel do século vinte, se engaja em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 28).

Nesse contexto, a presença das OSC em atividades não exclusivas do Estado tinha como foco a eficiência, por serem mais flexíveis e competitivas, capazes de atenderem melhor o interesse público. Além disso, essas organizações não estavam sujeitas às normas do direito administrativo, estando livres da obrigação de concurso público, de controles formais por parte do Estado, ficando sujeitas apenas à avaliação dos resultados (BRASIL, 1995d; BRESSER-PEREIRA, 1997).

Oliveira (2007, p. 17) sintetiza o que representou essa fase para o TS:

Se é incorreto afirmar que a responsabilidade estatal na execução dessas atividades socialmente relevantes foi integralmente transferida ao setor privado, certo é que ao menos foi incentivada a corresponsabilidade das entidades privadas (mormente as não lucrativas) para a prática dessas atividades.

A partir dessa reconstrução do Estado brasileiro e do processo de publicização dos serviços públicos, surgiu a necessidade de regulamentar essas parcerias entre o poder público e o público não estatal, denominadas pelo plano diretor de reforma do Estado de “Organizações Sociais” (BRASIL, 1995d).

Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do poder executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária (BRASIL, 1995d, p. 60).

Há que se diferenciar organizações sociais das OSC. As OS são criadas por iniciativa do poder executivo, para atuar em determinadas áreas sociais, com autonomia financeira e administrativa. Sua estrutura de funcionamento é respaldada por lei específica, indicando a composição do conselho de administração e podendo, ainda, contar com recursos financeiros advindos de doações, legados, além daqueles provindos de dotação orçamentária (BRASIL, 1995d).

De acordo com dados extraídos do portal oficial do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (2016), plataforma georreferenciada que apresenta dados relativos às OSC no Brasil, gerenciada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, há no país cerca de 391.371 OSC em atividade. Desse montante, apenas 904 OSC possuem o título de Organização Social e 7.124 são qualificadas como OSCIPs.

Quadro 7 - Quantidade de Organização Social por região do Brasil.

NATUREZA JURÍDICA	REGIÃO	QUANTIDADE
ORGANIZAÇÃO SOCIAL	SUDESTE	414
	SUL	172
	NORDESTE	214
	CENTRO-OESTE	75
	NORTE	29

Fonte: IPEA (2016).

Portanto, somente 0,23% das OSC existentes no Brasil são qualificadas como organizações sociais, demonstrando, de certa maneira, o insucesso do Plano Nacional de Publicização, criado pela Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998c).

Naquele mesmo ano, já havida sido publicada a Lei Federal nº 9.608 de 18 de fevereiro de 1998, que regulamenta o serviço voluntário de maneira tímida, estabelecendo alguns direitos e deveres das entidades que se utilizam desse serviço (BRASIL, 1998a). Dessa restam apenas três artigos, em virtude da alteração realizada pela Lei Federal nº 11.692 de 10 de junho de 2008, que trata do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM (BRASIL, 2008a).

A Lei Federal nº 9.608/1998 define em seu artigo 1º o serviço voluntário como “atividade não remunerada prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza

ou à instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa” (BRASIL, 1998b).

Segundo Camargos (2008), o serviço voluntário é uma das alternativas utilizadas pelas OSC para que consigam manter a prestação de serviços independentemente do volume de arrecadação de recursos. Por se tratar de um serviço prestado sem qualquer remuneração ou encargos sociais pela ausência de vínculo empregatício, reduz boa parcela dos custos das atividades executadas pelas OSC, constituindo uma “forma jurídica largamente utilizada pelas entidades do terceiro setor, no desempenho de suas tarefas de apoio ao Estado, na busca pela melhoria das condições de vida na sociedade” (CAMARGOS, 2008, p. 65).

Uma pesquisa da Fundação Itaú Social, realizada pelo Instituto Datafolha, que consultou 2.024 pessoas de 135 municípios entre os dias 9 e 12 de setembro de 2014, constatou-se que 28% das pessoas já participaram de algum tipo de trabalho voluntário e que 11% continuam atuando neste tipo de iniciativa. Ou seja, 3 a cada 10 brasileiros já praticaram ações voluntárias. A pesquisa mostra que 58% das pessoas entraram no voluntariado, para serem solidários, enquanto 18% disseram que se iniciaram na prática por influência de conhecidos ou instituições (DATAFOLHA, 2014).

De acordo com o Datafolha (2014), apenas 11% dos brasileiros realizam alguma atividade voluntária, o que corresponde a 16,4 milhões de pessoas que se colocam a serviço em prol de alguma obra ou projeto de interesse da coletividade. A Figura 4 faz uma síntese da pesquisa realizada pela Fundação Itaú Social por meio Instituto Datafolha.

Figura 4 - Visão geral da prática voluntária.



Fonte: Fundação Itaú Social / Datafolha (2014).

Um ano após a Lei do Voluntariado (Lei Federal nº 9.608/1998) (BRASIL, 1998b) e da Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98) (BRASIL, 1998c) e, ainda, no processo de

Reforma do Estado, ocorreu a edição da Lei Federal nº 9.790 de 23 de março de 1999, conhecida como “a nova lei do Terceiro Setor”, considerada o primeiro passo, na direção de um marco regulatório, para regular as relações entre Estado e sociedade civil organizada no Brasil (BRASIL, 1999b; FERRAREZI; REZENDE, 2001).

A Lei Federal nº 9.790/1999 foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.100 de 30 de julho de 1999 e dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP (BRASIL, 1999a, 1999b). A nova norma foi o resultado do trabalho de dezenas de organizações da sociedade civil, em parceria com o governo federal e o congresso nacional, articulado pelo Conselho da Comunidade Solidária (FERRAREZI, 2001a, 2001b).

Segundo Ferrarezi (2007, p. 7), no contexto social em que foi criada, a Lei das OSCIPs tinha como estratégia “o fortalecimento da sociedade civil para aumentar sua capacidade de influir nas decisões públicas e de alavancar novos recursos ao processo de desenvolvimento social” e, por consequência, a expansão das atividades das OSCs.

Podem qualificar-se como OSCIPs as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela lei (BRASIL, 1999b).

Segundo a Lei Federal nº 9.790/1999, organização sem fins lucrativos é a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente à consecução do respectivo objeto social (BRASIL, 1999b).

Desse modo, OSCIP é uma qualificação concedida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública a uma organização sem fins lucrativos, que desenvolve atividades públicas voltadas para o bem-estar social, por uma administração privada, desde que atendidos os requisitos legais.

Há muitos pontos comuns entre as OSCIPs e as Organizações Sociais (OS), no entanto os objetivos estabelecidos pelo poder público são bem diferentes. Nas OS ficou evidente que objetivo era de que elas assumissem certos serviços públicos que estavam sendo executados por organizações estatais, a partir da extinção desses órgãos públicos. Já a Lei Federal nº 9.790/1999 visa qualificar as entidades sem fins lucrativos em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs não afetando em nada a existência ou as atribuições de

entidades ou órgãos integrantes da Administração Pública (BRASIL, 1999b; DI PIETRO, 2006).

E, ainda, a exigência de qualificação das OSCIPs passa por um processo mais rígido em comparação com as OS, como exigências de apresentação de balanço patrimonial e demonstrativos de resultado de exercícios, bem como declaração de isenção de imposto de renda, restringindo a ocorrência de entidades fantasmas. E, ainda, a atribuição do qualificativo não é ato discricionário do poder público, mas vinculado ao preenchimento de requisitos mínimos indicados na legislação, não há trespasse de servidores públicos e os serviços prestados são mais amplos, compreendendo, inclusive, ações de cunho social (DI PIETRO, 2006; MELLO, 2006).

A Lei Federal nº 9.790/1999 também tinha o propósito de superar algumas deficiências apresentadas pela lei das OS, trazendo em seu bojo uma série de mudanças, com o intuito de garantir uma maior credibilidade para organizações do TS (BRASIL, 1999b).

No caso das OSCIPs, o Estado não exclui a titularidade da prestação do serviço público, como ocorre na OS, para transferi-la para uma instituição de direito privado. Trata-se de uma parceria, uma atividade de fomento e incentivo à iniciativa privada de interesse público (DI PIETRO, 2006).

O art. 4º da Lei 9.790/99 impõe às OSC que desejarem a qualificação de OSCIPs vários requisitos, como: a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública; a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais; a constituição de conselho fiscal atuante; a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente, que tenha o mesmo objeto social da extinta; a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade, bem como normas de prestação de contas, com base nos princípios e normas da contabilidade, dentre outros (BRASIL, 1999b).

Uma novidade trazida pela Lei Federal nº 13.029/2014 foi a alteração do parágrafo único do art. 4º da Lei das OSCIPs, autorizando a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria de instituição qualificada como OSCIP (BRASIL, 2014d).

Portanto, para que as OSC possam receber cada um desses títulos, certificados ou qualificações, tem que comprovar, em processos administrativos específicos, realizados pelos órgãos federais competentes, o atendimento dos inúmeros requisitos (OLIVEIRA, 2007).

De acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil (2016), há no Brasil cerca de 7.124 organizações da sociedade civil qualificadas como OSCIPs pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, ou seja, o que equivale apenas a 1,82% das OSC existentes do país (391.371). Segundo Oliveira (2007), os números demonstram que, no Brasil, as OSCIPs representam uma pequena parcela das organizações componentes do TS, ao lado de outras OSC, titulares ou não de outras qualificações conferidas pelo Estado.

As OSC, correntemente, eram vistas como antagonistas do Estado e, a partir desse período, “passaram a desempenhar papel de coprotagonistas do desenvolvimento, tornando possível que suas atividades sejam executadas em colaboração com as atividades desempenhadas pelo Poder Público” (OLIVEIRA, 2007, p. 22).

Além das referidas normas específicas do TS, temos também como instrumento jurídico fundamental a Lei Federal nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Código Civil Brasileiro, que entrou em vigor, em janeiro de 2003, apresentando mudanças relevantes na regulamentação jurídica das OSC (BRASIL, 2012; LATORRE et al., 2003).

O Código Civil reconhece duas formas jurídicas para as instituições sem fins lucrativas no Brasil: associação civil e fundação. Ambas são classificadas como pessoas jurídicas de direito privado, mas com naturezas bastante distintas (LATORRE et al., 2003).

De acordo com Latorre et al. (2003), o Código Civil de 1916 não possuía uma previsão expressa que distinguisse as OSC das sociedades civis com finalidade lucrativa, sendo necessária a utilização de bases secundárias do Direito para interpretação da norma. Porém o Código Civil de 2002 trata separadamente e com clareza as categorias de pessoas jurídicas de direito privado.

O artigo 53 do Código Civil define que as associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos, não havendo entre os associados direitos e obrigações recíprocas (BRASIL, 2002).

A definição de fundação consta do artigo 62 do Código Civil, que sofreu diversas alterações em seus incisos pela Lei Federal nº 13.051/2015. Segundo o dispositivo legal, a fundação é criada por um instituidor, por meio de escritura pública ou testamento, que fará a dotação especial de seus bens livres, especificando o fim a que se destina e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. A fundação somente poderá ser constituída para as seguintes finalidades: assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; educação; saúde; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão,

produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos e atividades religiosas (BRASIL, 2002).

Por fim, o artigo 981 do Código Civil prevê que as sociedades são constituídas por pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados (BRASIL, 2002).

A lei civil estabelece que as associações e fundações são pessoas jurídicas de direito privado, cuja existência legal tem início com a inscrição de seus atos constitutivos no registro de pessoa jurídica (OLIVEIRA, 2007).

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo (BRASIL, 2002).

Desse modo, as OSC também estão adstritas às disposições da Lei Federal nº 6.015/1973, que trata dos registros públicos. A partir de seu nascimento no mundo jurídico, as OSC poderão pleitear junto aos entes federados a concessão de títulos, certificados ou qualificações, destinadas a comprovar sua especialidade de atuação, além de conferir a elas benefícios legais variados, sobretudo, isenções fiscais (OLIVEIRA, 2007).

No dia 31 de julho de 2014, foi sancionada a Lei Federal nº 13.019, conhecida como novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, título também recebido pela Lei das OSCIPs, na época de sua edição (BRASIL, 2014d).

O novo MROSC regulamenta as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as OSC, em regime de mútua cooperação, para a consecução do interesse público (BRASIL, 2016d).

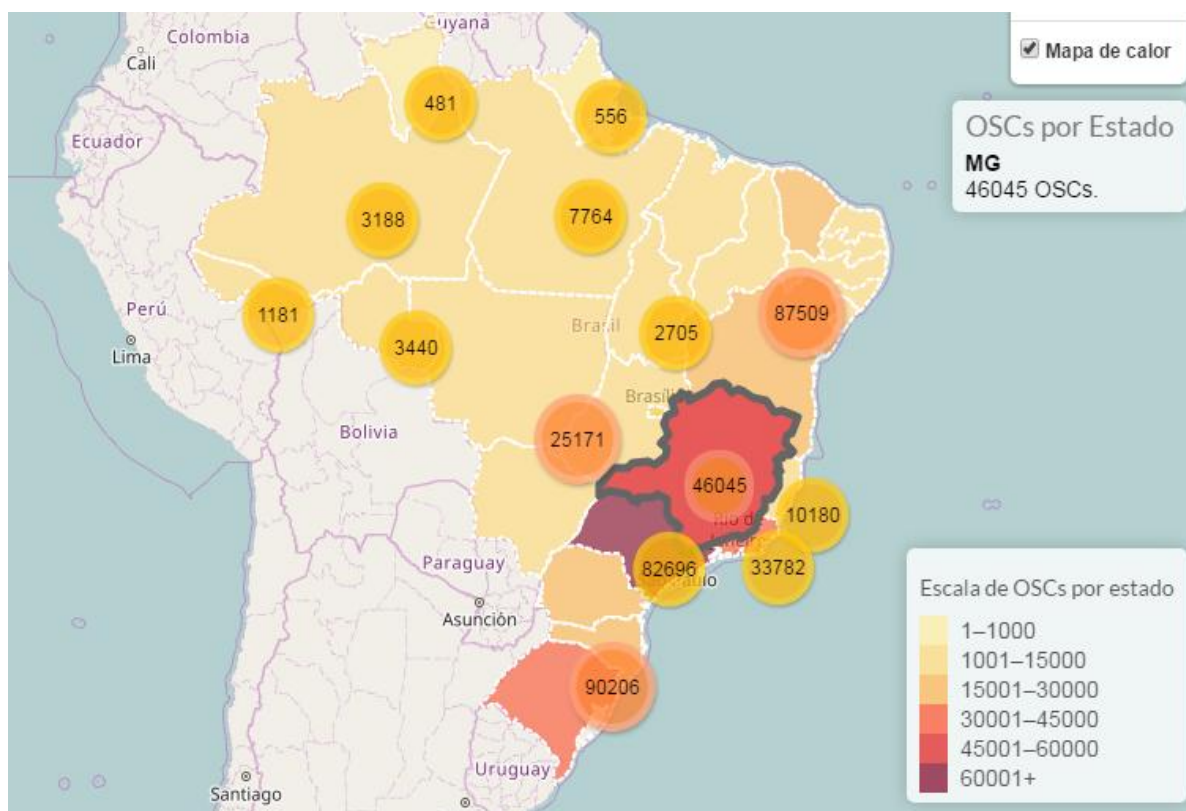
Segundo Bottesi (2014), a nova lei surgiu mormente com o objetivo de moralizar e combater a corrupção nas parcerias entre o poder público e OSC, tendo como ponto de partida as recomendações elaboradas pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado, com a finalidade de se evitar desvios, fortalecer planejamento de trabalho e controle externo.

Em linhas gerais, o novo estatuto fortalece alguns aspectos, tais como plano de trabalho mais minucioso, sistematização e prazos de prestações de contas, tipificação de condutas no tocante a irregularidades, e, especialmente, reforça a atuação do controle externo (BOTTESI, 2014, p. 1).

A nova lei tem abrangência nacional e entrou em vigor no dia 23 de janeiro de 2016 para a União, Distrito Federal e Estados. No caso dos municípios, a lei começou a valer a partir de janeiro de 2017.

O mapa das organizações da sociedade civil abaixo, por escala de cores, apresenta os locais onde estão concentradas as OSC no Brasil (IPEA, 2016).

Figura 5 - Mapa de calor das Organizações da Sociedade Civil (2016).

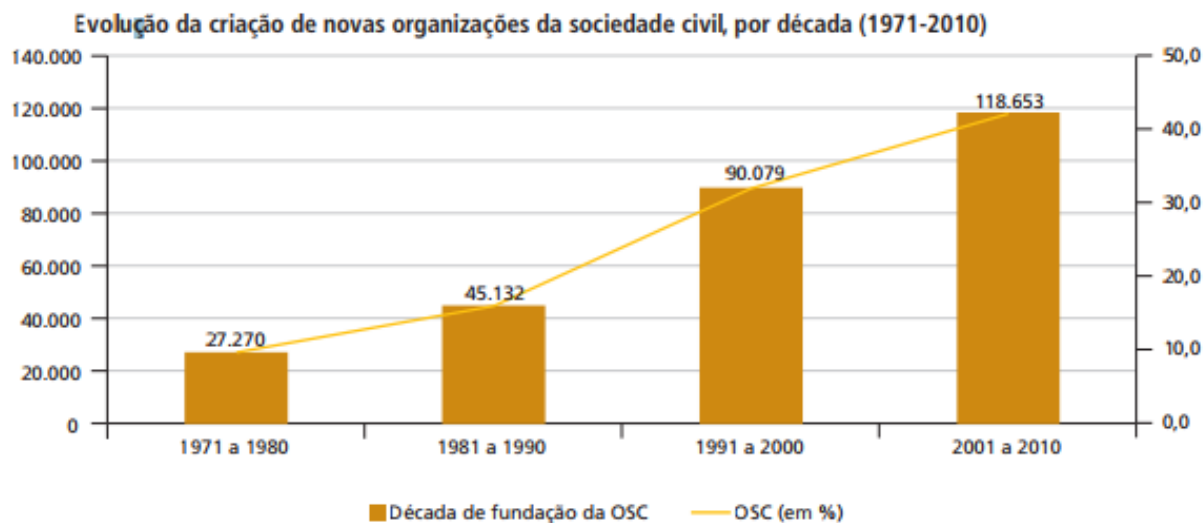


Fonte: IPEA (2016).

A região Sudeste do Brasil concentra grande parte das OSC, em que estão cerca de 172.703 entidades, sendo 82.696 apenas no Estado de São Paulo. As regiões Nordeste e Sul possuem, aproximadamente, a mesma quantidade de OSC, embora o território nordestino seja mais extenso. Por outro lado, a região Norte apresenta o menor número de organizações, até mesmo por se tratar de uma região menos populosa, com áreas com baixa densidade demográfica em relação à região Sudeste e Sul do país.

O Gráfico 1 apresenta a evolução das atuais OSCs existentes no país por década de fundação. Ele indica que o mais forte crescimento ocorreu, na década de 1990, período que coincide com a fase de redemocratização do país e pelo reconhecimento do direito à participação dos cidadãos nas políticas públicas. A expansão se manteve na década de 2000.

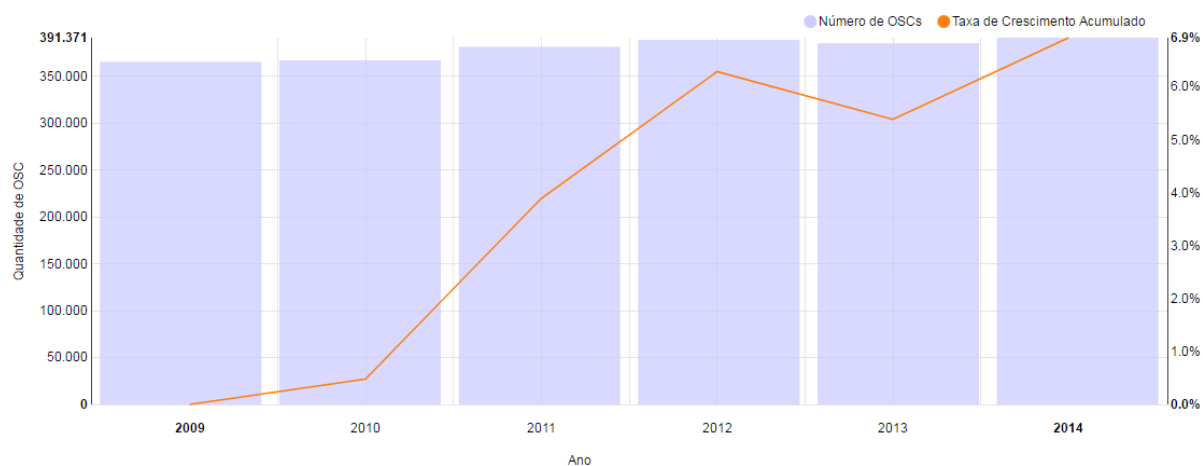
Gráfico 2 - Evolução da criação de OSC por década.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2012).

O Gráfico 3 apresenta dados da década de 2010 acerca da evolução do número de OSC em atividade no país.

Gráfico 3 - Evolução do número de OSC em atuação no Brasil.



Fonte: IPEA (2016).

No período de 2009 a 2014, o número de organizações da sociedade civil cresceu 6,9%, chegando a quase 400 mil OSC no país. Lopez et al. (2014) explicam que a diversidade e o crescente ativismo societário indicado pelo crescimento das OSC, nas últimas décadas, conferem maior legitimidade à democracia, fato que poderá ser potencializado pela criação e manutenção de espaços públicos permanentes, para a interação e participação da sociedade no processo de construção de políticas públicas, para atendimento das demandas da população.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos necessários à operacionalização do presente estudo. Segundo Raupp e Beuren (2006, p. 76), dentro dos procedimentos metodológicos, estão os delineamentos, “que possuem um importante papel na pesquisa científica, no sentido de articular planos e estruturas a fim de obter respostas para os problemas de estudo”.

A Figura 6, apresentada por Raupp e Beuren (2006), sintetiza o processo de obtenção de respostas para o problema de pesquisa por meio do seu delineamento.

Figura 6 - Delineamento para obter respostas ao problema de pesquisa.



Fonte: Raupp e Beuren (2006, p. 77).

A busca de respostas para o problema de pesquisa é um processo cíclico, uma vez que não termina com a resposta obtida. No decorrer do estudo, novos problemas podem surgir e respostas inesperadas podem aparecer nos resultados (RAUPP; BEUREN, 2006). Por isso, o delineamento está focado na forma pela qual o problema de pesquisa será colocado em uma estrutura metodológica capaz de guiar a coleta de dados e a análise de resultados.

Portanto o delineamento da pesquisa consiste na escolha de um plano para conduzir a investigação (RAUPP; BEUREN, 2006). A presente pesquisa começou a ser delineada, quando propusemos a responder à seguinte questão: **como se formou a esfera pública sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014) ao longo dos últimos 22 anos?**

A partir da questão de pesquisa, traçamos o percurso da tramitação da Lei Federal nº 13.019/2014 desde sua gênese até sua entrada em vigor, a partir da perspectiva teórica do sociólogo e filósofo alemão Jürgen Habermas, percorrendo pela teoria normativista de Hans Kelsen e pelo modelo deliberativo integrado de Carolyn Hendriks.

O plano para conduzir nossa investigação está estruturado nos seguintes tópicos: caracterização da natureza da pesquisa, contextualização do ambiente de pesquisa, caracterização da amostra, indicação dos instrumentos de pesquisa e coleta de dados, por fim, a caracterização dos procedimentos para análises de resultados.

5.1 Caracterização da natureza de pesquisa

A presente pesquisa trata de um estudo exploratório sobre o MROSC, instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014. Tendo em vista a novidade do tema, não há na literatura estudos sobre a formação da esfera pública sobre o MROSC, sendo um assunto inédito. De acordo com Raupp e Beuren (2006), a pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se aprofundar no assunto, com objetivo de torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa.

O MROSC entrou em vigor para a União, os Estados e Distrito Federal, em 23 de janeiro de 2016 e, para os Municípios, no dia 1º de janeiro de 2017. Por se tratar de uma lei recente, ainda são incipientes e escassos os trabalhos acadêmicos sobre o tema, são encontrados artigos tratando de assuntos pontuais sobre o MROSC, mas até onde pudemos pesquisar são escassos ou mesmo inexistentes os estudos sobre a estrutura argumentativa e os discursos que emergiram da esfera pública formada sobre o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014) ao longo dos últimos 22 anos.

Para Oliveira (2011), a pesquisa exploratória pode envolver uma abordagem qualitativa que geralmente caracteriza-se pela ausência de hipóteses, ou hipóteses pouco definidas. Para o autor, a pesquisa exploratória é versátil e ampla, empregando levantamentos em fontes secundárias, experiências, estudos de caso e observação final. A pesquisa acentua-se na descoberta de ideias e intuições, que implica um planejamento mais flexível, por estar suscetível a mudanças.

A pesquisa adotará uma abordagem qualitativa por ter como objeto de estudo um tema inédito, de natureza exploratória. A pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, considerando um cenário construído naturalmente pelos atores sociais envolvidos, através de discursos, depoimentos e significados transmitidos por eles (DENZIN; LINCOLN, 2006).

Creswel (2007) ressalta que, na abordagem qualitativa, o ambiente natural é a fonte direta de dados, os quais são predominantemente descritivos. Além disso, o autor deixa

evidente que a preocupação maior é com o processo do que com o produto, ou seja, o interesse é estudar um problema específico e verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

5.2 Contextualização do ambiente de estudo

A estratégia prevista para o desenvolvimento do presente estudo exige algumas delimitações que foram definidas segundo critérios considerados coerentes com os objetivos e o desenho da pesquisa. O corte temporal da pesquisa parte do ano de 1995, quando em janeiro foi criado o Conselho da Comunidade Solidária, responsável pelos estudos e pela implantação do Marco Legal para o Terceiro Setor. Segundo Ferrarezi (2001a), o Conselho veio fortalecer a sociedade civil, especialmente, no que tange ao diálogo e à promoção de parcerias entre o Estado e sociedade civil para o enfrentamento da pobreza e da exclusão. No mesmo ano, foi lançado o plano diretor da reforma do aparelho do Estado, que tinha com estratégia a elaboração de um projeto de lei para possibilitar a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado (BRASIL, 1995d).

A Figura 7 apresenta a linha do tempo do processo de construção do novo Marco Regulatório das OSCs, nos últimos 22 anos, indicando os principais acontecimentos ao longo desse percurso.

Figura 7 - Linha do tempo do MROSC.

<p>Conselho da Comunidade Solidária Criado em 12 de janeiro, presidido por Ruth Cardoso, na época primeira dama.</p> <p>Plano Diretor da Reforma do Estado Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro.</p>	<p>Promulgada a Lei das OSCIPs Lei Federal nº 9.790, de 23 de março, conhecida como "a nova lei do Terceiro Setor".</p> <p>Decreto Federal nº 3.100/1999 Publicado o Decreto nº 3.100, de 30 de julho, que regulamenta a Lei das OSCIPs.</p>	<p>Decreto nº 6.170/2007 Em 25 de julho foi editado o decreto que regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelo Governo Federal com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos</p> <p>Segunda CPI das ONGs Instalada em 03/10/2007, a CPI das ONGs era para apurar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para ONGs e OSCIPs, no período de 1999 a 2006.</p>					
1995	1997	1998	1999	2001	2002	2007	continua ...
	<p>6ª Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária. Tema "Marco Legal do Terceiro Setor", objetivando, por um lado, identificar as principais dificuldades legais que as entidades privadas não-mercantis enfrentam no seu cotidiano e, por outro, recolher sugestões de como reformar a atual legislação e inovar.</p>	<p>Promulgada a Lei do Voluntariado Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, estabelece alguns direitos e deveres das entidades que se utilizam desse serviço.</p> <p>Plano Nacional de Publicização Criado pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de Maio de 1998, conhecida também por Lei das Organizações Sociais – OS.</p>		<p>Primeira CPI das ONGs Instalada em 19/01/01, a CPI das ONGs para apurar atuação irregular de ONGs no território nacional, bem como a interferência em assuntos indígenas, ambientais, etc., especialmente da Região Amazônica.</p>	<p>Promulgado Novo Código Civil Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que entrou em vigor em janeiro de 2003, apresentando mudanças relevantes na regulamentação jurídica das OSC.</p> <p>Relatório Final da Primeira CPI das ONGs Relatório Final da primeira CPI das ONG's foi aprovado em 2002.</p>		
	<p>Relatório Final da CPI das ONGs Apresentação do Relatório Final da CPI das ONGs, em 1º/11/2010. O Relatório não foi apreciado tampouco votado, acarretando no arquivamento de todo o processo.</p> <p>Plataforma OSC Articulação da Plataforma por um Novo MROSC</p>			<p>Lei 13.019/2014 Sanção da Lei do MROSC, que Estabelece um novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs.</p> <p>Medida Provisória 658/2014 Edição da MP 658/2014, que prorroga A entrada em vigor da Lei 13.019/14, para 27 de julho de 2015.</p>		<p>Lei 13.019/2014 Entra em vigor, dia 23 de janeiro de 2016, para União, Distrito Federal e Estados.</p>	
... 2010	2011	2012	2014	2015	2016	2017	
	<p>Criação GTI Criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por governo e sociedade civil, para avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal que rege as parcerias entre Estado e OSCs</p>	<p>Relatório GTI Conclusão do relatório do GTI contendo diagnóstico e propostas para o aperfeiçoamento e os desafios remanescentes da agenda do MROSC</p>		<p>Medida Provisória 684/2015 Edição, em 21/07/2015, da MP 684/15, que prorroga a entrada em vigor da Lei 13.019/2014 para 23/01/2016.</p> <p>Projeto de Lei de Conversão 21/2015 Aprovação, em 11/11/15, do PLV 21/15, oriundo da MP 684/15. Propõe alteração em diversos dispositivos e prorrogação da entrada em vigor da Lei 13.019/2014 para 23/01/16 (União, DF e Estados) e 1º/01/2017 (Municípios)</p> <p>Lei 13.204/2015 Sanção, em 14/12/2015, do PLV 21/2015, convertido na Lei 13.204/2015, que altera e prorroga a entrada em vigor da Lei 13.019/14 para 23/01/2016. Para os Municípios, a norma passará a vigorar em janeiro de 2017.</p>		<p>Lei 13.019/2014 Entra em vigor, em 1º de janeiro, para os Municípios.</p>	

Fonte: Adaptado de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (2014).

Desde a criação do Conselho da Comunidade Solidária até a entrada em vigor da Lei Federal nº 13.019/2014, surgiram temas que entraram e saíram da agenda pública e política; ocorreram audiências públicas, mobilizações nas redes sociais, cartas públicas e notícias em

jornais eletrônicos, de onde originaram importantes documentos que servirão de objeto de estudo da presente pesquisa.

A internet disponibiliza um volume significativo de informações registradas, armazenadas, transmitidas ou disponibilizadas para consulta acerca do processo de construção do MROSC, principalmente, a partir do lançamento da Plataforma por um Novo MROSC, quando foi criado um espaço público virtual para abrigar uma agenda comum das OSC signatárias da Plataforma.

De acordo com a ABONG (2014), a discussão por um marco regulatório para as OSC ultrapassa duas décadas, por isso, a presente pesquisa ficará restrita ao período de 1995 a 2017, intervalo suficiente para compreendermos a formação da esfera pública sobre o MROSC no mundo da vida.

5.3 Caracterização da amostra

O universo, ou população é o conjunto de elementos que possuem as características que serão objeto do estudo, e a amostra, ou população amostral é uma parte do universo escolhido selecionada a partir de um critério de representatividade (VERGARA, 1998).

O universo da pesquisa é composto por OSC, sediadas no Município de Nepomuceno, que recebem recursos financeiros do poder público local, para o custeio de suas atividades, nas áreas de educação, saúde e assistência social. O critério de representatividade atribuído, para a determinação da amostra, foi o de OSC que tenham sido contempladas com recursos públicos municipais, no ano de 2016, por subvenção social.

Desta forma, a amostra selecionada pode ser classificada como não probabilística, visto que a seleção foi feita por acessibilidade, longe de qualquer procedimento estatístico, em razão da facilidade de acesso pelo pesquisador (VERGARA, 1998).

Não integrou a pesquisa a Santa Casa de Misericórdia de Nepomuceno que, embora seja considerada uma OSC e receba recursos públicos do Município, a Lei Federal nº 13.019/2014 não se aplica aos convênios e contratos celebrados por entidades filantrópicas dessa natureza, nos termos do IV do art. 3º do referido diploma legal, associado ao §1º do art. 199 da Constituição Federal de 1988:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos (BRASIL, 1988).

Portanto, das 55 OSC existentes no Município de Nepomuceno (IBGE, 2010), 8 foram selecionadas para a pesquisa de campo. São elas: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, Associação Santo Agostinho de Assistência Social, Centro de Educação Infantil Menino Jesus, Centro Social São José, Conselho Particular de Nepomuceno da Sociedade São Vicente de Paula, Associação Nazaré de Proteção e Atendimento a Criança e ao Adolescente, Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno e Lar de Proteção das Crianças e Adolescentes de Nepomuceno.

Quadro 8 - Atividade e vínculo das OSCs sediadas em Nepomuceno/MG.

Nº	NOME DA OSC	ATIVIDADE PREPONDERANTE	RECEBE RECURSO DO MUNICÍPIO
1.	Associação dos Produtores Hortifrutigranjeiros e Artesanatos do Município de Nepomuceno	Agricultura Familiar	NÃO
2.	Conselho Particular de Nepomuceno da Sociedade São Vicente de Paula	Assistência Social	SIM
3.	Grupo das Samaritanas de Nepomuceno	Assistência Social	NÃO
4.	Associação Nazaré de Proteção e Atendimento a Criança e ao Adolescente	Assistência Social	SIM
5.	Associação de Proteção à Maternidade e à Infância	Assistência Social	NÃO
6.	Centro Social Padre Butinha	Assistência Social	NÃO
7.	Associação Brasileira Comunitária para a Prevenção do Uso de Drogas – ABRAÇO	Assistência Social Saúde	NÃO
8.	Associação Betel	Assistência Social	NÃO
9.	Fundação Giovanni Baratti	Assistência Social	NÃO
10.	Lar de Proteção das Crianças e Adolescentes de Nepomuceno	Assistência Social	SIM
11.	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE NEPOMUCENO	Assistência Social e Educação Especial	SIM
12.	Associação Comunitária de Radiodifusão de Nepomuceno	Comunicação	NÃO
13.	Associação da Vila Esméria	Comunitária	NÃO
14.	Associação de Desenvolvimento Comunitário do Médio Rio Grande	Comunitária	NÃO
15.	Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Nazaré de Minas	Comunitária	NÃO

Nº	NOME DA OSC	ATIVIDADE PREPONDERANTE	RECEBE RECURSO DO MUNICÍPIO
16.	Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Santo Antônio Cruzeiro	Comunitária	NÃO
17.	Associação de Desenvolvimento Comunitário do Estivado e Adjacências	Comunitária	NÃO
18.	Associação de Desenvolvimento Comunitário do Pinhal e Adjacências	Comunitária	NÃO
19.	Associação de Desenvolvimento Comunitário dos Olhos D'Água e Adjacências	Comunitária	NÃO
20.	Associação dos Agricultores Familiares de Nepomuceno	Comunitária	NÃO
21.	Associação de Desenvolvimento Comunitário da Capoeirinha	Comunitária	NÃO
22.	Associação de Desenvolvimento Comunitário do Barreirinho	Comunitária	NÃO
23.	Associação Comunitária da Água Limpa	Comunitária	NÃO
24.	Conselho do Desenvolvimento Comunitário do Morembá	Comunitária	NÃO
25.	Associação Comunitária do Barreiro	Comunitária	NÃO
26.	Associação de Desenvolvimento Comunitário da Pedra Negra	Comunitária	NÃO
27.	Associação Comercial e Industrial de Nepomuceno	Desenvolvimento	NÃO
28.	Associação dos Distribuidores e Revendas de Insumos de Nepomuceno	Desenvolvimento	NÃO
29.	Câmara de Dirigentes Lojistas de Nepomuceno	Desenvolvimento	NÃO
30.	Associação Rodrigues Cruz	Educação	NÃO
31.	Associação Escola Presbiteriana Ruth See	Educação	NÃO
32.	Associação Santo Agostinho de Assistência Social	Educação Infantil	SIM
33.	Centro de Educação Infantil Menino Jesus	Educação Infantil	SIM
34.	Centro Social São José	Educação Infantil	SIM
35.	América Futebol Clube	Esporte	NÃO
36.	Associação Atlético Adonai	Esporte	NÃO
37.	Associação Desportiva Recreativa e Cultural	Esporte	NÃO

Nº	NOME DA OSC	ATIVIDADE PREPONDERANTE	RECEBE RECURSO DO MUNICÍPIO
	Juventude		
38.	Liga Esportiva de Nepomuceno	Esporte	NÃO
39.	Associação Esportiva Cultural	Esporte	NÃO
40.	Clube de Nepomuceno	Recreativa	NÃO
41.	Clube dos 40	Recreativa	NÃO
42.	Associação Recreativa Internacional	Recreativa	NÃO
43.	Escola de Samba a Meritíssima do Samba	Recreativa Cultural	NÃO
44.	Mitra Diocesana da Campanha Paróquia São João Nepomuceno	Religiosa	NÃO
45.	Igreja Evangélica Nazareno	Religiosa	NÃO
46.	Tenda Espírita de Umbanda Amor e Caridade	Religiosa	NÃO
47.	Igreja Universal do Reino De Deus	Religiosa	NÃO
48.	Igreja Presbiteriana de Nepomuceno	Religiosa	NÃO
49.	Igreja Evangélica Transcultural do Calvário	Religiosa	NÃO
50.	Igreja Evangélica Transcultural Vila Bernardo	Religiosa	NÃO
51.	Primeira Igreja Batista em Nepomuceno-MG	Religiosa	NÃO
52.	Igreja do Evangelho Quadrangular	Religiosa	NÃO
53.	Igreja Evangélica Transcultural de Nepomuceno	Religiosa	NÃO
54.	Santa Casa de Misericórdia de Nepomuceno	Saúde	SIM
55.	Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno	Saúde	SIM

Fonte: Adaptado do IPEA (2016).

Percebe-se que das 55 organizações, sediadas no Município de Nepomuceno, apenas 9 recebem recursos financeiros do erário municipal, por subvenção social, que corresponde a 16% das OSC. Realizamos uma classificação das OSC por suas atividades preponderantes e observamos que cerca de 25% das entidades são comunitárias, ou seja, exercem atividades de representação da comunidade perante o poder público e a sociedade, visando à melhoria da qualidade de vida da região em que estão situadas.

5.4 Instrumentos de pesquisa e coleta de dados

Na pesquisa de campo, será analisado como as OSCs do Município de Nepomuceno interpretam a Lei Federal nº 13.019/2014, em relação às parcerias locais de prestação de serviços assistenciais e educacionais, por observação participante do pesquisador e de aplicação de dois questionários.

A decisão de realizar a pesquisa de campo no Município de Nepomuceno/MG decorre da atuação do pesquisador como servidor do quadro efetivo da Procuradoria Geral do Município há mais de 9 (nove) anos, bem como por estar conduzindo o processo de implementação da nova lei do MROSC na localidade.

O pesquisador participou diretamente no processo de regulamentação da Lei Federal nº 13.019/2014, em Nepomuceno/MG, tendo como produto o Decreto Municipal nº 862 de 19 de abril de 2017, que dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública do Município de Nepomuceno e as OSC (NEPOMUCENO, 2017b).

O questionário 1 (Apêndice 2) foi limitado a três tipos de questões para não confundir o respondente (VERGARA, 1998). Foram apresentadas questões de marcação sim ou não, com ponderações, questões abertas e outras para seleção de mais de uma alternativa.

O objetivo do primeiro questionário foi realizar um diagnóstico preliminar acerca do perfil das OSC do Município de Nepomuceno, como equipe técnica disponível, grau de dependência com relação a repasse de recursos públicos, forma de gestão, redes que participam, bem como conhecimento acerca do novo MROSC. A Figura 8 registra o momento da apresentação do questionário 1 para as OSCs selecionadas à pesquisa no Município de Nepomuceno.

Figura 8 - Apresentação do questionário 1 as OSC.



Fonte: Arquivo pessoal (2017).

O questionário 1 foi aplicado, antes do início da capacitação sobre o MROSC, ofertada pela Prefeitura Municipal de Nepomuceno, nos dias 09 e 10 de maio de 2017, no Plenário da Câmara Municipal, ministrada pela Rede Mineira de Cidadania, tendo como público-alvo os representantes e técnicos das OSC sediadas no município, bem como para os técnicos administrativos das Secretarias Municipais Educação, Saúde e Assistência Social que interagem diretamente com as organizações. A Figura 9 registra a presença dos representantes das OSCs e do poder público municipal na capacitação sobre o MROSC, realizada no Município de Nepomuceno.

Figura 9 - Representantes das OSC e do Poder Público Municipal.



Fonte: Nepomuceno (2017d).

A proposta é aplicar um segundo questionário para as mesmas OSC, em janeiro de 2018, logo após os vencimentos dos primeiros Termos de Colaboração (parcerias) firmados com o Município de Nepomuceno, no exercício de 2017, sob a vigência da Lei Federal nº 13.019/2014, que se encerram em 31/12/2017. Com aplicação do segundo questionário, levantamos informações para analisar os eventuais impactos da implementação da Lei Federal nº 13.019/2014, no âmbito do Município de Nepomuceno, em relação às parcerias locais com as OSCs de prestação de serviços assistenciais e educacionais.

Além da pesquisa de campo, realizamos uma investigação documental, isto é, fontes de dados secundários. Segundo Gil (2008, p. 51), a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico” tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, relatórios de comissões parlamentares, vídeos, projetos de leis, resultado de pesquisas já desenvolvidas (ZANELA, 2011). A partir da interpretação desses dados secundários, é possível produzir conhecimento capaz de sustentar a presente pesquisa.

5.5 Procedimentos para análise de resultados

Na análise de resultados, foi utilizado o método hermenêutico-dialético como instrumento de interpretação qualitativa dos dados coletados na presente pesquisa. Segundo

Minayo (2003), o método hermenêutico-dialético propicia que a fala dos atores sociais seja colocada em seu contexto para uma melhor compreensão da realidade social. Segundo Guerra (2014), as perspectivas histórica e dialética são muito importantes nesse método, por revelarem as vinculações concretas do objeto de estudo, valorizando a historicidade e a relação entre a base material e a representação da realidade.

Minayo (2003), ao articular a hermenêutica e a dialética, possibilitou ao interprete/pesquisador entender o texto, a fala e o depoimento como resultado de um processo social, expresso pela linguagem, contextualização histórica e prática estruturada pela tradição. A hermenêutica busca compreender o sentido que se dá à comunicação entre os seres humanos, tendo na linguagem seu foco principal, sendo preciso compreender seu contexto e sua cultura (ALENCAR et al., 2012).

Do ponto de vista metodológico, a abordagem hermenêutica desenvolve-se nos seguintes parâmetros: busca diferenças e semelhanças entre o contexto dos autores e o contexto do investigador; explora as definições de situação do ator, supõe o compartilhamento entre o mundo observado e os sujeitos, com o mundo da vida do investigador; busca entender os fatos, os relatos e as observações e apoia essa reflexão sobre o contexto histórico; julga e toma decisão sobre o que ouve, observa e compartilha; e produz um relato dos fatos em que os diferentes atores se sintam contemplados (ALENCAR et al., 2012, p. 245).

A dialética, por sua vez, está fundada no diálogo, na pergunta e na controvérsia. É uma ciência que busca, “nos fatos, na linguagem, nos símbolos e na cultura, os núcleos obscuros e contraditórios para realizar uma crítica sobre eles” (ALENCAR et al., 2012, p. 245). Segundo os autores, a dialética cria instrumentos de crítica e de apreensão das contradições da linguagem para compreender que a análise dos significados deve estar baseada na *práxis* social.

A articulação da hermenêutica com a dialética, na visão de Alencar et al. (2012), é um caminho para fundamentar pesquisas qualitativas, por valorizar as complementaridades e divergências entre elas, podendo destacar que:

[...] ambas trazem a ideia do condicionamento histórico da linguagem, das relações e das práticas; ambas partem do pressuposto de que não há observador imparcial; ambas questionam o tecnicismo em favor do inter-subjetivismo da compreensão e da crítica; ambas estão referidas à prática estruturada pela tradição, pela linguagem, pelo poder e pelo trabalho; ambas reúnem o poder para “aproximação da verdade” investigada. No entanto, enquanto a hermenêutica enfatiza o consenso, a mediação e o acordo, a dialética se orienta para a diferença, o contraste, o dissenso e a crítica (ALENCAR et al., 2012, p. 245).

Dessa maneira, podemos representar o método hermenêutico-dialético pela figura 10.

Figura 10 - Modelo de abordagem hermenêutica dialética.



Fonte: Adaptado de Campos e Sapelli (2012).

De acordo com a Figura 10, a abordagem hermenêutica dialética possibilita a compreensão do fenômeno pesquisado, por meio da interpretação de textos, notícias, documentos oficiais, vídeos, etc., produzidos no processo de construção do MROSC, considerando o contexto histórico e cultural em que estão inseridos.

Minayo (2003) sugere dois níveis de interpretação: o primeiro diz respeito à conjuntura socioeconômica e política do qual faz parte o grupo social a ser estudado; o segundo nível baseia-se no encontro que realizamos com os fatos sugeridos na investigação. Neste último, o pesquisador observará as condutas, costumes, analisará as instituições, cerimônias, audiências públicas, eventos, dentre outros.

A autora apresenta ainda alguns passos para operacionalização do método hermenêutico-dialético: ordenação dos dados, classificação dos dados e análise final.

5.5.1 Primeiro passo: ordenação dos dados

A ordenação dos dados compreende a leitura geral do material eleito para a análise. Nesta fase efetua-se o mapeamento de todos os dados obtidos no trabalho de campo, assim como o levantamento documental (ALENCAR et al., 2012; MINAYO, 2003).

Foram levantados dados secundários publicados em artigos acadêmicos, dissertações, teses de doutorado e em documentos produzidos pelas OSC que integram a Plataforma por um Novo MROSC, carta aberta aos candidatos à Presidência da República, carta resposta da candidata Dilma Rousseff, projetos de leis, medidas provisórias, relatórios de comissões parlamentares, relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), vídeos de audiências públicas, cartilhas, notícias de jornais e seminários de divulgação e capacitação. Os dados primários foram coletados pelos questionários aplicados nas OSCs que recebem recursos públicos do Município de Nepomuceno.

Quadro 9 - Relação de documentos do *corpus* de análise. (Continua)

DATA	DOCUMENTOS
12/01/1995	Decreto nº 1.366/1995 – Cria o Programa e o Conselho da Comunidade Solidária.
21/09/1995	Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado.
06/10/1997	Consensos gerais e específicos da 6ª Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária.
28/07/1998	Projeto de Lei nº 4.690/98, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
12/2002	Relatório Final da 1ª CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) das “ONGs” –Apurar denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais – ONG’s,
10/2010	Relatório Final da 2ª CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) das “ONGs” - repasse de recursos federais para ONGs e OSCIPs no período de 1999 até 30 de abril de 2009, 1478p.
21/09/1995	Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado.
06/10/1997	Consensos gerais e específicos da 6ª Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária.
28/07/1998	Projeto de Lei nº 4.690/98, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
10/2010	Relatório Final da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) das “ONGs” - repasse de recursos federais para ONGs e OSCIPs no período de 1999 até 30 de abril de 2009, 1478p.
10/2010	Carta da Candidata à Presidência da República, Dilma Rousseff para OSC
31/05/2011	Síntese da Reunião do Comitê Facilitador da Plataforma para a Construção do Novo MROSC com a Secretaria Geral da Presidência.
16/09/2011	Decreto Federal nº 7.568, de 16 de setembro de 2011 – Cria o Grupo de Trabalho Interministerial
28/10/2011	Decreto Federal nº 7.592, de 28 de outubro de 2011 - Suspende Repasses das ONGs por 30 dias
28/10/2011	Carta Aberta à Presidenta da República Dilma Rousseff
11/11/2011	Síntese da 1ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Marco Regulatório para OSCs.
09 a 11/11/2011	Relatório do I Seminário Internacional do MROSC
30/11/2011	Síntese da 2ª Reunião do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI
15/12/2011	Síntese da 3ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Marco Regulatório para OSCs
19/01/2012	Síntese da 4ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Marco Regulatório para OSCs
08/2012	Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI - MROSC – Agosto de 2012
26/08/2013	Nota Pública – MROSC E O CONTROLE DA CORRUPÇÃO – O QUE ESTÁ POR TRÁS DO DESCASO DO GOVERNO?

Quadro 9 - Relação de documentos do *corpus* de análise. (Continua)

DATA	DOCUMENTOS
02/07/2014	Projeto de Lei nº 3.877/2014
31/07/2014	Lei Federal nº 13.019/2014
27/08/2014	Primeira contribuição das OSCs para o processo de regulamentação da Lei Federal nº 13.019/2014
12/10/2014	Carta Aberta da “PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL” ÀS/AOS CANDIDATAS/OS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, AOS GOVERNOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL E AOS PODERES LEGISLATIVOS.
29/10/2014	Medida Provisória nº 658/2014
12/2014	Relatório da Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 658-2014 – Relatora Senadora Gleisi Hoffman
16/12/2014	Projeto de Lei de Conversão nº 19, de 2014.
19/12/2014	Projeto de Lei Senado nº 649/2011 = Projeto de Lei nº 7.168/2014 (Câmara dos Deputados).
21 a 23/05/2015	Relatório do II Seminário Internacional do MROSC
21/07/2015	Medida Provisória nº 684/2015
27/10/2015	Projeto de Lei de Conversão nº 21/2015
28/10/2015	Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2015 (Proveniente da Medida Provisória nº 684, de 2015)
14/12/2015	Lei Federal nº 13.204/2015
19/04/2017	Decreto Municipal nº 862, de 19 de abril de 2017, dispõe a aplicação, no âmbito da Administração Pública Municipal, da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias com Organizações da Sociedade Civil
DATA	VÍDEOS
09/10/2014	Vídeo TVNBR – PROGRAMA CENAS DO BRASIL - O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil estabeleceu novas regras no país para a relação das entidades com o governo, que se tornou mais clara e transparente. Entre as novas regras estão a exigência de chamamento público obrigatório, três anos de experiência das organizações e ficha limpa de seus dirigentes. Para debater o tema, o Cenas do Brasil convidou a assessora especial da Secretária-geral da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes; e a diretora-executiva da Associação Brasileira de ONGs (Abong), Adriana Ramos.
26/11/2014	Vídeo - Audiência Pública no Senado Federal sobre a Medida Provisória 658/2014
20/08/2015	Vídeo – Entrevista – Observatório do 3º Setor. A importância do marco regulatório do terceiro setor, com Vera Masagão – Presidente da ABONG.
07/10/2015	Vídeo – 1ª Audiência Pública no Senado Federal da Medida Provisória 684/2015.
14/10/2015	Vídeo – 2ª Audiência Pública no Senado Federal da Medida Provisória 684/2015.
DATA	NOTÍCIAS
22/11/2010	Chega ao fim a CPI das ONGs no Senado – INESC Instituto de Estudo Socioeconômico.
03/04/2011	Governo e organizações discutem proposta de PL para regulamentar relação entre Estado e Sociedade Civil – Plataforma MROSC
27/10/2011	Entenda como ocorrem fraudes nos convênios entre ONGs e governos Ex-ministro do Esporte é investigado por suposto esquema de desvio. Falta de lei e fiscalização falha facilitam fraudes, dizem especialistas.
31/10/2011	Suspender repasses é criminalizar ONSs, afirmam entidades. Decreto suspendeu pagamentos de órgãos federais a ONGs por 30 dias. Decisão do governo é 'injusta' e prejudicial à imagem, dizem entidades. G1/Globo.com
31/10/2011	Decreto que suspende repasse de verbas a ONGs é publicado - Ministérios precisam fazer revisão para atestar uso correto do dinheiro. Medida, válida por 30 dias, prevê exceções e prorrogação do prazo. G1/Globo.com
08/01/2014	Câmara deve discutir projeto com regras para ONGs em fevereiro, diz governo. Empreendedor Social - Folha de São Paulo
29/10/2014	Governo estuda adiar vigência do Marco Regulatório da Sociedade Civil – Jornal do Brasil

Quadro 9 - Relação de documentos do *corpus* de análise. (Conclusão)

DATA	NOTÍCIAS
28/12/2015	Aprovadas Novas Regras para o Marco Regulatório das OSCs - Colunas - Empreendedor Social - Folha de São de Paulo
25/01/2016	A conquista do novo MROSC - Ricardo Berzoini – Ministro da Secretaria de Governo – Brasil 247
07/03/2016	Novo marco regulatório para ONGs - Valor Econômico
08/05/2016	Um novo marco legal para o desenvolvimento dos municípios. Norma que rege o terceiro setor vai trazer grandes desafios aos novos prefeitos em 2017. Fernando Borges Mânica – Jornal Gazeta do Povo
DATA	QUESTIONÁRIO 1
09/05/2017	Primeiro questionário respondido pelas OSC do Município de Nepomuceno que recebem recursos públicos municipais, com objetivo realizar diagnóstico preliminar.
DATA	QUESTIONÁRIO 2
Janeiro/2018	Segundo questionário respondido pelas OSC do Município de Nepomuceno que recebem recursos públicos municipais, com objetivo de analisar os eventuais impactos na implementação do MROSC no âmbito do Município de Nepomuceno, em relação às parcerias com as OSCs que prestam serviços assistenciais e educacionais.

Fonte: Do autor (2017).

A partir da seleção dos referidos documentos e da coleta de dados primários, constituiu-se o *corpus* para pesquisa. O *corpus* da pesquisa tem a finalidade de atender o objetivo da dissertação, que consiste em analisar a formação da esfera pública sobre o MROSC (Lei Federal nº 13.019/2014), no mundo da vida, ao longo dos últimos 22 anos.

Constituído o *corpus* de análise da pesquisa, o material será preparado formalmente, com a transcrição dos vídeos para texto, as notícias de imprensa serão recortadas e as respostas abertas dos questionários também serão transcritas, bem como os dados obtidos com as respostas objetivas serão tratados pelos gráficos e quadros, facilitando a interpretação e a sistematização da análise.

5.5.2 Segundo passo: classificação dos dados

A classificação dos dados é realizada por uma leitura exaustiva e repetida dos textos, estabelecendo interrogações para que possam ser identificadas as estruturas relevantes dos atores sociais, os núcleos de sentido e as ideias centrais sobre o objeto de estudo, como as convergências, divergências, complementaridade e diferenças (ALENCAR et al., 2012; MINAYO, 2003).

Nesse momento, serão formuladas categorias que irão auxiliar, na compreensão das intenções e finalidades dos discursos, relacionando com os objetivos específicos da pesquisa e o referencial teórico (ALENCAR et al., 2012; MINAYO, 2003).

A partir da leitura exaustiva e reflexão do material de pesquisa, foram identificados pontos de análise nos discursos dos atores sociais envolvidos (representantes de OSCs, parlamentares, representantes do Poder Executivo, especialistas e jornalistas), sendo muitos deles em comum. Esses pontos foram levantados a partir de indicadores fundamentados no aporte teórico e nos objetivos específicos de investigação deste trabalho. Os discursos foram agrupados em quatro categorias de análise apresentadas no Quadro 10. São elas:

Quadro 10 - Categorias discursivas de análise.

DISCURSOS/CATEGORIAS	FUNDAMENTO TEÓRICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA
Valorização das OSCs	Mundo da vida e sistema	Identificar e descrever o contexto histórico do processo de construção do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014).
Transparência na aplicação dos recursos públicos	Participação cidadã	Identificar e analisar os instrumentos democráticos de participação social que legitimaram o processo de elaboração da Lei Federal nº 13.019/2014.
Segurança jurídica	Esfera pública como <i>locus</i> da <i>práxis</i> discursiva de legitimação.	Identificar e analisar os discursos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014).
Efetividades nas parcerias	Racionalidade comunicativa	Analisar os eventuais impactos da implementação da Lei Federal nº 13.019/2014 no âmbito do Município de Nepomuceno, em relação às parcerias locais com as organizações da sociedade civil de prestação de serviços assistenciais e educacionais.

Fonte: Do autor (2017).

5.5.3 Terceiro passo: análise final

O terceiro passo compreende a articulação entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, respondendo à questão de pesquisa e a seus objetivos específicos. É o momento em que o pesquisador relaciona o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática (MINAYO, 2003). Segundo Alencar et al. (2012), busca-se aqui realizar a intersecção de diferentes discursos e falas dos atores sociais, com intuito de identificar as convergências, divergências, complementaridades e diferenças.

Para Oliveira (2011), é na análise de dados que são trabalhadas mais intensamente as informações obtidas segundo o referencial teórico. É nesse instante que ocorre o momento dialético, quando se eleva do empírico para o teórico (vice-versa).

A análise final será realizada, utilizando-se das categorias concebidas, relacionando-as com o fundamento teórico e os resultados obtidos pelo pesquisador para a produção dos resultados e considerações finais.

O Quadro 11 apresenta os procedimentos de análises de dados, relacionando-os aos objetivos específicos propostos na presente pesquisa, bem como com as estratégias de coleta de dados.

Quadro 11 - Procedimentos de análise de dados.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA	ESTRATÉGIA COLETA DE DADOS	ANÁLISE DE DADOS
Identificar e descrever o contexto histórico do processo de construção do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014).	Análise documental	- Transcrição da íntegra dos vídeos de audiências públicas, leitura dos documentos levantados.
Identificar e analisar os instrumentos democráticos de participação social que legitimaram o processo de elaboração da Lei Federal nº 13.019/2014.	Análise documental	- Identificação das convergências, divergências, complementaridades e diferenças nos textos e falas dos atores sociais.
Identificar e a analisar os discursos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014).	Análise documental	- Identificação das categorias de análise. - Análise das categorias em relação ao referencial teórico e impressões do pesquisador (interpretação).
Analisar os eventuais impactos da implementação da Lei Federal nº 13.019/2014 no âmbito do Município de Nepomuceno, em relação às parcerias locais com as organizações da sociedade civil de prestação de serviços assistenciais e educacionais.	Questionários Observação participante	- Apresentação dos resultados na forma de quadro e gráficos contendo as respostas dos representantes das OSC.

Fonte: Do autor (2017).

A Figura 11 sintetiza a método hermenêutico-dialético adotado nesta pesquisa.

Figura 11 - Fluxograma da análise Hermenêutica-dialética.



Fonte: Adaptado de Alencar et al. (2012).

6 ANÁLISE DISCURSIVA DOS ELEMENTOS QUE FORMARAM A ESFERA PÚBLICA DE RECONHECIMENTO DO MROSC

Neste capítulo, serão analisados os discursos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014), bem como os instrumentos democráticos de participação social utilizados em sua construção, à luz da teoria habermasiana acerca da esfera pública e da legitimidade e de outras vertentes que contribuem para a compreensão da Lei do MROSC.

Essa análise se deu em três momentos: o primeiro abrangeu uma fase histórica na busca por um marco regulatório do TS, partindo do ano de 1995, com a criação do Conselho da Comunidade Solidária, passando pelo Programa Nacional de Publicização, pelas duas CPI's das ONG's, criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, em 2010, e o processo de tramitação da Lei nº 13.019/2014 no Congresso Nacional até sua sanção presidencial em 31 de julho de 2014; o segundo iniciou com a publicação da Lei nº 13.019/2014, caminhando pelas alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015 até a entrada em vigor do MROSC para os municípios em 1º de janeiro de 2017 (BRASIL, 2014d, 2015c). O terceiro teve como foco o processo de implementação do MROSC, que ainda está em andamento na maioria dos 5.570 municípios. Nesse momento, foi analisado o impacto da implementação do MROSC, no município de Nepomuceno-MG, nas parcerias firmadas com OSCs nas áreas de saúde, educação e assistência social, no ano 2017. Essa análise nos ajudou a compreender alguns desafios que estão sendo enfrentados pelos municípios, especialmente, por aqueles com até 30 mil habitantes, que representam mais de 79% dos municípios brasileiros (IBGE, 2010).

6.1 Os discursos que sustentaram formação da esfera pública sobre o marco legal das OSC's

A esfera pública é formada, ao longo da história, de acordo com o contexto social, político, econômico e cultural (GARCIA, 2016; TINÔCO, 2017). Dessa maneira, é difícil precisar as origens da formação de uma esfera pública, por ser um processo histórico contingente e sem fim determinado (MAIA; FERNANDES, 2002).

Sendo assim, o presente capítulo busca examinar os discursos e argumentos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o MROSC no mundo da vida e no sistema. Vale ressaltar que a pesquisa não representa a totalidade da formação dessa esfera pública,

uma vez que a construção de uma esfera pública deve ser vista como “caótica e, mesmo, anárquica em suas formas de organização” (MAIA; FERNANDES, 2002, p. 159), em razão de seu horizonte aberto, permeável, mutável (HABERMAS, 2012a).

Dessa forma, na análise da formação da esfera pública que precedeu ao MROSC, não se busca esgotar todos os argumentos e discursos envolvidos em sua construção, dada a sua amplitude e da impossibilidade de precisar uma data de sua constituição.

6.1.1 Discursos de aproximação entre o Estado e as OSCs

Conforme contextualizamos no capítulo 2 da presente dissertação, o Programa e o Conselho da Comunidade Solitária, criados em 1995, foram incumbidos pelo Governo Federal de estudar e implementar um marco legal para o Terceiro Setor, diante da expressiva expansão e das ações desencontradas empreendidas pelas organizações filantrópicas (PERES, 2005).

A base teórico-legal do Programa e do Conselho da Comunidade Solidária estava ligada ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (PERES, 2005), que “propunha a criação de instituições normativas e organizacionais que alterassem o padrão de gestão pública, transitando de um modelo burocrático para o de perfil gerencial” (ABRAMOV, 2016, p. 124). A proposta do Conselho era de órgão articulador entre os entes federativos, entre a administração pública e entidades não governamentais (ABRAMOV, 2016; PERES, 2005).

O Conselho da Comunidade Solidária, logo após sua instituição, foi presidido pela primeira dama, Sra. Ruth Cardoso (PERES, 2005). Idealizadora e dirigente do Programa Comunidade Solidária, para ela, os “movimentos sociais que emergiram, após o regime militar, eram excessivamente ideológicos e partidarizados, contrastando com as associações não governamentais” (ABRAMOV, 2016, p. 124). As entidades não governamentais eram vistas por Ruth Cardoso como uma dimensão organizada da sociedade, baseadas em valores e na concepção de cidadania, deixando de lado a disputa com o poder político. A luta política e ideológica deu lugar a um novo espaço de sociabilidade capaz de superar a incapacidade do Estado e os limites do mercado, denominado de terceiro setor (ABRAMOV, 2016).

Ruth Cardoso, em entrevista concedida aos pesquisadores Martes e Alves (2006), reconheceu que os “movimentos sociais deram origem a muitas ONGs. Eles passaram a prestar alguns serviços e a institucionalizá-los. Começou-se a ter um caminho diferente: maior

diálogo com o Estado, maior diálogo institucional”. Segundo a ex-primeira dama, nas reuniões do Programa Comunidade Solidária, não havia critério ideológico para as tomadas decisões, senão deixariam de reconhecer a heterogeneidade das organizações, que é base da democracia (MARTES; ALVES, 2006).

Ruth Cardoso defendia o caráter autônomo das organizações da sociedade civil, as quais tinham o “mérito de romper com a dicotomia público *versus* privado, enriquecendo a dinâmica social” (ABRAMOV, 2016, p. 126). Para a antropóloga, as associações sem fins lucrativos, em geral, eram movidas pela solidariedade ou pelo espírito de cidadania de seus membros, que, na maioria, eram voluntários, transcendendo posições partidárias ou socioeconômicas (ABRAMOV, 2016).

Ao se referir às rodadas de interlocução políticas, ocorridas entre os anos de 1995 a 1999, especificamente sobre a discussão em torno do marco legal para o TS, Ruth Cardoso ressalta que houve resultados positivos, sendo a Lei das OSCIPs um dos mais importantes, bem como a Lei do Voluntariado. No processo de discussão das propostas legislativas, havia mais consenso entre os representantes da sociedade civil do que em relação aos burocratas indicados pelo governo (MARTES; ALVES, 2006). Segundo Ruth Cardoso, houve uma resistência forte na implementação da Lei das OSCIPs por parte dos burocratas, mas também de algumas organizações não governamentais, em especial, aquelas tradicionais da área de assistência social que não reagiam bem a mudanças (MARTES; ALVES, 2006). E a antropóloga completa:

[Ruth Cardoso]. Tivemos interlocuções cujo resultado palpável, no fim, não foi tão grande, mas o fato de termos estabelecido o diálogo foi fundamental. E outras, onde o diálogo foi muito mais fácil e o resultado positivo, como a Lei do Voluntariado; enfim, mudanças que foram significativas, mas até hoje difíceis de implementar (MARTES; ALVES, 2006, p. 1).

Na visão de Ruth Cardoso, as Interlocuções Políticas foram idealizadas para possibilitar o diálogo entre os órgãos de diferentes entes federativos e entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, e “nisso tivemos muito sucesso, porque trabalhamos com temas bem complicados e conseguimos colocar frente a frente representantes do governo e da sociedade civil” (MARTES; ALVES, 2006, p. 1).

Outro ator social ativo no Conselho Consultivo do Comunidade Solidária foi Rubem César Fernandes, um dos mais consultados autores sobre o tema do terceiro setor. O escritor e antropólogo brasileiro afirma que o período ditatorial incutiu em muitas associações um

sentimento avesso ao poder político (ABRAMOV, 2016). Rubem César Fernandes argumenta que nos anos de ditadura:

[...] os canais de articulação verticais deixaram de integrar a sociedade e o Estado, a comunidade passou a distanciar-se da política, ou, pelo menos, da política formal. Como o Estado parecia inacessível, o horizonte destas associações passava a limitar-se ao “local” e ao “possível” (ABRAMOV, 2016, p. 127).

Ao lado desse distanciamento, encontra-se a crise do Estado, tido como burocrático e ineficiente. Segundo Abramov (2016), o Estado estava perdendo a capacidade para garantir os serviços essenciais aos cidadãos, em razão da crise estrutural e financeira e, ao mesmo tempo, ocorria a expansão do terceiro setor, acompanhada pela compreensão e valorização dos direitos humanos.

Dessa maneira, foi proposta por Bresser-Pereira e Grau (1999) a publicização de serviços não exclusivos do Estado, por meio da coparticipação das organizações “públicas não estatais” na condução de políticas sociais. Os autores defendiam que o Estado social-liberal não podia executar sozinho as políticas sociais, devendo passar a financiar parte dos programas e projetos que podiam ser desenvolvidos por organizações não estatais mais eficientes e que primavam por valores públicos.

Com base nesse ideal, o Programa Comunidade Solidária, lançado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, tinha como um dos princípios fundamentais a parceria (PELIANO; RESENDE; BEGHIN 1995), em que o governo e a sociedade civil não deveriam atuar de maneira isolada e desarticulada, mas a partir de um razoável consenso entre os atores sociais, unindo esforços para resolução de assuntos específicos de interesse comum.

Abramov (2016) tem uma posição crítica da forma de atuação do Programa Comunidade Solidária. Segundo o autor, o principal objetivo do Programa “era impulsionar políticas emergenciais, construídas com base na parceria entre Estado e sociedade, fomentando e organizando a dimensão pública não estatal ou o terceiro setor (ABRAMOV, 2016, p. 142). O Programa não atingia o terceiro setor, mas tão somente certos tipos de associações filantrópicas vinculadas à prestação de serviços sociais. O TS abrange também organizações neocaritativas, filantrópicas, ativistas ou de defesa de interesses, não governamentais, com algum nível de consciência cidadã e voluntariado (ABRAMOV, 2016).

Desse modo, para Abramov (2016, p. 133), as parcerias entre público, privado e público não estatal advindas do Programa Comunidade Solidária “ajudou a estruturar um conjunto de organizações de direito privado e práticas assistenciais que servem

exclusivamente para a prestação de serviços públicos”. O autor acrescenta que, na prática, o Programa não tinha o objetivo de ampliar o espaço democrático na sociedade civil ou construir um suposto terceiro setor, mas tão somente contribuir para o aumento de organizações prestadoras de serviços sociais, sem a intervenção direta do Estado, em consonância com os ideais de mercado.

Segundo Abramov (2016), um dos objetivos do Programa Comunidade Solidária era construir e implementar um marco legal para o terceiro setor, no entanto a regulamentação focou somente nas organizações definidas como Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Organização Social (OS) e entidade filantrópica, deixando de lado aquelas que não detinham qualificações instituídas pela lei.

Na perspectiva de Abramov (2016), o Programa Comunidade Solidária foi uma forma institucional de enfrentar a pobreza, de forma integrada com as metas do governo.

Ou seja, buscava soluções para dilemas sociais através de parcerias de forma a não elevar os gastos financeiros – como era determinado pela equipe econômica ortodoxa – e evitando a geração de outros passivos – de forma a não contradizer as metas de enxugamento da máquina estatal preconizadas pela reforma gerencialista (ABRAMOV, 2016, p. 142).

Essa dicotomia do Programa Comunidade Solidária gerava uma tensão entre as orientações do governo e as expectativas de setores da sociedade, que levou o Programa a enfrentar uma crise interna, ocasionando a saída de importantes membros do Conselho, como Renato Aragão, Jorge Eduardo Durão e Hebert de Souza, o Betinho (ABRAMOV, 2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 1996).

A notícia do desligamento de Betinho pegou de surpresa ontem o governo, inclusive a presidente do Conselho do Comunidade Solidária, Ruth Cardoso. Betinho já havia dado sinais anteriores de seu descontentamento com a timidez da ação do governo na área social, mas a tensão era considerada sob controle pela cúpula do Comunidade Solidária. Ontem à tarde, o anúncio da convocação da entrevista coletiva na qual Betinho anunciaria o rompimento com o Comunidade Solidária chegou a Brasília por intermédio de jornalistas e caiu como uma bomba. A coletiva, marcada para as 17h, foi adiada por 30 minutos para que Betinho pudesse atender Ruth Cardoso. Durante conversa telefônica, eles acertaram -segundo Betinho- acordo para que propostas dele para mudanças no Comunidade Solidária fossem apresentadas na próxima reunião do conselho (FOLHA DE SÃO PAULO, 1996).

A proposta de mudança de Betinho abrangia a saída de 11 ministros do Conselho Comunidade Solidária, bem como da Secretaria Executiva, ocupada por Anna Peliano, devendo os cargos vagos serem ocupados por representantes da sociedade civil (FOLHA DE

SÃO PAULO, 1996). Com o mesmo discurso de Betinho, Renato Aragão defendia a substituição dos ministros por representantes da sociedade civil e afirmava que o Programa era “bem-intencionado”, mas não podia ficar “somente dando paliativos à sociedade” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1996).

Após a crise do Conselho da Comunidade Solidária, surgiu a Interlocação Política como resultado da reestruturação proposta por Betinho. Idealizada por Augusto de Franco, a nova proposta era abrir os canais políticos de diálogo entre governo e sociedade, visando a construção de consensos (FERRAREZI, 2001b, 2007) e identificação de dissensos (MENDES, 1999). O Conselho adotou uma metodologia de trabalho simples e objetiva, para alcançar suas metas:

OBJETIVO POLÍTICO GERAL: contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de uma Agenda Mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS: estimular soluções, agilizar e acompanhar a implementação de providências, contribuir para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas.

CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS: a Interlocação Política procura construir progressivamente consensos sobre temas centrais de uma Agenda Mínima Social e identificar e listar os dissensos existentes numa pauta para a continuidade do processo de diálogo governo-sociedade (MENDES, 1999, p. 77).

A Sexta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária foi dedicada ao tema Marco Legal do Terceiro Setor, objetivando, por um lado, identificar as principais dificuldades legais que as organizações da sociedade civil enfrentavam em seu cotidiano e, por outro, recolher sugestões de como reformar e inovar a atual legislação (FERRAREZI, 2007; MENDES, 1999).

O diálogo, a troca de argumentos e a justificação entre os representantes do governo e as OSCs foram instrumentos essenciais no processo democrático aberto pelas Interlocações Políticas do Programa Comunidade Solidária. O modelo deliberativo de democracia, iniciado nesse período, levava a sociedade civil a assumir um papel de protagonista, em razão da abertura para o diálogo público, em que as ideias e os discursos da sociedade civil podiam ser exteriorizados, potencializando a legitimidade das decisões (HENDRIKS, 2006).

Segundo Mendes (1999), o processo de interlocação da Sexta Rodada teve início com o encaminhamento de um Documento Consulta a 66 interlocutores: Conselheiros da

Comunidade Solidária (11 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil); à Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária; ao Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Governo; e mais 32 interlocutores especialmente convidados - representantes de Organizações Não Governamentais (ONGs), assessores do Governo de áreas afins com a temática a ser trabalhada, estudiosos do assunto.

Os resultados obtidos com a consulta foram reunidos no documento chamado Coletânea de Contribuições Enviadas pelos Interlocutores, que procurou trabalhar os consensos relativos aos problemas e encaminhar as propostas de solução sugeridas, tal como foram originalmente formuladas. Esse novo documento, denominado Primeira Versão do Documento-Base, foi encaminhado a todos os interlocutores para sociabilizar as contribuições e apresentar eventuais emendas (MENDES, 1999).

A incorporação das modificações propostas deu origem à Segunda Versão do Documento-Base, que foi, então, submetida à apreciação do Conselho da Comunidade Solidária, na sua XVII Reunião, conforme delineado no capítulo 2 desta dissertação.

A Sexta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária apresentou como resultado premente a necessidade do fortalecimento do terceiro setor, incluindo as entidades da sociedade civil de fins lucrativos e não lucrativos, mediante a formulação de um marco legal capaz de abranger o maior número de organizações dentro do conceito de terceiro setor. Dentro deste contexto, estavam inclusos os mecanismos de transparência, controle e responsabilização das organizações pela aplicação inadequada dos recursos públicos, quando recebidos (MENDES, 1999).

Como mencionado anteriormente, um dos principais frutos do Programa Comunidade Solidária foi a Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que teve origem nas Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária sobre o Marco Legal do Terceiro Setor, quando foram identificadas as principais dificuldades e apresentadas várias sugestões sobre como mudar e inovar a atual legislação relativa às organizações da sociedade civil (BRASIL, 1999b; FERRAREZI, 2001b).

A partir das discussões e consultas, um Projeto de Lei foi elaborado e encaminhado ao Congresso Nacional. Após debates e negociações com os partidos políticos, um Projeto de Lei Substitutivo ao projeto inicial foi aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados e, em seguida, no Senado Federal. Em 23 de março de 1999, a Lei nº 9.790 foi sancionada, “coroando o processo democrático que marcou toda a sua elaboração” (BRASIL, 1999b;

FERRAREZI, 2001, p. 17). Isto porque a lei é resultado de um trabalho de dezenas de organizações da sociedade civil, em parceria com o Governo Federal e o Congresso Nacional, articulado pelo Conselho da Comunidade Solidária.

A esfera pública construída pelos atores sociais, em torno do processo de consulta, debates e reformulação do marco legal do Terceiro Setor, forneceu argumentos, princípios e diretrizes para concepção da Lei das OSCIPs.

Augusto de Franco, idealizador da Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, conselheiro e membro do Comitê Executivo da Comunidade Solidária, no prefácio à primeira edição do livro “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - A Lei 9.790/99 como Alternativa para o Terceiro Setor” (2001), de autoria de Elisabete Ferrarezi, publicado em julho de 2001, um pouco mais de dois anos da edição da Lei nº 9.790/99, afirmou que “a nova lei do Terceiro Setor – representa apenas um passo, um primeiro e pequeno passo, na direção da reforma do marco legal” (FRANCO, 2001, p. 6).

Na visão de Franco (2001, p. 6), o objetivo estratégico da formulação do marco regulatório para o TS era “o empoderamento das populações, para aumentar a sua possibilidade e a sua capacidade de influir nas decisões públicas e de aduzir e alavancar novos recursos ao processo de desenvolvimento do país”.

Empoderar organizações da sociedade civil significa maior participação social nas decisões políticas, ou seja, fortalecimento da democracia pela formação de esferas públicas, cujos atores sociais formam arenas de discussão capazes de influenciar diretamente o poder administrativo, que, por força da racionalidade comunicativa, é impulsionado a agir (HABERMAS, 1997b). Lubenow (2007) traduz a esfera pública como um espaço de mediação fundamental entre o sistema político-administrativo, sociedade civil e organizações que mediatizam o mundo da vida. As questões sociais apresentadas em público renovam o potencial crítico do mundo da vida, ampliando o limite do sistema político e de sua pauta de discussão, que “mediante fluxos comunicativos” atingirão os “centros decisórios”, influenciando suas deliberações (FARIA, 2010, p. 188).

Franco (2001) via a Lei nº 9.790/99 como um estímulo ao crescimento do Terceiro Setor, à medida que fortalecia a sociedade civil com investimento no chamado “Capital Social”. Segundo Campos e Sapelli (2007, p. 3), capital social “consiste no potencial de relacionamento e na capacidade de interação dos indivíduos”. Para Putnam (1993, p. 2), “capital social refere-se a aspectos da organização social, tais como redes, normas e laços de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos”. Portanto a Lei das OSCIPs era um projeto coletivo, que necessitava do engajamento das organizações da

sociedade civil e do Estado para que fosse efetiva, cuja confiança, a interação e o bom relacionamento entre as partes envolvidas eram de suma importância para o desenvolvimento das parcerias celebradas.

Para tanto, faz-se necessário construir um novo arcabouço legal, que (a) reconheça o caráter público de um conjunto, imenso e ainda informal, de organizações da Sociedade Civil; e, ao mesmo tempo (b) facilite a colaboração entre essas organizações e o Estado (FRANCO, 2001, p. 6).

O autor reconheceu que a Lei das OSCIPs era um grande avanço, mas ainda não era um marco legal capaz de realizar uma mudança progressiva no desenho das políticas públicas governamentais, de maneira a “transformá-las em políticas públicas de parceria entre Estado e Sociedade Civil, em todos os níveis, com a incorporação das organizações de cidadãos na sua elaboração, na sua execução, no seu monitoramento, na sua avaliação e na sua fiscalização” (FRANCO, 2001, p. 6).

No processo de discussão e debates acerca do Marco Legal do Terceiro Setor, no âmbito da Sexta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG foi convidada a participar de uma série de debates internos sobre as propostas formuladas para a elaboração do projeto de lei que deu origem à Lei das OSCIPs (ABONG, 2007).

A ABONG foi criada em 10 de agosto de 1991. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, democrática e pluralista e congrega organizações de todas as regiões do Brasil comprometidas com a promoção dos direitos humanos, da democracia, da justiça social e ambiental e contra todas as formas de discriminação e de desigualdades (ABONG, 2018).

A ABONG (2007) participa das discussões sobre marco legal para o Terceiro Setor desde sua criação, defendendo uma democracia participativa e a elaboração de instrumentos legais capazes de garantir a organização autônoma da sociedade civil para o exercício da cidadania e da consecução do bem comum.

O diagnóstico do Conselho da Comunidade Solidária acerca da necessidade da criação de uma regulamentação que permitisse uma maior flexibilização, com menor burocracia e maior controle, para que as associações e fundações sem fins lucrativos assumissem maiores responsabilidades na execução das políticas públicas, também era defendido pela ABONG (2007).

O resultado, como já vimos, foi a Lei nº 9.790/1999, debatida no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, criando a qualificação de OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público para associações e fundações no país (BRASIL, 1999b). A Lei das

OSCIPs inovou, ao instituir um novo sistema classificatório, diferenciando associações e fundações de interesse público daquelas de benefício mútuo (para um número limitado de associados) e de caráter comercial (ABONG, 2007).

A classificação realizada pela Lei das OSCIPs possibilitou a “identificação da pluralidade de iniciativas sociais de interesse público promovidas pelas inúmeras associações e fundações existentes no país” (ABONG, 2007, p. 17). A lei atende tanto as organizações da sociedade civil que atuam em áreas tradicionais (educação, saúde e assistência social) quanto aquelas com novos campos de atuação, como a promoção do meio ambiente, desenvolvimento sustentável, promoção de direitos, dentre outros (ABONG, 2007).

A ABONG (2007, p. 18) destaca o discurso oficial da época: “as associações que atuassem nessas áreas temáticas deveriam ter uma relação diferenciada e privilegiada com o Estado”. No entanto a ABONG (2007, p. 18) criticou veementemente essa suposta “relação privilegiada” com o Estado, por se pautar apenas “no repasse de recursos públicos para que essas organizações executassem políticas públicas”. Ou seja, manteve-se o padrão tradicional Estado-Sociedade, agora por um novo instrumento, o Termo de Parceria (criado pela Lei das OSCIPs) privilegiando o modelo de repasses de recursos públicos para OSCs com a finalidade de prestação de serviços. Nada havia mudado, apenas foi reforçada a “concepção de sociedade civil organizada instrumentalmente para os fins do Estado, na execução das políticas públicas” ABONG (2007, p. 18).

Esse relato da ABONG (2007) coaduna com os argumentos apresentados por Abramov (2016), ao tecer críticas ao Programa Comunidade Solidária, quando defende que as ações propostas pelo Conselho da Comunidade Solidária, na prática, não atingiam todas as organizações do TS, mas somente algumas associações e fundações que prestavam serviços sociais, deixando de lado aquelas entidades neocaritativas, ativistas ou de defesa de interesses difusos.

Na visão da ABONG (2007, p. 18), com a edição da Lei das OSCIPs

Pouco se avançou na construção de um Marco Legal que possibilitasse o fortalecimento efetivo das organizações da sociedade civil brasileira, em especial de grupos populares, como parte de uma esfera pública ampliada e participativa, portanto, essencial para o processo de redução das desigualdades e fortalecimento da cidadania no Brasil.

Outro fato destacado pela ABONG (2007) é que, ao mesmo tempo em que o projeto de lei das OSCIPs era debatido no Conselho da Comunidade Solidária e, posteriormente, no Congresso Nacional, surgia um discurso oficial, repercutido na mídia, acerca da ineficiência

do poder público, de demonização do funcionalismo público e de “exaltação do chamado terceiro setor, da solidariedade e da parceria das organizações da sociedade civil com o Estado, não mais sob o manto da benemerência e da caridade e, sim, sob o manto do mercado, da eficiência e do profissionalismo” (ABONG, 2007, p. 18).

Abramov (2016) ressalta a presença do mercado a partir do momento em que o Conselho da Comunidade Solidária incorpora ao público não estatal as organizações vinculadas à filantropia empresarial. Para o autor “De nenhuma maneira, a filantropia empresarial poderia estar incorporada à qualquer interpretação de público não estatal, antes de tudo porque a empresa constitui uma organização cujo objetivo é a obtenção de lucro” (ABRAMOV, 2016, p. 133). Abramov (2016, p. 133) reconhece que há autores que afirmam que organizações ligadas à filantropia empresarial integram o terceiro setor, mas argumenta que os projetos sociais desenvolvidos por essas entidades estão vinculados aos interesses das empresas, pois o “investimento social objetiva aumentar o valor agregado de seu produto. Seja por meio de deduções fiscais ou por meio de *marketing*, o que orienta a filantropia empresarial é o lucro”.

Alguns programas do Comunidade Solidária foram financiados por meio de parceiras empresariais, como o Programa Rede Jovem, o qual a empresa IBM foi parceira, doando computadores para Infocentros de bairros (ABRAMOV, 2016). Isso demonstra que o Programa Comunidade Solidária não abrangia apenas público não estatal, pelo contrário, “o mercado constituiu um importante pilar na estratégia conduzida pelo Comunidade Solidária” (ABRAMOV, 2016, p. 133). Para o autor, havia contradição nas ações do Programa Comunidade Solidária para com princípios e objetivos divulgados. O objetivo inicial era ampliar o espaço democrático, na sociedade civil, mas apenas contribuiu para o surgimento de entidades prestadoras de serviços, em consonância com os princípios que norteiam o mercado, sob o pálio da eficiência e do profissionalismo (ABONG, 2007; ABRAMOV, 2016).

Franco (2001), em outra direção, argumentava que a Lei das OSCIPs foi editada para fortalecer a sociedade civil, aumentar o capital social do país, com a criação de condições para a expansão do TS. O autor justifica que não era uma lei “para os menos de 10% que estão dentro, mas para uma parte considerável dos 90% que estão fora - excluídos de qualquer reconhecimento institucional e sem condições de se manter com um mínimo de sustentabilidade” (FRANCO, 2001, p. 12).

No entanto os dados estatísticos extraídos do portal oficial do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (2016) reforçam os argumentos de Abramov (2016) e apontam que expectativa de Franco (2001), em relação à Lei nº 9.790/99, não foi alcançada (BRASIL,

1999b). Há no Brasil cerca de 391.371 OSCs em atividade. Desse montante, apenas 7.124 organizações da sociedade civil são qualificadas como OSCIPs, em números percentuais isso corresponde a 1,82%.

Diante dos dados, é perceptível que a Lei nº 9.790/99 (Lei das OSCIPs) não conseguiu cumprir o objetivo, para o qual foi criada, de ser um instrumento de empoderamento da sociedade civil, com a criação de arenas discursivas capazes de influenciar o poder administrativo, em virtude da baixa adesão das OSCs ao título de OSCIP.

Mas Franco (2001) chegou a enumerar as razões de por que a Lei nº 9.790/99 ainda não ter “pegado”, após dois anos de vigência e de por que iria demorar a “pegar”. O primeiro motivo estava vinculado à cultura estatista que predomina no aparelho do Estado. Muitos burocratas não reconheciam o caráter público das organizações da sociedade civil que ainda defendiam que o Estado era o único detentor por direito do monopólio público. Outra parte, mesmo que pequena dos dirigentes públicos, via as OSCs como oportunistas, que queriam tão somente burlar o fisco com a obtenção de isenções de impostos. Há ainda aqueles que criminalizavam as OSCs, ao considerar a premissa de que todos eram culpados ou criminosos, devendo ser negado os recursos públicos para essas entidades ou que os obstáculos fossem criados para a celebração de parcerias.

Segunda razão seria a resistência à mudança ao padrão existente de relação Estado-Sociedade, de parte das próprias organizações da sociedade civil, consideradas tradicionais, já consolidadas e reconhecidas com o título de utilidade pública. Algumas temiam perder os poucos benefícios que haviam conquistado, olhando com desconfiança para qualquer mudança que não gerasse imediato benefício. Sabem que precisam melhorar o acesso ao recurso público, porém, de forma fácil, seguindo o padrão de transferências voluntárias, das imunidades e isenções fiscais, mesmo que se trate de um modelo insustentável (FRANCO, 2001).

Podemos perceber que a construção de um marco legal para as organizações da sociedade civil é um processo “longo, complexo, que envolve múltiplos aspectos políticos e jurídicos e que depende, fundamentalmente, de mudanças de culturas e de modelos mentais” (FRANCO, 2001, p. 11).

A discussão sobre o marco legal para o Terceiro Setor também passou pelo processo de criação das Organizações Sociais – OS, que, juntamente com o Programa Comunidade Solidária e as OSCIPs, surgiram no período de declínio do Estado Social, com o “redescobrimto das potencialidades de uma sociedade civil até então adormecida” (VALADARES, 2012, p. 3933). No Brasil, a crise do Estado Social se deu de maneira clara, a

partir de 1985, com a “crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado” (BRASIL, 1995d, p. 11).

Dentro da estratégia de transição para um Estado Neoliberal, defendido pelo então Ministro de Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, apoiado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, havia a adoção de uma administração pública gerencial (VALADARES, 2012). Para implementação do novo modelo de gestão, o governo federal lançou Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, publicado em 1995, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, que contemplava três projetos básicos para colocar em prática a administração pública gerencial no serviço público brasileiro.

Em um plano horizontal, temos o projeto de Avaliação Estrutural, que examinará de forma global a estrutura do Estado. No nível das atividades exclusivas de Estado, temos, operando de forma vertical, em maior profundidade, o projeto das Agências Autônomas e, no nível dos serviços não-exclusivos, o projeto das Organizações Sociais acompanhado pelo programa de publicização (BRASIL, 1995d, p. 58).

Na presente dissertação, iremos nos ater ao projeto das Organizações Sociais acompanhado do programa de publicização, instituído pela Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais – OS e a criação do Programa Nacional de Publicização (BRASIL, 1998c).

A Lei nº 9.637/1998, conhecida como Lei das OS, permite a publicização dos serviços do Estado, que se traduz na transferência “para o setor público não estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1998c). O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo a descentralização de serviços não exclusivos exercidos pelo Estado para o setor público não estatal, sob o argumento de que esses serviços serão prestados com mais eficiência.


O MARE (BRASIL, 1995d, p. 60) conceitua as Organizações Sociais – OS como “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder e, assim, ter direito à dotação orçamentária”. De acordo com a Lei nº 9.637/1998, as OS possuem autonomia financeira e administrativa e receberão recursos financeiros por meio da prestação de serviços, doações,

legados, estando habilitadas para administrar bens e equipamentos do Estado (BRASIL, 1998c).

O Projeto das Organizações Sociais buscava “uma maior participação social, à medida que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve” (BRASIL, 1995d, p. 60). Além disso, o projeto visava a “uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados” (BRASIL, 1995d, p. 60).

Segundo a Secretária Geral do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN, Cláudia March, a Lei das Organizações Sociais foi aplicada, principalmente, na área da Saúde Pública, levando-a ao subfinanciamento e à precarização, abrindo mercado para os planos de saúde. Cláudia destaca que a implementação da proposta de OS estava vinculada a outras medidas, como Programa de Demissão Voluntária (PDV) para vários setores, suspensão de concursos públicos e alterações nos direitos de aposentadoria. O objetivo era reduzir o tamanho do Estado, esvaziar o serviço público e abrir oportunidade para a terceirização, inclusive, através das Organizações Sociais (INFORMANDES, 2015).

Figura 12 - Primeira página do InformANDES sobre Organizações Sociais.



SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES-SN

InformANDES

Informativo Especial
Recarta (C6)
Outubro de 2015


Organizações sociais

ameaçam caráter público da Educação Federal

O PROBLEMA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS É QUE O DINHEIRO É PÚBLICO

A Contrarreforma do Estado, concebida por Bresser Pereira na década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ganha novos contornos para garantir maior inserção do Capital no Estado brasileiro. Com isso, o governo prepara o terreno para aprofundar a mercantilização da Educação Pública, com a possibilidade de contratação de docentes federais através de Organizações Sociais (OS). Diante desse cenário, a luta de resistência à implantação da gestão através das OS nas instituições federais de ensino, que tem conseguido barrar esses ataques, precisa ser ampliada e intensificada.

MAS O LUCRO É PRIVADO



Nico

Fonte: InformANDES (2015).

A Figura 12 destaca a resistência ideológica, doutrinária, política e sindical ao modelo das Organizações Sociais (MODESTO, 2015), claramente identificável pelos inúmeros argumentos desenvolvidos na ação direta de inconstitucionalidade (ADIN nº 1.923/DF), movida contra a Lei nº 9.637/1998 pelo Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT (BRASIL, 1998c). Dentre as razões que fundamentaram

ADIN, estavam a ofensa aos deveres de prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência diretamente pelo Estado, conforme previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988; violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações; descumprimento do dever de licitação; ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal; dentre outras (BRASIL, 2015g; MODESTO, 2015). A ação foi distribuída no STF em 1º de dezembro de 1998.

Em 16 de abril de 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da Lei nº 9.673 de 15 de maio de 1998, julgando parcialmente procedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN nº 1.923/DF. No voto do Relator Ministro Ayres Britto, ele reafirmou alguns princípios que permeavam a lógica de mercado existente no Plano Nacional de Publicização:

7. Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica, que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado (BRASIL, 2015g).

A Lei das Organizações Sociais abriu espaço para a sociedade civil participar na execução de políticas públicas, mas como prestadora de serviços estatais não exclusivos, por meio das organizações sociais, que “não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública” (BRASIL, 2015b).

Diferentemente da Lei das OSCIPS, a Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.673/1998) não foi discutida com representantes da sociedade civil, sendo o projeto de lei proposto diretamente pelo Poder Executivo, como parte das ações do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. No entanto deixou sua contribuição para as relações de parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil. Modesto (2015) aponta que as organizações sociais contribuíram para a profissionalização das parcerias entre as OSCs e o Estado, mas alerta que, de modo organizado ou coletivo, a sociedade civil deve denunciar as tentativas indevidas de aplicação do modelo de organizações sociais e as práticas contrárias à ética pública. O autor destaca que as parcerias são relações jurídicas administrativas que afetam uma multiplicidade de atores sociais, como os usuários de serviços públicos, OSCs, rede de fornecedores, órgãos públicos supervisores, dentre outros, que necessitam partilhar controles e responsabilidades.

6.1.2 Esfera pública em torno do discurso do controle do Estado

Acompanhando o processo de expansão das organizações da sociedade da civil, em janeiro de 2003, entrou em vigor o Novo Código Civil, pela publicação da Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, que trouxe mudanças nas regras estatutárias das associações e na constituição de fundações (BRASIL, 2002).

O novo Código Civil recrudescer a discussão acerca da autonomia das organizações da sociedade civil no Brasil, especialmente, quando dispôs sobre normas de funcionamento interno das associações, como a obrigatoriedade da existência de uma assembleia geral, com competências privativas para eleger e destituir administradores, aprovar contas e alterar o estatuto social, além de quóruns específicos para tomadas de decisões, dentre outros dispositivos legais (GIFE, 2005).

Em 2005, foi sancionada a Lei nº 11.127/2005 que alterou alguns artigos do Código Civil que tratavam da liberdade de auto-organização das associações e fundações. Dentre eles, o artigo 54 que tratava de disposições obrigatórias nos estatutos sociais e foi retirada a obrigatoriedade de dispor sobre a constituição e o funcionamento dos órgãos administrativos, restando apenas os deliberativos. A alteração inclui no artigo a obrigatoriedade de constar nos estatutos sociais a forma de gestão administrativa e de aprovação de contas (BRASIL, 2005b).

Outra alteração que chamou a atenção das OSCs foi do artigo 57, que tratava dos procedimentos para a exclusão de associados da organização. Foi excluída do artigo a obrigatoriedade de eventual recurso ser apreciado pela assembleia geral, bem como a necessidade de motivos graves para exclusão do associado em caso de omissão do estatuto, sendo mantido o direito à ampla defesa e do contraditório. Esse tema deveria ser tratado diretamente pelo instrumento de constituição da associação, e os recursos careceriam de ser processados de acordo com essas normas internas, sem interferência estatal no seu regulamento (BRASIL, 2005; GIFE, 2005).

Outra modificação realizada no Código Civil, a bem da autonomia das organizações, foi do artigo 59, que dispunha sobre a competência privativa da assembleia geral. Segundo o GIFE (2005), essa era uma das inovações mais importantes introduzidas pela Lei nº 11.127/2005, ao retirar a imposição legal da assembleia geral de eleger os administradores da entidade e de ser o órgão competente para a aprovação das contas, bem como a retirada da exigência de quórum mínimo para convocação da assembleia geral para alteração estatutária.

Ao alterar o Código Civil, a Lei nº 11.127/05 não veda a assembleia geral de aprovar contas ou de eleger administradores, mas tão somente garante às organizações da sociedade

civil o estabelecimento de regras próprias, de acordo com sua realidade e capacidade estrutural, sendo legítima a essas entidades a proposição de modelos alternativos de representatividade e cooperação (GIFE, 2015).

Slaibi Filho (2004) argumenta que associação civil independe de autorização do Estado para funcionar, em consonância com o princípio constitucional da livre associação. Desse modo, se a associação não necessita de autorização governamental, “também não pode o Estado interferir em seu funcionamento, isto é, o governante, o administrador público e o legislador não podem atuar de forma a cercear o seu funcionamento” (SLAIBI FILHO, 2004, p. 45-46).

O GIFE (2005) ressaltou que as modificações introduzidas pela Lei nº 11.127/05 no Código Civil foram uma importante iniciativa para o aprimoramento do marco legal do TS no Brasil, afastando algumas anomalias que afetavam diretamente a autonomia das organizações da sociedade civil, como o direito de auto-organização.

Por fim, merece ser destacado que a Lei nº 11.127/05 é oriunda de uma Medida Provisória nº 234 de 10 de janeiro de 2005, proposta pelo Presidente da República, que tinha como objeto apenas a prorrogação da entrada em vigência do artigo 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que trata da adaptação das associações, sociedade e fundações, assim como dos empresários, às regras do Código Civil (BRASIL, 2005b).

Ocorre que, no dia da votação em plenário pela Câmara dos Deputados, foram apresentadas alterações à redação original, as quais alteraram os artigos acima expostos. No parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), pela Comissão Mista, que concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais, na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado, manifestou o seguinte:

Por outro lado, entendo que estamos diante de excelente oportunidade para aperfeiçoar, ainda mais, o Código Civil, no que concerne, especificamente, ao capítulo relativo às associações, sublinhando que se trata de matéria pertinente e correlata com o objeto desta Medida Provisória.

Com efeito, conforme já ressaltado no voto em separado apresentado pelo ilustre Deputado Paulo Lima, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por ocasião da discussão do PL nº 7466/02, as associações desempenham relevante papel social no campo recreativo, esportivo, cultural e beneficente, não sendo razoável que a lei lhes imponha obrigações que, na verdade, impedem o seu funcionamento, dada a absoluta impossibilidade fática e econômica de serem cumpridas (BRASIL, 2005a).

A iniciativa dos parlamentares de aproveitar a oportunidade de alterar o capítulo do Código Civil relativo às associações, dentro do processo legislativo de uma Medida

Provisória, não abriu espaço para as organizações da sociedade civil se manifestarem e discutirem o tema. Segundo Habermas (1997b), é da discussão da sociedade civil, da interação social, que é possível extrair a matéria-prima para a elaboração de normas consideradas legítimas. O discurso não deve permanecer restrito àqueles que detêm o poder de legislar, devendo permear toda a sociedade civil, por instrumentos democráticos de participação social efetiva no processo legislativo.

O princípio do discurso é abordado, na teoria de Habermas, fundamentalmente, quando se trata da autolegislação, ou seja, da efetiva participação dos cidadãos, através do discurso e do consenso, no processo legislativo (BAPTISTA, 2017, p. 15).

Segundo Siqueira (2007), somente por meio da discussão, do diálogo entre os envolvidos, pode-se legitimar uma norma jurídica. A elaboração da lei, por meio de um processo democrático discursivo, voltado para o entendimento, gera no cidadão o sentimento de autor da lei a que se submete.

A participação social é um dos princípios eleitos pela Constituição Federal de 1988, ao instituir diversos mecanismos de participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, como conselhos, conferências, seminários, audiências públicas, dentre outros. Por esta razão, a sociedade civil não deve abrir mão de participar efetivamente das ações e processos decisórios dos Poderes Executivo e Legislativo, mesmo quando esse processo não traga prejuízos para a comunidade.

A regulamentação das relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil também esteve na pauta da primeira Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI das ONGs, instalada no Senado Federal, em janeiro de 2001, como contextualizado no capítulo 2 desta dissertação.

A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI foi criada, por meio do Requerimento nº 22 de 19 de fevereiro de 2001, do Senado Federal, que designou os senadores componentes, tendo como objetivo apurar:

[...] denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de organizações não governamentais – ONGs em território nacional, bem como apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, sobretudo daquelas que são atuantes na Região Amazônica (BRASIL, 2002, p. 3).

A Comissão foi composta por 11 Senadores titulares e 7 (sete) Senadores suplentes, conforme o Quadro 12:

Quadro 12 - Composição da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs.

SENADORES TITULARES	SENADORES SUPLENTE
PMDB	PMDB
Gilberto Mestrinho – AM	Vago – MS
Marluce Pinto – RR	Amir Lando - RO
Nabor Junior – AC	
Gilvan Borges – AP	
PFL	PFL
Moreira Mendes –RO	Jonas Pinheiro - MT
Mozarildo Cavalcanti – RR	Bello Parga –MA
Bernardo Cabral – AM	
PSDB	PSDB
Antero Paes de Barros – MT	Benício Sampaio – PI
Eduardo Siqueira Campos – TO	
BLOCO OPOSIÇÃO	BLOCO OPOSIÇÃO
Tião Viana – AC	Sebastião Rocha – AP
Marina Silva – AC	

Fonte: Brasil (2002, p. 4).

Segundo a ABONG (2007, p. 24), a primeira CPI das ONGs tinha o “objetivo não manifesto” de estabelecer um “controle político sobre a atuação das ONGs no país, principalmente, das organizações ambientalistas e indígenas”, por contrariarem e desafiarem as estruturas de poder e os projetos de desenvolvimento predatórios que afetavam diretamente o meio ambiente, gerando desigualdades no país.

A ABONG contestou as denúncias do relatório final da CPI das ONGs de 2001, por entender que os deputados apresentaram no relatório uma visão parcial, reduzida e distorcida das ONGs, fazendo meras deduções, servindo apenas para desacreditar a atuação de organizações da sociedade civil no país. Além de tudo, o relatório apresentava contradições, ao mesmo tempo, reconhecia e refutava a importância das ONGs para o país (MEIRA, 2009).

Em nossos dias, é enorme e variado o universo de ONGs atuantes no Brasil, seja no que se refere a tamanho, campo de ação, nacionalidade ou origem de financiamento. Muitas não passam de agentes terceirizados pelo Executivo. Outras combinam, em diversas proporções, receitas de verbas públicas, de doações externas e de doações internas. Esse universo de ONGs, em sua maioria esmagadora, atua legalmente, de boa fé e presta bons serviços (BRASIL, 2002, p. 196).

Na visão da ABONG (2007), o relatório final da CPI das ONGs não apresentava embasamento para fundamentar os supostos indícios de ilegalidade encontrados pelos senadores e, ainda, em razão da heterogeneidade das organizações investigadas, pois a maioria não podia sequer ser considerada ONG.

A heterogeneidade das ONGs foi um tema aparente no relatório final. A relatora da CPI, Senadora Marluce Pinto, afirmou que há dificuldade em cunhar um conceito preciso e universal para as ONGs em decorrência da pluralidade e heterogeneidade das entidades. Por esta razão, “estabeleceu-se um consenso de que uma legislação uniforme é contraproducente, pois trataria juridicamente da mesma forma entidades com características inteiramente diversas” (BRASIL, 2002, p. 18).

Ferreira e Ferreira (2006) reconhecem essa pluralidade e heterogeneidade, também, ao tratar do conceito de TS, tendo em vista que o conceito tem que servir de referência tanto para pesquisas acadêmicas quanto para os profissionais que atuam diretamente na área, bem como às organizações que integram o setor. Cabral (2008) não concorda que o TS seja tratado como um conjunto de organizações, com características similares. Para a autora, essa uniformização substitui a “concepção sociológica de sua natureza inter-relacional e normativa por uma simplificação classificatória que inibe a expressão de valores como construções sociais [...]” (CABRAL, 2008, p. 3).

O relatório final da CPI deixou evidente que o crescimento rápido das ONGs não permitiu que a sociedade e o Estado construíssem mecanismos eficazes de controle sobre seu campo de atuação. Por isso, havia entidades que agiam movidas por “obsessões particularistas” e pelos “interesses mais abrangentes da sociedade” (BRASIL, 2002, p. 196-197). Além disso, “órgãos públicos terceirizam para ONGs uma proporção tão alta de suas atribuições que, na prática, acabam sendo direcionados por ONGs, passando estas a ditar ilegitimamente certas políticas públicas adotadas pelo Executivo” (BRASIL, 2002, p. 197).

Por todas essas conclusões do relatório, a CPI elaborou sete proposições legislativas, sintetizadas no Quadro 2 do capítulo 2 desta dissertação. Segundo a ABONG (2007), a principal proposta legislativa foi o Projeto de Lei nº 07/2003, que tratava sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não governamentais.

Para a ABONG (2007), o Projeto de Lei nº 07/2003 nasceu com vícios de inconstitucionalidade, além de criar entraves burocráticos capazes de causarem prejuízos à realização das atividades das organizações da sociedade civil. O projeto foi elaborado dentro de uma lógica controladora do Estado sobre as organizações da sociedade civil em decorrência do contexto histórico-social em que estava inserido.

A inconstitucionalidade de uma norma ocorre quando ela é declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário. O controle de constitucionalidade é um sistema idealizado pelo jurista Hans Kelsen, no século XX e considera o pressuposto da supremacia da Constituição sobre as demais normas (KELSEN, 1999). Kelsen criou a chamada pirâmide jurídica, usada para explicar o sistema constitucional, conforme Figura 3 do capítulo 4 desta dissertação. O jurista austríaco ensina que o ordenamento jurídico é um sistema de normas e estas são ordenadas de forma hierárquica, seguindo as regras da Constituição do país, que se encontram no topo da pirâmide. E, acima da Constituição, há somente a norma fundamental, que está presente em todos os sistemas jurídicos e de onde emana todo o direito. Deste modo, o sistema hierárquico das leis é que permite o controle de constitucionalidade das normas (ALMEIDA, 2012).

Portanto, quando a ABONG defendia que o Projeto de Lei nº 07/2003 era inconstitucional, isso queria dizer que a proposta de lei estava contrariando o art. 5º da Constituição Federal de 1988, que veda a interferência estatal na criação e no funcionamento das associações (BRASIL, 1988).

O Projeto de Lei nº 07/2003 passou por importantes mudanças realizadas pelo segundo relator, Senador César Borges (PFL/BA), “devido à pressão da sociedade civil, em especial da Abong junto aos senadores/as e ao governo” (ABONG, 2007, p. 25), sendo aprovado no Senado em 29 de junho de 2004, logo encaminhado para a Câmara dos Deputados sob o número PL 3.877/2004.

A ABONG (2007, p. 25) ressaltou que o “projeto não avança em uma perspectiva ampliada de reconhecimento e fortalecimento das entidades que compõem o tecido organizativo da sociedade civil brasileira, desconhecendo todas as iniciativas anteriores de mudanças do Marco Legal das ONGs no país”.

No dia 04 de maio de 2005, a ABONG e outras redes e organizações da sociedade civil realizaram o Seminário “Marco Legal das ONGs em debate no Congresso Nacional”, no auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados e contou com mais de 300 representantes de organizações da sociedade civil. Durante o seminário, a relatora do Projeto de Lei nº 3.877/2004, Deputada Ann Pontes (PMDB/PA), afirmou que o mérito do projeto de lei era complexo, tendo em vista diversas implicações no Novo Código Civil e entre as organizações da sociedade civil brasileira, não devendo, portanto a matéria ser discutida de forma precipitada (ABONG, 2007).

No dia 04 de maio de 2007, quase dois anos após o seminário, a Deputada Ann Pontes apresentou seu relatório final com a análise do mérito do Projeto de Lei nº 3.877/2004 e de seus apensos, com o voto pela rejeição, com base nos seguintes fundamentos:

Impormos à sociedade brasileira o conjunto de normas propostas, ainda que através de um substitutivo, sem uma discussão ampla da matéria e com o concurso de todos os setores da sociedade brasileira envolvidos, e sem a previsão de apreciação de todas as Comissões desta Casa com competência para deliberar a respeito, após a realização de imprescindíveis audiências públicas, parece-nos grave e uma forma de cercear e coibir a expressão da cidadania brasileira [...] (BRASIL, 2004, p. 15)

A Deputada Ann Pontes asseverou na conclusão de seu relatório que:

aplicação do controle sugerido, que teria caráter federal, inviabilizaria a existência de grande número de associações, podendo ter consequências negativas sobre a geração de empregos no país, especialmente no âmbito das associações de pequeno e médio portes, podendo ocasionar desemprego e causar gravames aos serviços de utilidade pública que essas associações prestam, muitas vezes de caráter estritamente humanitário (BRASIL, 2004, p. 18).

Segundo a ABONG (2007, p. 28), a aprovação do referido projeto de lei, sem discussão com a sociedade civil, poderia “abrir as portas para o estabelecimento de um controle político da atuação das organizações não governamentais no país, além de criar uma burocracia injustificável ao trabalho das organizações”.

Um dos fatores que pode influenciar negativamente o desenvolvimento das organizações da sociedade civil em um país é o ambiente legal desfavorável. Essa assertiva foi confirmada pela pesquisa “*The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector*” realizada por Salamon e Toepler (2000), que analisaram o impacto dos ambientes legal e fiscal sobre o desenvolvimento do terceiro setor no mundo, a partir de indicadores que avaliavam a influência das disposições legais na formação, gestão e no financiamento das organizações sem fins lucrativos.

Segundo os pesquisadores Salamon e Toepler (2000), os dados levantados geralmente apoiam a hipótese de que quanto mais favorável for o regime legal, para as ações das organizações da sociedade civil, mais desenvolvido será o setor sem fins lucrativos. Os estudiosos relatam que há exceções, por existirem outros fatores capazes de interferirem no processo. Um exemplo é a legislação irlandesa que obteve um nível relativamente baixo na pesquisa. Na Irlanda os incentivos fiscais são extremamente limitados, mas o terceiro setor se destaca. Sugere-se que as limitações do quadro legal podem ser compensadas por outros arranjos institucionais não legais. Neste país, quase três quartos das receitas das organizações do terceiro setor são derivadas do setor público. O desenvolvimento do terceiro setor na Irlanda, provavelmente, foi impulsionado mais pelo subsídio público do que pelo grau de capacitação do quadro legal.

A pesquisa ainda revelou que o Brasil apresentava um dos ambientes menos favoráveis para as atividades de instituições sociais (SALAMON; TOEPLER, 2000). Segundo o GIFE (2003), as organizações da sociedade civil estavam trabalhando para mudar essa realidade e buscavam participar mais ativamente das decisões políticas e legislativas que afetavam diretamente sua atuação, embora a passos lentos.

Em 2007, sete anos após a pesquisa publicada por Salamon e Toepler (2000), a ABONG (2007, p. 34) reconheceu que o “ambiente legal”, construído ao longo de décadas, que regia as ONGs e suas relações com o Estado, ainda criava “obstáculos e limites para a plena realização dessa concepção democrática ampliada e participativa”.

O ambiente legal desfavorável gerava insegurança jurídica nas parcerias firmadas entre o poder público e as OSCs, uma vez que as normas não eram uníssonas, cada Ministério, cada ente federado possuía suas próprias regras, não havia prazos para que os órgãos gerenciadores dos convênios analisassem as prestações de contas, o controle e o gerenciamento dos convênios eram falhos. Tudo isso ficou evidenciado na segunda CPI das ONGs instalada no Congresso Nacional.

O discurso do controle estatal sobre as ações das OSCs é retomado por alguns atores sociais durante o processo de aperfeiçoamento da Lei nº 13.019/2014, no seu período de *vacatio legis*, por se tratar de um tema que sempre retorna a agenda da sociedade civil organizada (BRASIL, 2014d).

6.1.3 Discursos da criminalização das OSCs

A CPI das ONGs teve como objetivo investigar o repasse de recursos federais para ONGs e OSCIPs, no período de 1999 até 30 de abril de 2006, de maneira ampla e geral, sem apontar política pública, ministério, programas, entidades ou convênios específicos. Dessa maneira, a investigação se pautou em apurar irregularidades e processos que lhes davam causa do que pela investigação de ilícitos cometidos por dirigentes de entidades específicas, bem como apontar soluções para os problemas estruturais que permitiam locupletamentos individualizados, muitos dos quais já devidamente identificados em ações da Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Polícia Federal e do Ministério Público (BRASIL, 2010).

No decorrer da investigação, o relator da CPI, Senador Inácio Arruda (PCdoB-CE), deixou evidente que era “notória e preocupante a incapacidade da administração de gerir os convênios na forma determinada pela legislação e o descompasso que há entre a quantidade

de parcerias celebradas e a capacidade de fiscalizá-las e avaliar efetivamente a aplicação dos recursos” (BRASIL, 2010, p. 7).

Essa preocupação da CPI se asseverou, quando a investigação revelou as falhas no controle sobre a liberação de recursos, para as organizações da sociedade civil, que não haviam prestado contas de convênios anteriores ou que já havia prestações de contas rejeitadas. Muitas OSCs inscritas como inadimplentes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) receberam recursos públicos oriundos de convênios e contratos de repasse (BRASIL, 2010).

O relatório final da CPI das ONGs de 2007 deixou claro que os problemas detectados não obscureciam a importância das organizações da sociedade civil para o processo de democratização do Estado e da sociedade.

Todos os especialistas ouvidos pela Comissão foram unânimes em destacar a importância desta parceria. Todos, sem exceção, reconheceram que as entidades privadas sem fins lucrativos têm um importante papel na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas (BRASIL, 2010, p. 4).

O papel exercido pelas OSCs não era de substituto do Estado, mas de parceiro, de coparticipante na formulação, execução e controle de políticas públicas, em observância aos princípios e objetivos da ordem social previstos na Constituição Federal de 1988. O relator da CPI reconheceu que havia um vasto campo, para a atuação das OSCs no Brasil, “sobretudo em áreas, seguimentos e localidade em que a atuação do Estado é insuficiente ou inexistente” (BRASIL, 2010, p. 4).

O diagnóstico apresentado no relatório da CPI “é contundente ao concluir pela necessidade premente de se aperfeiçoar os mecanismos pelos quais se materializa a relação de parceria entre Poder Público e ONGs” (BRASIL, 2010, p. 7). Dentre os principais problemas identificados no relatório, de forma ampla, envolvendo as parcerias com as OSCs, podem ser apontados os seguintes:

a) ausência de critérios para escolha de entidades. Disso resulta o favorecimento de certas organizações, em prejuízo do princípio da impessoalidade e da moralidade da Administração, bem como a escolha de entidades sem preparo técnico ou estrutura para fiel cumprimento do convênio;

b) desvio de finalidade do objeto contrato. Como exemplo cite-se um termo de parceria que é firmado para realização de cursos de capacitação, mas a entidade utiliza o recurso para compra de equipamentos e materiais utilizados na capacitação;

c) insuficiência dos mecanismos de controles interno e externo, capazes de prevenir, corrigir e reprimir os problemas oriundos da relação de parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2010, p. 7-8).

O relatório da CPI ressaltou que a falta de regulação, fiscalização e controle deveriam ser tratados com urgência para evitar o uso indevido do dinheiro público por organizações da sociedade civil. A solução apontada, para resolução do problema, era a edição de uma lei para disciplinar as parcerias firmadas entre o Estado e as OSCs (BRASIL, 2010).

O Ministro da Controladoria Geral da União, Jorge Hage, também criticou a ausência de uma lei adequada, para reger as organizações da sociedade civil, sendo destaque na página do jornal eletrônico da Folha de São Paulo, de 30.10.2007, conforme Figura 13:

Figura 13 - Recorte do site Folha de S. Paulo.

The image is a screenshot of the Folha de S. Paulo website. At the top, the masthead reads "FOLHA DE S. PAULO" in large, bold letters, with the tagline "UM JORNAL A SERVIÇO DO BRASIL" below it. The date is "QUINTA-FEIRA, 22 DE FEVEREIRO DE 2018" and the time is "19H17". A navigation menu includes categories like "Opinião", "Política", "Mundo", "Economia", "Cotidiano", "Esporte", "Cultura", "F5", "Tec", "Classificados", and "Blogs". Below the menu, there's a section for "ÚLTIMAS NOTÍCIAS" with a headline: "Caixa quer economizar até R\$ 500 mi ao ano com novo PDV". The main article headline is "À CPI, ministro da CGU critica legislação das ONGs" by Renata Giraldi, dated "30/10/2007 - 13h49". The article text begins: "O ministro da CGU (Controladoria Geral da União), Jorge Hage, criticou nesta terça-feira a legislação sobre as ONGs (Organizações Não Governamentais). 'O país não dispõe de uma legislação adequada para essa gama de organizações', disse Hage, na CPI das ONGs, no Senado. 'Juridicamente hoje é impossível definir o que são ONGs.'" There are social media sharing buttons for Facebook and Google+, and a "Recomendar 0" button. On the right side, there are widgets for "envie sua no" and "Folha de S. Paulo r".

Fonte: Folha de S. Paulo (2007).

Antes da edição da Lei nº 13.019/2014, a relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil era regulada pelo art. 116 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Até 2007, as normas de execução desse dispositivo eram estabelecidas pela Instrução Normativa (IN) nº 1 de 15 de janeiro de 1997 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que dispunha sobre a celebração de convênios e

transferência de recursos deles decorrentes. “Além disso, cada Ministério adotava regras próprias, que poderiam estar expressas formalmente em normas administrativas do próprio órgão ou decorriam da simples prática administrativa quotidiana” (BRASIL, 2010, p. 8).

As normas internas, esparsas e plurais eram insuficientes e acarretavam uma enorme insegurança jurídica e procedimentos desnecessários para as organizações da sociedade civil. Havia OSCs com convênios firmados, em diferentes Ministérios e órgãos da Administração Pública Estadual e Municipal, pois cada instrumento de parceria era regido de uma forma, com regras diferentes para execução e prestação de contas, embora com objetos similares (MARRAFON, 2016).

Esse quadro começou a mudar com a edição do Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007 que regulamentava os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolviam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2010).

O Decreto nº 6.170/2007 era uma resposta do Governo Federal para superar as causas dos problemas diagnosticados pela primeira CPI das ONGS de 2002 e para atender as recomendações do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010).

Apesar do avanço do Decreto nº 6.170/2007, a lacuna existente no ordenamento jurídico não havia sido preenchida, tendo em vista que o decreto atendia a demanda dos órgãos da Administração Pública Federal, deixando os Estados e Municípios editarem suas normas próprias, dentro de suas respectivas competências constitucionais. O problema não estava solucionado para as OSCs.

Diante desse cenário, da importância do tema e do volume de recursos públicos envolvidos, a Comissão Parlamentar de Inquérito de 2007 entendeu que cabia ao Congresso Nacional “dispor sobre o tema e decidir os contornos da relação entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos” (BRASIL, 2010, p. 9). Em 2010, já havia no Senado Federal e na Câmara dos Deputados diversas propostas legislativas sobre o assunto, com abordagens distintas, algumas impediam a realização de parcerias do poder público com OSCs, outras disciplinavam alguns aspectos específicos das parcerias entre as OSCs e o Estado (BRASIL, 2010).

A CPI das ONGs de 2007 apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei dispondo sobre o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para consecução de finalidades de interesse comum. O projeto de

lei foi elaborado, com base nas informações coletadas e no diagnóstico realizado pela CPI, considerando-se o pressuposto de que as OSCs têm muito a contribuir para o bem comum da sociedade brasileira (BRASIL, 2010).

O objetivo geral desta proposição é tornar transparentes, eficientes e eficazes as relações entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos no que concerne às parcerias para desenvolvimento de ações de interesse público, visando ao melhor atendimento das demandas sociais (BRASIL, 2010, p. 1310).

O projeto de lei partiu da sistematização e do aperfeiçoamento de normas dispersas em vários regulamentos que tratavam de parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil. E, ainda, foram consideradas recomendações do Tribunal de Contas da União, propostas e sugestões de senadores, da Controladoria Geral da União, do Ministério Público e do Poder Executivo, além das “propostas formuladas por representantes de entidades privadas sem fins lucrativos, por associações representativas do Terceiro Setor, por consultores e servidores do Senado Federal, por acadêmicos e por diversas outras personalidades e especialistas [...]” (BRASIL, 2010, p. 1310).

O Quadro 13 apresenta uma síntese das premissas e disposições da proposta do marco legal apresentado pela Comissão Parlamentar de Inquérito.

Quadro 13 - Síntese das premissas e disposições da proposta do marco legal elaborado pela CPI das ONGs de 2007. (Continua)

SÍNTESE DAS PREMISSAS E DISPOSIÇÕES DA PROPOSTA DO MARCO LEGAL	
Aspectos gerais	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão e sistematização das normas básicas sobre parcerias em um único local normativo. - Criação de duas modalidades de convênio: o convênio de pequeno porte e o convênio ordinário. - Normatização da necessidade de harmonizar número de parcerias com a capacidade de administrá-las.
Condições para realização de parcerias	<ul style="list-style-type: none"> - Prévia divulgação dos programas e ações que serão implementados por meio de parcerias e a normatização desses programas. - Prévia realização de concurso de projetos ou de processo público e objetivo de habilitação e priorização, exceto nas hipóteses previstas na lei. - Descrição dos elementos de convicção e dos meios de prova que serão aceitos pela concedente na prestação de contas, bem como dos procedimentos que serão adotados para avaliação da execução física e cumprimento das metas e objetivos. - Parecer técnico constando a afirmação de que a capacidade técnica e operacional foi avaliada, bem como descrição de como essa avaliação foi feita. - Indicação dos dirigentes da OSC que se responsabilizarão, de forma solidária, pela execução das atividades e cumprimento das metas. <p>O administrador deverá emitir ato atestando que a OSC tem capacidade técnica, está adimplente e possui meios de fiscalização para execução da parceria.</p>
Vedações	<ul style="list-style-type: none"> - É vedada celebração de parcerias com entidade com menos de 3 anos de existência e funcionamento regular. - É vedada a celebração de parcerias cujos resultados beneficiem apenas OSCs ou que não produzam resultados de interesse público local. - É vedada à União celebrar parceria com OSC da qual seja dirigente pessoa cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares pelo TCU, enquanto não sejam quitados os débitos e multas que lhes foram imputados, ou enquanto não seja reconsiderada ou revista a decisão. - É vedada à União celebrar parceria com OSC da qual seja dirigente pessoa julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação. - É vedado aos órgãos ou entidades públicas que tenham prestação de contas de parcerias com OSCs pendentes de apreciação final há mais de 1 (um) ano, celebrar novas parcerias com quaisquer OSCs.
Seleção de entidades	<ul style="list-style-type: none"> - A celebração de qualquer modalidade de parceria será precedida de concurso de projetos ou de processo público e objetivo de habilitação e priorização, exceto nas hipóteses previstas na lei.

Quadro 13 - Síntese das premissas e disposições da proposta do marco legal elaborado pela CPI das ONGs de 2007. (Continua)

SÍNTESE DAS PREMISSAS E DISPOSIÇÕES DA PROPOSTA DO MARCO LEGAL		
Formas de seleção de entidades	Concurso de projetos	<p>- É o procedimento administrativo instaurado pela Administração para selecionar uma ou mais propostas de parceria que melhor atendam à execução do objeto pretendido e ao interesse público, sob os aspectos técnico e financeiro.</p> <p>- A Administração Pública poderá dispensar ou inexigir a realização do concurso em algumas hipóteses.</p>
	Processo público e objetivo de habilitação e priorização	<p>- É o procedimento instaurado pela Administração Pública para priorização de repasse de recursos financeiros a entidades privadas sem fins lucrativos cujas propostas de parcerias atendam a critérios pré-definidos de habilitação técnica e financeira.</p> <p>- O edital deverá especificar os critérios objetivos de pontuação das propostas de parceria.</p>
Modalidades de parcerias	Convênio pequeno porte	- Modalidade aplicável às parcerias de menor valor, definida pela Administração Pública, e na qual os recursos repassados podem ser utilizados em quaisquer despesas associadas à execução do objeto e necessárias ao alcance das metas estabelecidas no plano de trabalho, respeitadas as restrições previstas na lei.
	Convênio ordinário	- Modalidade de parceria em que a Administração define itens e valores de despesas nos quais os recursos transferidos poderão ser aplicados, bem como estabelece regras de aquisição de bens e contratação de serviços a serem seguidas pela entidade parceira.
	Contrato de repasse	- Modalidade de parceria celebrada quando a concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução e incluir no seu objeto a realização de obra.
	Termo de parceria	- Modalidade de parceria com OSC qualificada como OSCIP, destinada à formação de vínculo de cooperação para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas em lei específica.
Regras de contratação a serem seguidas pelas OSCs		<p>- O instrumento da parceria estabelecerá as normas a serem observadas, podendo o gestor público optar pelas seguintes alternativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) aplicação da Lei nº 8.666/93, e demais leis que regem a contratação de obras, serviços e compras com recursos públicos; 2) exigência de edição de regulamento específico por parte da entidade parceira, contendo os procedimentos que adotará para contratação de obras, serviços e compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público; 3) exigência de cotação prévia no mercado, antes da celebração do contrato;

Quadro 13 - Síntese das premissas e disposições da proposta do marco legal elaborado pela CPI das ONGs de 2007. (Continua)

SÍNTESE DAS PREMISSAS E DISPOSIÇÕES DA PROPOSTA DO MARCO LEGAL	
Despesas permitidas	<p>- Desde que previstas no plano de trabalho, poderão ser parcialmente pagas com os recursos transferidos, na proporção associada à execução do convênio, as seguintes despesas:</p> <p>a) salários e encargos sociais e trabalhistas, contemporâneos ao período;</p> <p>b) pagamento de despesas administrativas associadas ao convênio, devidamente detalhadas;</p> <p>c) pagamento de tributos.</p>
Condições para liberação do recurso público	<p>- As parcelas da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos em que elas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades.</p> <p>- Comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica da parceria.</p> <p>- Estar em situação regular com a execução do plano de trabalho.</p> <p>- Apresentar a prestação de contas da etapa anterior.</p> <p>- Não ter deixado de preencher os requisitos exigidos na lei para celebração da parceria.</p>
Procedimento fundamental para realização da despesa	<p>- Todos os gastos efetuados com verbas recebidas mediante parceria, bem como a contrapartida da entidade, somente podem ser efetuados mediante emissão de cheque nominal ou outro meio que identifique o beneficiário.</p>
Assunção da parceria pela Administração	<p>- No caso de não execução ou má execução de parceria em vigor ou de parceria não renovada, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, a Administração Pública poderá, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) desapropriar ou requisitar temporariamente bens ou serviços; 2) retomar os bens públicos em poder da entidade parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens; 3) assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade; 4) assumir temporariamente contratos mantidos pela entidade de direito privado, inclusive contratos com empregados ou prestadores de serviços, desde que diretamente vinculados à parceria celebrada.

Quadro 13 - Síntese das premissas e disposições da proposta do marco legal elaborado pela CPI das ONGs de 2007. (Continua)

SÍNTESE DAS PREMISSAS E DISPOSIÇÕES DA PROPOSTA DO MARCO LEGAL	
Prestação de Contas	<ul style="list-style-type: none"> - A OSC parceira está obrigada a prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, no prazo de trinta dias, contados da data do último pagamento efetuado com recursos da parceria ou do término da vigência. - A concedente terá prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento ou do término de vigência da parceria.
Fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> - Os órgãos de controle interno da Administração Pública deverão priorizar a fiscalização preventiva, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos. - Sem prejuízo da fiscalização ordinária, a concedente procederá à fiscalização detalhada, por sorteio, das parcerias que celebrar, na forma de regulamento.
Cadastro de entidades	<ul style="list-style-type: none"> - A adesão ao cadastro é obrigatória, para as entidades que desejem celebrar parcerias com a Administração Pública Federal, e voluntária, para as demais.
Do apoio ao fortalecimento das microentidades.	<ul style="list-style-type: none"> - É considerada microentidade a pessoa jurídica sem fins lucrativos que, nos cinco anos anteriores à data de assinatura do instrumento de parceria, não tenha recebido, de cada ente da Federação, em cada ano, recursos públicos em montante superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).
Do estímulo à demanda espontânea	<ul style="list-style-type: none"> - Fica instituído, no âmbito federal, o Fundo de Estímulo ao Desenvolvimento de Ações de Promoção de Direitos e da Cidadania, de natureza contábil, com o objetivo de proporcionar recursos para desenvolvimento de projetos inovadores que contribuam para estimular a participação da sociedade no enfrentamento dos problemas sociais e econômicos, desenvolver ações de promoção de direitos e da cidadania, e conceber modelos de ação efetivos que possam ser replicados, posteriormente, como ações de governo.
Da divulgação das ações sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Poderão ser criados incentivos para que os meios de comunicação de massa por radiodifusão, de sons e de sons e imagens divulguem campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. - O Poder Público, na forma de regulamento, divulgará, nos meios públicos de comunicação, de radiodifusão, de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Quadro 13 - Síntese das premissas e disposições da proposta do marco legal elaborado pela CPI das ONGs de 2007. (Continua)

SÍNTESE DAS PREMISSAS E DISPOSIÇÕES DA PROPOSTA DO MARCO LEGAL	
Das sanções administrativas à entidade	<p>- Na hipótese de inexecução ou de execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e da lei, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à entidade parceira as seguintes sanções:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) advertência; 2) suspensão temporária da possibilidade de celebração de parceria e contratos com a Administração Pública, na respectiva esfera de governo, por prazo não superior a 2 (dois) anos; 3) declaração de inidoneidade para celebrar parceria e contratos com a Administração Pública, na respectiva esfera de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da penalidade.
Da responsabilidade pela execução e pela emissão de pareceres técnicos	<p>- O administrador público, o gestor da parceria, a entidade parceira e seus dirigentes respondem pela restituição aos cofres públicos dos valores que não foram corretamente empregados na execução da parceria.</p> <p>- O responsável por parecer técnico que conclua pela capacidade operacional e técnica de entidade sem fins lucrativos para execução de determinada parceria responderá civilmente, caso tenha agido com dolo ou culpa, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, sem prejuízo da responsabilidade do administrador público, do gestor, da entidade parceira e de seus dirigentes.</p>
Dos atos de improbidade administrativa	<p>- São atos de improbidade administrativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos mediante celebração de parcerias; b) permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos à entidade privada sem fins lucrativos mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; c) celebrar parcerias sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; d) frustrar a licitude de processo seletivo, ou dispensá-lo indevidamente, para celebração de parcerias; e) agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas relativas a parcerias; f) liberar recursos de parcelas de parcerias sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Quadro 13 - Síntese das premissas e disposições da proposta do marco legal elaborado pela CPI das ONGs de 2007. (Conclusão)

SÍNTESE DAS PREMISSAS E DISPOSIÇÕES DA PROPOSTA DO MARCO LEGAL	
Dos crimes	<p>- São tipificados como crime:</p> <p>a) dispensar ou inexigir ou deixar de realizar, fora das hipóteses previstas em lei, concurso de projetos ou outro processo seletivo requerido em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade;</p> <p>b) admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem em favor da entidade parceira, durante a execução das parcerias celebradas com o Poder Público, sem autorização em lei ou nos respectivos instrumentos, ou, ainda, liberar recursos em desacordo com a legislação que rege as parcerias;</p> <p>c) celebrar parceria com entidade declarada inidônea ou de cuja administração faça parte profissional declarado inidôneo.</p> <p>- Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro), passa a vigorar com o acréscimo do seguinte artigo: <i>“Art. 359- A. Dar aos recursos públicos recebidos mediante celebração de parcerias aplicação diversa da estabelecida em lei, regulamento ou no instrumento da parceria”.</i></p>

Fonte: Elaborado pelo autor de acordo com Brasil (2010, p. 1311-1324).

No dia 1º de novembro de 2010, a Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs foi encerrada por decurso de prazo, mesmo com apresentação do relatório final pelo relator Senador Inácio Arruda (PCdoB), o qual foi arquivado sem votação pelo Senado Federal.

O *site* do jornal eletrônico Folha de São Paulo (2010) noticiou “CPI das ONGs acaba sem votar relatório nem apontar culpados” conforme Figura nº 14:

Figura 14 - Recorte do *site* Folha de S. Paulo.

São Paulo, terça-feira, 02 de novembro de 2010 **FOLHA DE S. PAULO poder**

[Texto Anterior](#) | [Próximo Texto](#) | [Índice](#) | [Comunicar Erros](#)

CPI das ONGs acaba sem votar relatório nem apontar culpados

Relator atribui não votação à disputa entre governo e oposição

GABRIELA GUERREIRO
DE BRASÍLIA

Sem sugerir indiciamentos ou apontar culpados por repasses ilegais do governo a organizações não governamentais, a CPI das ONGs do Senado encerra suas atividades na segunda-feira após três anos de trabalhos.

O desfecho da comissão, que teve as atividades prorrogadas por quatro vezes, não terá nem mesmo a discussão do relatório final -apresentado às pressas pelo senador Inácio Arruda (PC do B).

Fonte: Folha de S. Paulo (2010).

Segundo a Folha de São Paulo (2010), o relator da CPI das ONGs justificou que o relatório final não foi votado por causa da disputa política entre governo e oposição no decorrer da CPI. O presidente da CPI, o Senador Heráclito Fortes (DEM), replicou dizendo que a base política aliada do governo foi responsável por impedir que as investigações avançassem. E acrescentou que o relatório apresentado não foi discutido, sendo inócuo e atendia o governo. No entanto o relator afirmou que o relatório final seria encaminhado para a Receita Federal, Ministério Público e Poder Executivo para prosseguimento das investigações (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010).

Mesmo com o final frustrante da segunda CPI das ONGs, após tantas denúncias, a busca por um marco regulatório recrudescer na agenda pública. Em 2011, o governo federal chegou a suspender todos os repasses de convênios federais com as OSC, pelo Decreto Federal nº 7.592 de 28 de outubro de 2011, fato que foi noticiado na mídia (BRASIL, 2011b).

A suspensão do repasse de recursos federais para convênios firmados com organizações não governamentais (ONGs) entra em vigor nesta segunda-feira (31). A determinação da presidente Dilma Rousseff foi regulamentada com a publicação de decreto no "Diário Oficial da União".

A medida, anunciada na tarde de domingo (30), suspende por 30 dias os pagamentos. No período, os pagamentos ficarão suspensos para que seja feita uma "avaliação da regularidade" da execução dos convênios firmados até o último dia 16 de setembro (LIMA, 2011).

As medidas tomadas pelo governo federal abalaram a credibilidade das OSC e acabaram generalizando os fatos. Segundo Waldir Mafrá, da CARE Brasil, em notícia veiculada no sítio eletrônico da G1, no dia 31 de outubro de 2011, a decisão do governo “prejudica o trabalho e principalmente a imagem das ONGs. É preciso dar nome aos bois. A maior parte das ONGs é honesta, trabalha bem e cumpre sua função de maneira correta”.

O jornal eletrônico Rede Brasil Atual (2011), também, deu destaque à suspensão dos convênios com as ONGs, conforme Figura 15.

Figura 15 - Recorte do *site* Rede Brasil Atual.

The image is a screenshot of the Rede Brasil Atual website. At the top, there is a navigation bar with categories: POLÍTICA, ECONOMIA, CIDADANIA, TRABALHO, MUNDO, AMBIENTE, and SAÚDE E CIÊNCIA. The main content area features a large headline: "Decreto de Dilma suspende convênios com ONGs para avaliação de regularidade". Below the headline, it says "por Mariana Jungmann publicado, última modificação 30/10/2011 23h59". The article text begins with "Brasília – A presidenta Dilma Rousseff determinou a suspensão de contratos com organizações não governamentais (ONGs) e entidades privadas sem fins lucrativos até que seja avaliada a regularidade da execução do que foi contratado pelo governo até agora. Na semana passada, o ministro do Esporte, Orlando Silva, deixou o cargo após uma série de denúncias de irregularidades com ONGs contratadas pela pasta."

Fonte: Rede Brasil Atual (2011).

A Folha de São Paulo (2011), antes mesmo da edição do decreto presidencial, já anunciava a retenção das verbas das ONGs por um mês, devendo os Ministérios, nesse prazo, rever todos os convênios em curso e ratificá-los para que continuassem em vigência. A Figura

16 demonstra veiculação da notícia no *site* da Folha de São Paulo, um dos principais jornais do país.

Figura 16 - Recorte do *site* da Folha de São Paulo.

São Paulo, quarta-feira, 26 de outubro de 2011 **FOLHA DE S.PAULO poder**

[Texto Anterior](#) | [Próximo Texto](#) | [Índice](#) | [Comunicar Erros](#)

Governo vai reter verbas para ONGs por um mês

Ministros terão de rever todos os atos assinados e ratificar convênios

Planalto quer que os ministros se tornem responsáveis pelos acordos assinados nas gestões anteriores

**ANA FLOR
VALDO CRUZ
DE BRASÍLIA**

O governo Dilma Rousseff prepara decreto para suspender por um mês todos os repasses de recursos federais para convênios com organizações não governamentais. Nesses 30 dias os ministros terão de rever todos os atos assinados pelas pastas e ratificar os convênios em curso. O decreto pode ser baixado nos próximos dias. Seus detalhes estavam em análise ontem no Planalto, e algumas exceções podem ser abertas. Entre elas estão convênios destinados a proteção de testemunhas e de entidades que já tenham contrato em vigor por mais de cinco anos e que, neste período, não tenham apresentado irregularidades.

Fonte: Folha de São Paulo (2011).

Segundo Jorge Eduardo S. Durão, diretor da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, em artigo publicado em 16.12.2011 no jornal Valor Econômico, as OSCs protestaram contra os danos morais causados pelo o decreto presidencial de suspensão indiscriminada das verbas de convênios federais. O decreto afetou milhares de organizações da sociedade civil que desenvolvem ações de relevante interesse para a sociedade.

[Jorge Eduardo S. Durão] Os prejuízos materiais para algumas entidades também não são desprezíveis, como é o caso da Pastoral da Criança, que registrou um déficit de R\$ 1.478.282,02, para o qual contribuiu o atraso na liberação das parcelas previstas no convênio com o governo federal. Outro

efeito do decreto foi colocar o foco dos questionamentos nas ONGs e não nos políticos beneficiários das práticas ilícitas (JORNAL VALOR ECONÔMICO, 2011).

Segundo a Cáritas Brasileira (2013, p. 5), as denúncias de desvio de recursos públicos em convênio firmados entre o poder público e as OSCs ocasionaram no país uma onda de criminalização das organizações da sociedade civil de diversos segmentos, inclusive, as religiosas, as quais “têm sido colocadas sob suspeita, acusadas de atos ilegais tanto pelo Estado como pela mídia, que transmite à opinião pública uma imagem falsa e negativa sobre as OSCs”.

O Decreto Federal nº 7.592 de 28 de outubro de 2011, que suspendeu os repasses de convênios para organizações da sociedade civil, contribuiu para o aumento da sensação de insegurança jurídica vivenciada diariamente pelas OSCs (BRASIL, 2011b). Uma parceria foi firmada com o governo, por questões de conveniência e oportunidade e pode ser suspensa sem aviso prévio, de maneira generalizada, sem garantir a ampla defesa e o contraditório para as OSCs (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

Um exemplo disso ocorreu, em dezembro de 2011, um mês após a publicação do Decreto Federal nº 7.592 de 28 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011b). A OSC denominada de Articulação do Semiárido – ASA foi informada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sobre a suspensão do repasse de verbas para o Programa Um Milhão de Cisternas, “que até então já havia instalado 371 mil cisternas construídas por 12 mil pedreiros e pedreiras, em sistema de mutirão comunitário, beneficiando 2 milhões de pessoas, em 1.076 municípios” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013, p. 8).

O sucesso do programa não sensibilizou o governo, que anunciou mudanças: “passaria a implementar o Plano Brasil Sem Miséria e ampliar convênios com os estados. A ASA foi orientada a negociar com estados e municípios, se quisesse dar continuidade ao projeto” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013, p. 8).

A notícia abalou a população assistida pelo programa. Foi organizada uma manifestação na cidade de Petrolina – PE, comparecendo cerca de 15 mil pessoas de todos os estados do semiárido brasileiro, para protestarem contra a decisão do governo de suspender recursos do programa, bem como pela ideia inconcebível de substituição das cisternas feitas pelos mutirões por outras fabricadas em plástico (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013). Seguem abaixo as imagens do protesto realizado em Petrolina-PE.

Figura 17 - Imagens da manifestação em Petrolina-PE.



Fonte: Cáritas Diocese de Amargosa (2011).

Figura 18 - Imagens da manifestação em Petrolina-PE.



Fonte: Caritas Diocese de Amargosa (2011).

Segundo a Cáritas Brasileira (2013), o projeto de implantação de cisternas consistia em um espaço de participação cidadã. O trabalho de construção de uma cisterna exigia dos atores sociais decisões e ações conjuntas, promovendo o surgimento de novas lideranças e a formação de uma juventude ativa. “Tudo isso corria o risco de ser extinto por meio de uma única decisão da Presidência da República, mas a pressão nas ruas fez o governo recuar de sua

decisão. Isso aconteceu somente por conta da mobilização social” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013, p. 9).

Para demonstrar que a situação do Programa Um Milhão de Cisternas não era um caso isolado, a Cáritas Brasileira (2013) apresentou outro exemplo de insegurança jurídica. No período de 2004 a 2009, a Cáritas Brasileira, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com os governos estaduais da Bahia e Sergipe, desenvolveu o Projeto de Segurança Alimentar e Nutricional para Famílias Acampadas e Pré-assentadas da Reforma Agrária (PSAN) (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

O projeto beneficiou diretamente cerca de 18 (dezoito) mil famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais dos dois estados com o desenvolvimento de ações estruturantes de segurança alimentar e nutricional e com a implantação de sistemas coletivos de produção de alimentos (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

A execução das ações desenvolvidas no projeto conjunto foi acompanhada por técnicos dos governos federal e estaduais e as prestações de conta foram enviadas trimestralmente pela Cáritas Brasileira, analisadas e aprovadas pelo poder público, considerando, portanto corretos os procedimentos adotados (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

Em 2011, segundo a Cáritas Brasileira (2013, p. 10), “o Governo Federal voltou a analisar as prestações de conta enviadas no ano de 2009 e passou a apontar irregularidades nos procedimentos de execução que até então não tinham sido levantadas”. Dessa maneira, os procedimentos aprovados inicialmente foram glosados por essa nova análise burocrática, demonstrando a incoerência e a falta de critérios no relacionamento do Poder Público com as OSCs. Um projeto que atendia milhares de pessoas, na superação da condição de pobreza extrema e da insegurança alimentar e nutricional, acabou tendo suas contas reprovadas e, por consequência, as atividades foram paralisadas pela falta de clareza e coerência nas regras que regiam a parceria (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

A Cáritas Brasileira (2013) ressalta que as regras que existiam deixavam margem a interpretações diversas. Ou seja, não havia segurança em relação às normas a serem seguidas. “Isso significa que a proposta de um convênio pode ser aprovada por um Ministério, mas, se essa mesma proposta fosse analisada por outro Ministério, poderia ser reprovada – sendo ambos órgãos do Governo Federal” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013, p. 5).

As parcerias entre o Estado e as OSCs se complicavam por culpa do próprio Governo. Segundo a Cáritas Brasileira (2013), a falta de coerência e critérios sobre as obrigações que deveriam ser cumpridas pelas OSCs nas parcerias, acabava dificultando a aprovação de convênios e prestações de contas. “E o que é mais grave ainda: significa que de uma hora para

outra os projetos das organizações podem ser considerados irregulares e as instituições podem ser consideradas corruptas” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013, p. 15).

Segundo a ABONG (2007, p. 34), a existência de uma “sociedade civil organizada, autônoma e plural é essencial para o processo democrático e para o avanço de uma cultura política participativa e cidadã no país”. Desse modo, era necessária a elaboração de um marco legal capaz de fortalecer as ações das organizações da sociedade civil e que garantisse sua autonomia. Entretanto as OSCs lidavam com uma legislação fragmentada, antagônica e com lacunas, que vinha sendo construída, ao longo do século XX, com “base em uma visão da sociedade civil organizada funcional aos interesses do Estado, muitas vezes, vista como prestadoras de serviços sociais” (ABONG, 2007, p. 34).

Foi a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG “que, pela primeira vez, há mais de 20 anos, levantou a necessidade de criação de um Marco Regulatório para as OSCs” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013, p. 26). A ABONG defendia a criação de um ambiente legal favorável e seguro para que as organizações da sociedade civil mobilizassem recursos junto à própria sociedade civil e, com legitimidade e transparência, buscassem o acesso a recursos públicos para realizarem ações relevantes para o bem comum (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

6.1.4 A esfera pública e a Plataforma por novo MROSC

Com esse intuito, a ABONG, juntamente com outras entidades representativas, constituíram a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, criando um canal de diálogo e negociação com o Governo Federal em defesa de uma legislação que fosse capaz de garantir a autonomia, a transparência na aplicação dos recursos públicos, bem como valorizar as OSCs (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013; PLATAFORMAOSC, 2011b). A Plataforma por um Novo MROSC pode ser acessada pelo endereço eletrônico www.plataformaosc.org.br, conforme Figura 19.

Figura 19 - Sítio eletrônico da Plataforma por Novo MROSC.



Fonte: Plataformaosc (2011b).

A Plataforma para um Novo MROSC foi formada por mais de 80 instituições sem fins econômicos, de várias regiões do país, além de fóruns, articulações, redes e grupos de organizações da sociedade civil, conforme relação constante do Quadro 3 do capítulo 2 desta dissertação.

A internet foi um instrumento relevante no processo de construção do MROSC, a partir da criação da Plataforma, contribuindo significativamente à articulação entre os atores das OSCs e à interação com os atores governamentais. A Plataforma tornou-se um espaço público de discussão, ampliando o acesso dos atores da sociedade civil a temas debatidos nos ambientes deliberativos formais, como audiências públicas, seminários, fóruns, comitês, dentre outros, especialmente, àqueles atores acostumados com ambientes informais, não estruturados e abertos (HENDRIKS, 2006).

Dutra e Couto (2012) sustentam que as novas mídias são capazes de interagir com os atores sociais dos espaços públicos formais e informais com um maior dinamismo. Ou seja, os instrumentos de comunicação disponibilizados pela internet podem impulsionar maior

participação e interação da sociedade civil nos processos decisórios, ampliando o diálogo sobre temas que não atingiam todas as camadas da sociedade.

A Plataforma contava também com um Comitê Facilitador com a responsabilidade de dialogar com a sociedade civil e mediar com o Governo Federal o que deveria constar no marco regulatório (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013). O Comitê também visava manter as discussões, por meio dos canais eletrônicos, além de realizar reuniões físicas e por teleconferências para decidir acerca de questões pontuais. O Comitê Facilitador é composto por organizações da sociedade civil, escolhidas pelos signatários da Plataforma, considerando a atuação destacada na luta por um novo MROSC. O Quadro 14 reúne as logomarcas das organizações que participam do Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo MROSC.

Quadro 14 - Logomarcas das organizações que participam do Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo MROSC.



Fonte: Plataformaosc (2011b).

As articulações, redes, movimentos e organizações que integram a Plataforma pleiteavam um novo Marco Regulatório que pudesse consolidar as relações construtivas existentes entre as OSCs e o Estado e com a própria sociedade. Para que isso ocorresse de fato, o governo deveria formular uma política de Estado com instrumentos e mecanismos capazes de garantir a autonomia política e financeira das OSCs para o fomento da participação cidadã (PLATAFORMAOSC, 2011b).

Para a Plataforma (2011b), uma política de Estado adequada deveria contemplar a independência, a autonomia e a sustentabilidade institucional das OSCs e ainda:

- Processos e instâncias efetivos de participação cidadã nas formulações, implementação, controle social e avaliação de políticas públicas.
- Instrumentos que possam dar garantias à participação cidadã nas diferentes instâncias.
- O estímulo ao envolvimento da cidadania com as causas públicas, criando um ambiente favorável para a autonomia e fortalecimento das OSCs.
- Mecanismos que viabilizem o acesso democrático aos recursos públicos e que permitam a operacionalização desburocratizada e eficiente das ações de interesse público.
- Um regime tributário apropriado e favorecido às OSCs, incluindo a criação e aprimoramento de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas (PLATAFORMAOSC, 2011b).

Em agosto de 2010, as OSCs lançaram em conjunto essa proposta aos candidatos à Presidência da República. O documento se denominava Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs. No período da campanha eleitoral, a Plataforma já contava com 18 redes e 74 organizações, que representavam cerca de 50 mil organizações e movimentos sociais (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

Para sua consecução, a Plataforma por um Novo MROSC havia proposto, também, ao Governo Federal a constituição de um Grupo de Trabalho composto por representantes das OSCs e dos diversos segmentos estatais, que abrangessem a diversidade de temas e interesses na esfera pública, com o objetivo de elaborar, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação que atendesse de forma ampla e orgânica os tópicos apresentados acima (PLATAFORMAOSC, 2011b).

A candidata Dilma Rousseff recebeu o documento formulado pela Plataforma e por meio da “Carta às Organizações da Sociedade Civil” assumiu o compromisso de, sendo presidenta, criar o Grupo de Trabalho para encaminhar, no prazo de um ano, a proposta de legislação que atendesse “de forma ampla e responsável as necessidades de aperfeiçoamento que se impõem, para seguirmos avançando em consonância com o projeto de desenvolvimento para o Brasil, o combate à desigualdade social e pelo interesse público” (ROUSSEFF, 2010).

Em sua carta, Dilma manifestou a intenção de aprofundar as relações entre as OSCs e o Estado, com criação de condições adequadas para que as organizações pudessem cumprir suas funções e fossem fortalecidas, no âmbito das três esferas de governo, propiciando “um ambiente regulatório estável e sadio” (ROUSSEFF, 2010).

Em resposta à articulação das OSC, em 2011, o poder executivo federal baixou o Decreto nº 7.568 de 16 de setembro de 2011, criando o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária entre representantes do governo federal e da sociedade civil com a finalidade disposta no art. 5º:

Art. 5º Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres (BRASIL, 2011a).

O Grupo de Trabalho Interministerial - GTI foi instalado, em novembro do mesmo ano, ao final de um seminário internacional sobre o marco regulatório promovido pela Secretaria Geral da Presidência da República (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

Segundo o art. 6º do Decreto nº 7.568/2011, o Grupo de Trabalho foi constituído pelos seguintes representantes: Secretaria Geral da Presidência da República, que ficaria a cargo da coordenação; Casa Civil da Presidência da República; Controladoria Geral da União; Advocacia Geral da União; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e sete entidades sem fins lucrativos com atuação nacional (BRASIL, 2011a).

O Quadro 15 demonstra as OSCs que fizeram parte do Grupo de Trabalho Interministerial.

Quadro 15 - Membros que compõem o GTI.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL – GTI (novembro de 2011 a junho de 2012)		
ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	
	Titulares	Suplentes
1. Secretaria Geral da Presidência da República	1. ABONG	8. Instituto ETHOS
2. Casa Civil da Presidência da República	2. GIFE	9. APEMA
3. Controladoria Geral da União	3. CLAI-BRASIL	10. Cáritas Brasileira
4. Advocacia Geral da União	4. CEBRAF	11. Visão Mundial
5. Ministério da Justiça	5. Fundação Esquel Brasil	12. INESC
6. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão	6. UNICAFES	13. ISA
7. Ministério da Fazenda	7. CONCRAB	14. FENAPAE

Fonte: Plataformaosc (2011b).

No entanto o Grupo de Trabalho Interministerial não foi nomeado oficialmente por decreto do Poder Executivo, como prometido pelo governo, tendo os trabalhos sido desenvolvidos informalmente, por decisão da Secretaria Geral da Presidência da República (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

Aqui vale ressaltar uma contradição do Governo Federal. Quarenta e dois dias, após a criação do Grupo de Trabalho Interministerial, a Presidenta Dilma Rousseff editou o Decreto Federal nº 7.592 de 28 de outubro de 2011, suspendendo todas as parcerias entre a União e OSCs, colocando todas as entidades na condição de suspeitas de corrupção, as mesmas que havia reconhecido como relevantes para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Esse ato incoerente do Governo Federal causou reações das OSCs, que foram criminalizadas por parte da mídia, como já demonstramos acima. O Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo Marco Regulatório escreveu uma Carta Aberta à Presidenta Dilma Rousseff, no dia 28 de outubro de 2011, cobrando suas promessas enquanto candidata (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

Na carta, o Comitê Facilitador deixava claro que a preocupação em investigar as denúncias era de todos, inclusive, das OSCs, porém, o problema não poderia ser tratado de forma generalizada, visto que a maioria das organizações seria penalizada injustamente. O Comitê protestou:

[...] a maneira como tais fatos vêm sendo tratados por setores de gestão pública e pela mídia comprometem a imagem pública de uma infinidade de organizações que prestam regularmente serviços públicos, e fazem com que a opinião pública julgue sem critérios e se volte contra todas as organizações, entre elas as que têm prestado relevantes serviços à democracia deste país (PLATAFORMAOSC, 2011a).

O Comitê Facilitador, diante de um ambiente adverso e contaminado pela desconfiança, participou do I Seminário Internacional do Marco Regulatório, nos dias 9, 10 e 11 de novembro de 2011, em Brasília-DF. Esse seminário foi considerado “a primeira grande ação da agenda que teve como objetivo trazer experiências que pudessem inspirar um Plano de ação como eixo orientador e que inaugurasse as atividades do GTI” (BRASIL, 2011a, p. 2). O evento reuniu 150 especialistas do Brasil e do mundo, em que se destacaram 50 propostas para o Grupo de Trabalho Interministerial (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013).

Durante o evento, foram realizados painéis e debates no formato de oficinas temáticas. Os temas das oficinas passaram a compor as ações orientadoras da agenda, os quais foram definidos por membros do governo em conjunto com os representantes da Plataforma por um

Novo MROSC, de forma participativa, por meio de escutas e diálogos entre o governo e a sociedade civil. Os temas foram os seguintes:

- (i) Fortalecimento institucional – voltado às discussões sobre fomento público, privado e internacional, sustentabilidade, capacitação e acesso à informação – que mais tarde foi entendido e denominado como sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil.
- (ii) Governança e accountability – sobre os mecanismos de transparência, prestação de contas, controle, autorregulação e participação do beneficiário – que, em seguida, foi entendido como tema transversal aos outros três eixos.
- (iii) Acreditação e reconhecimento – a respeito da diversidade dos modelos de acreditação existentes (certificação, qualificação e autorização), funções e critérios – posteriormente denominado como certificação.
- (iv) Contratualização – discussão sobre as modalidades de contratualização, as formas de repasse de recursos públicos e o modelo de procedimentos x modelo de resultados (BRASIL, 2011a, p. 3).

Os grupos de discussão foram divididos entre os participantes de forma livre, e grande parte dos representantes do governo se concentrou na oficina voltada ao tema da contratualização. “Essa foi uma das razões pelas quais ficou evidente a prioridade desse eixo que demandava, à época, as ações mais emergentes” (BRASIL, 2011a, p. 3). O Quadro 16 apresenta os principais desafios e propostas elaboradas pelos grupos do I Seminário Internacional do Marco Regulatório das OSCs (BRASIL, 2011d).

Quadro 16 - Principais desafios e propostas elaboradas pelos grupos do I Seminário Internacional do Marco Regulatório das OSCs. (Continua)

PRINCIPAIS DESAFIOS E PROPOSTAS ELABORADAS PELOS GRUPOS DO I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO MARCO REGULATÓRIO DAS OSCS	
GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY	
DESAFIOS	
Regulação deve ser proporcional e razoável, a partir da relevância do interesse público promovido, o grau de acesso ao recurso público e o porte do projeto/parceria.	
A boa regulação deve estimular os aspectos desejáveis e coibir os indesejáveis, em que deve ser centrado o controle.	
Regulação deve fomentar a autonomia e a diversidade.	
Normas de controle devem ser razoáveis, evitando custos de transação desnecessários.	
Foco do controle deve ser nos resultados e não em aspectos formais burocráticos. Devem-se utilizar metas e indicadores para isso.	
Monitoramento e controle devem ser permanentes e auxiliar os processos em sua realização.	
Mecanismos de prestação de contas devem ser voltados, não só para a máquina pública, mas também para a sociedade, permitindo o empoderamento de cidadãos e beneficiários.	
Clarificar os conceitos legais e unificar entendimentos para sua aplicação.	
Desoneração fiscal das atividades das organizações – Simples Social.	
Estimular a autorregulação das organizações e a cultura da transparência nos atos desenvolvidos em parceria.	
PROPOSTAS	
Definir níveis diferenciados de regulação.	
Foco do controle em resultados.	
Controle dinâmico e permanente a partir de mecanismos de gestão compartilhada que deflagrem o caráter de colaboração da atuação conjunta entre Estado e organizações.	
Simplificar e criar interpretações vinculantes.	
Tornar obrigatória a transparência ao menos em seu aspecto passivo (fornecimento de informações quando solicitadas).	
Capacitar as organizações para aprimoramento da transparência e da prestação de contas.	
Criar canais para troca de informações, inclusive, para denúncias em relação a abusos na fiscalização.	
CONTRATUALIZAÇÃO	
DESAFIOS	
Respeitar a diversidade de organizações e as especificidades de seus objetos de atuação.	
Evitar o uso das parcerias para a formação de uma administração paralela.	
Garantir e fomentar a liberdade de associação e participação, inclusive, nas instâncias já existentes como os Conselhos.	
Buscar maior segurança jurídica nas diversas fases de contratualização entre as partes.	
Promover harmonização de entendimentos entre gestores e órgãos diante de temas controversos na aplicação das regras vigentes.	
PROPOSTAS	
Lei nacional que sistematize minimamente essa modalidade de relação.	
Previsão de contrato público de colaboração, nos moldes do anteprojeto de Lei Geral da Administração Pública, abarcando os instrumentos de repasse já existentes.	

Quadro 16 - Principais desafios e propostas elaboradas pelos grupos do I Seminário Internacional do Marco Regulatório das OSCs. (Conclusão)

PRINCIPAIS DESAFIOS E PROPOSTAS ELABORADAS PELOS GRUPOS DO I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO MARCO REGULATÓRIO DAS OSCS
Previsão de mecanismo simplificado específico para repasses de menor valor.
Chamamento público condizente com a defesa da diversidade e especificidade das organizações.
Parâmetros e critérios de prestação de contas claros.
Entendimentos coesos especialmente no que concerne a despesas com salários de empregados, despesas administrativas, contrapartida financeira, desburocratização de compras e contratações e razoabilidade e eficiência na prestação de contas.
FORTELECIMENTO INSTITUCIONAL
DESAFIOS
Garantir sustentabilidade política, financeira e gerencial para as organizações.
Promover a diversidade, autonomia e participação das organizações nas diversas fases do ciclo de políticas públicas.
Construir arcabouço legal mais claro e apropriado para o acesso a recursos públicos.
Criar sistemas de fomento que reconheçam o papel das OSCs no aprofundamento democrático do país.
PROPOSTAS
Mecanismo de financiamento as OSCs que atuam em prol do interesse público.
Política de participação social para o controle das ações das OSCs.
Redução e simplificação da carga tributária.
Estratégias de comunicação que incentivem e valorizem o espaço público e iniciativas cidadãs.
Incentivo para o fomento direto. (Deduções do IR por pessoas físicas)
Incremento de auxílios orçamentários às OSCs.
Implantação e regulamentação de fundos públicos e fundos solidários.
Capacitação e formação com foco nas OSCs.
Política para OSCs brasileiras com interesse em atuar no exterior.
ACREDITAÇÃO E RECONHECIMENTO
DESAFIOS
Aprimorar os mecanismos de acreditação e reconhecimento.
Desvincular a imunidade tributária de procedimentos de acreditação e reconhecimento.
Incorporar critérios relacionados a resultados e cumprimento de finalidades na acreditação.
Reconhecer movimentos sociais que não possuem e não tem interesse em adquirir personalidade jurídica.
Reconhecer o papel e o lugar da aliança entre Estado e OSC's.
PROPOSTAS
Revogar a Lei de Utilidade Pública Federal.
Adequar e aprimorar a Lei de OSCIP.
Registro simplificado das OSC's.
Censo das OSC's.
Extinguir critérios artificiais de acesso a certificações e conselhos (foco nos resultados das ações realizadas e não simplesmente em aspectos cartoriais).
Rever a classificação da personalidade jurídica das OSC's.

Fonte: Brasil (2011a).

A partir da análise dos desafios e propostas, o Grupo de Trabalho constituído pelo Governo e OSCs iniciou os trabalhos para transformar o cenário que encontrou em 2011, que é sintetizado no Quadro 17:

Quadro 17 - Cenário das OSCs em 2011 e resultados esperados.

CENÁRIO EM 2011	RESULTADOS ESPERADOS
Insegurança jurídica	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil próprio e seguro.
Analogias indevidas	Legislação adequada com inserção de novos princípios, fundamentos e diretrizes para a relação entre Estado e OSCs.
Planejamento precário do Poder Público	Melhor planejamento, gestão e acompanhamento das parcerias.
Pouca transparência e dificuldade de acesso ao Estado	Ampliação dos mecanismos de transparência e controle social.
Ausência de dados atualizados e estudos sobre as OSCs e sua relação com o Estado	Estimulo a produção de estudos e pesquisas sobre as OSCs e sua relação com o Estado.

Fonte: Adaptado de Cáritas Brasileira (2013, p. 32).

O GTI debateu os temas dos quatro grandes eixos eleitos pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs: contrato, fomento, financiamento e gestão.

A primeira reunião do GTI sobre o Marco Regulatório para as OSCs ocorreu no dia 11 de novembro de 2011, em Brasília-DF. Estavam representando a sociedade civil: Adriana Ramos, (Instituto Socioambiental), Anna Cynthia Oliveira (GIFE), Daniel Rech (UNICAFES), Dora Silvia Cunha Bueno (CEBRAE), Eliana Bellini Rollleberg (CESE), Gislei S. Knierim (CONCRAB), Paulo Itacarambi (Instituto ETHOS), Silvio R. Sant'Ana (Fundação Grupo Esquel Brasil), Vera Masagão Ribeiro (ABONG) e Welinton Pereira Silva (Visão Mundial). Representando o governo: Ministro Gilberto Carvalho, Adriana Mendes (Ministério do Planejamento), Aldino Graef (SAG/ Casa Civil), Davi Brasil S. Pires (MJ/SNJ), Elias Emanuel Alves de Sousa (SAI/MJ), Enid Rocha A. Sila (Ministério do Planejamento), Felix Lopez (IPEA), José Eduardo Romão (OGU/CGU), Laís de Figueiredo Lopes (SG/PR), M^a Laura B. Canineu (SAJ/Casa Civil), Maria Victoria Hernandez (SG/PR), Pedro de Carvalho Ponual (SG/PR) e Valdemar Carvalho (AGU). Como observadores: Aldiza Soares da Silva (Fundação Grupo Esquel Brasil), Darli Alves de Souza (CLAI) e Karine de O. Gonçalves (Instituto Soma Brasil) (PLATAFORMAOSC, 2011d).

Segundo a Plataforma (2011d), a reunião foi aberta pelo Ministro Gilberto Carvalho da Secretaria Geral da Presidência da República, que afirmou que o decreto de suspensão dos repasses das OSCs é, na verdade, uma autocrítica do governo, à medida que reconhece sua incapacidade de fazer as mudanças necessárias, unificar as regras para todos os ministérios e garantir a todos maior segurança (PLATAFORMAOSC, 2011d).

O Ministro Gilberto Carvalho ressaltou que o governo teria dificuldades, naquele momento, de aprovar no Congresso Nacional qualquer medida necessária para regular as relações entre Estado e OSCs (PLATAFORMAOSC, 2011d).

Na reunião, foi destacado que o GTI devia dedicar-se ao trabalho técnico, mas também não poderia se descuidar da dimensão política do problema. Para tanto, era necessário trabalhar a comunicação, a inclusão de mais atores e organizações da sociedade civil, no processo de discussão e acompanhamento dos trabalhos, bem como divulgar as ações realizadas pelas OSCs em todo país, garantido uma visibilidade positiva perante a comunidade (PLATAFORMAOSC, 2011d).

Para o trabalho técnico, foi definido pelos presentes na reunião que seria utilizado como método o levantamento de todas as leis e normas existentes que tinham relação com as propostas levantadas no I Seminário Internacional do Marco Regulatório das OSCs. Essa tarefa ficou a cargo da Advocacia Geral da União – AGU. As portarias, instruções normativas, regulamentos e demais normas iriam ser levantadas por cada ministério (PLATAFORMAOSC, 2011d).

O GTI precisava indicar as medidas de curto, médio e longo prazo que poderiam ser tomadas diretamente pelo Poder Executivo e quais dependeriam de tramitação no Poder Legislativo. Foram criados subgrupos de trabalho, que atuariam de acordo com os quatro eixos do I Seminário Internacional do Marco Regulatório das OSCs: contratualização, fortalecimento institucional, certificação e controle/transparência. Foi criado também um quinto subgrupo, transversal, de sistematização, que ficaria responsável por integrar a informação e dar redação ao que fosse necessário (PLATAFORMAOSC, 2011d).

Os subgrupos foram compostos, na segunda reunião do GTI, que ocorreu no dia 30 de novembro de 2011. O Quadro 18 apresenta os subgrupos criados, funções e suas respectivas composições.

Quadro 18 - Subgrupos de trabalho do GTI.

SUBGRUPOS DE TRABALHO DO GTI		
SUBGRUPO DE TRABALHO	FUNÇÃO	COMPOSIÇÃO
DIAGNÓSTICO E SISTEMATIZAÇÃO	Compilação de normas, dados, estudos e diagnóstico.	Governo: MJ (Coordenador), AGU, IPEA e SG. OSC: Esquel (Articulador).
FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL	Fomento público, privado e internacional, sustentabilidade, capacitação e acesso à informação.	Governo: SG (Coordenador), Fazenda e Casa Civil. OSC: Ethos, ABONG, CESE, CLAI, Visão Mundial, Esquel (Articulador), e GIFE.
GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY	Mecanismos de transparência, prestação de contas, controle, autorregulação e participação do beneficiário.	Governo: CGU (Coordenador), SG e MPOG. OSC: INESC, GIFE (Articulador), CONCRAB e ESQUEL.
ACREDITAÇÃO E RECONHECIMENTO	Diversidade dos modelos de acreditação existentes - certificação, qualificação e autorização - funções e critérios.	Governo: MJ (Coordenador), SG (MDS, MEC, MS). OSC: FENAPAES, UNICAFES (Articulador), CEBRAF e ESQUEL.
CONTRATUALIZAÇÃO	Modalidades de contratualização, formas de repasse de recursos públicos e o modelo de procedimentos x modelo de resultados.	Governo: Casa Civil (Coordenador), AGU, MPOG, MJ, CGU, Fazenda e SG. OSC: ISA, Cáritas Brasileira, ABONG (Articulador), MAB e ESQUEL.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Plataformaosc (2011).

Aberta a segunda reunião, o Secretário de Prevenção da Corrupção e Informação Estratégica da CGU, Sr. Mário Spinelli, apresentou a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/11, de 24 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011c), que passava a disciplinar os convênios com entes federados e organizações da sociedade civil. A portaria iria substituir a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU de 29 de maio de 2008 (BRASIL, 2008b), que estabelecia normas para execução do disposto no Decreto no 6.170 de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (PLATAFORMAOSC, 2011c).

Segundo a CGU, o novo regulamento impactava mais sobre os órgãos governamentais dos estados e municípios do que sobre as OSCs. A principal novidade era regulamentação do chamamento público, com os requisitos que deviam constar do edital, como a comprovação do desenvolvimento prévio de atividades referentes à matéria objeto de convênio. A norma exigia que o chamamento público fosse amplamente divulgado pelo poder público, inclusive, no *site* do SICONV (PLATAFORMAOSC, 2011c).

Na 2ª reunião do GTI, foi apresentado o documento “MR para OSCs - Temas chaves discutidos no Seminário Internacional da SGPR e suas Implicações Normativas” que tentou organizar as contribuições que estavam sendo tratadas, ao mesmo tempo, nos diversos grupos de trabalho, como a questão da insegurança jurídica, transparência, prestação de contas e a participação cidadã na gestão das OSCs. Naquele momento, já se falava na eliminação definitiva do instrumento de convênio para contratação de OSCs e da criação de um procedimento de seleção pública que não engessasse a sociedade civil (PLATAFORMAOSC, 2011c).

No dia 15 de dezembro de 2011, ocorreu uma nova reunião, em clima de protesto por parte das OSCs, em razão da nota pública apresentada pelo Comitê Facilitador da Plataforma à Secretaria Geral da Presidência da República, em decorrência da notícia de que o governo federal não daria continuidade na parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA por meio da Associação Programa 1 Milhão de Cisternas, reflexo ainda do decreto presidencial que havia suspenso indiscriminadamente os repasses de recursos federais às OSCs. (PLATAFORMAOSC, 2011b).

Segundo a Secretaria Geral da Presidência da República, ao todo, foram realizadas mais de 40 (quarenta) reuniões à época do GTI, envolvendo cerca de duzentos gestores públicos com experiência na celebração e acompanhamento de parcerias, organizações da sociedade civil, academia e órgãos de controle (BRASIL, 2015d). O Quadro 19 destaca as reuniões plenárias do GTI e as atividades desenvolvidas em cada uma delas.

Quadro 19 - Reuniões plenárias do GTI.

REUNIÕES PLENÁRIAS DO GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL	
Data das atividades	Atividades
11/11/2011	Abertura dos trabalhos com a presença do Ministro Gilberto Carvalho.
30/11/2011	Alinhamento e composição de subgrupos temáticos para aprofundamento de questões relevantes.
15/12/2011	Delimitação do plano de ação e de potências propostas de intervenção.
19/01/2012	Discussão sobre quais produtos concretos seriam elaborados.
02/04/2012	Apresentação de minutas dos produtos elaborados e inicializado processo de oitiva sobre os conteúdos apresentados com especial enfoque no Projeto de Lei.
04/06/2012	Apresentação do processo de ampliação da escuta e dos produtos reformulados.
24/07/2012	Encerramento das atividades com a apresentação dos produtos finais para o Ministro Gilberto Carvalho.

Fonte: Brasil (2012, p. 14).

Além das reuniões plenárias, foram realizados dezenas de encontros específicos entre representantes do governo e OSCs, sendo criado um Comitê de Redação composto por representantes da ABONG, Fundação Esquel, GIFE e UNICAFES (BRASIL, 2012).

Após o diagnóstico das relações de parceria entre OSCs e o governo federal realizado pelo GTI, foram elaboradas propostas concretas de revisão e aperfeiçoamento de questões pontuais contidas nas normas federais, como a Portaria Interministerial nº 507/2011, que revogou a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU de 29 de maio de 2008, que estabelecia normas para execução do disposto no Decreto no 6.170 de 25 de julho de 2007, com o objetivo de inaugurar um novo momento para as parcerias (BRASIL, 2015d).

A Secretaria Geral da Presidência da República, como coordenadora dos trabalhos do GTI, realizou a sistematização dos projetos e anteprojetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional para subsidiar as discussões e, juntamente com os demais membros do GTI, redigiu uma minuta de lei federal e de decreto (BRASIL, 2015d).

Em agosto de 2012, os resultados do GTI foram descritos em um “relatório final contendo o diagnóstico, as propostas para o aperfeiçoamento e os desafios remanescentes da agenda do marco regulatório” (BRASIL, 2015d, p. 36). Destacamos as minutas dos atos normativos propostos: o decreto, que antecipava resultados do que se pretendia ver na nova lei, originando o Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014, que alterou a redação do Decreto nº 6.170//2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; e o projeto de lei, que deu subsídio ao Congresso Nacional para debater o novo MROSC, sendo discutido também no âmbito dos ministérios, órgãos de controle, na academia e entre organizações da sociedade civil em geral (BRASIL, 2014b, 2015d). A minuta de decreto também permitiu a pactuação sobre temas considerados polêmicos em razão da inexistência de norma legal clara, “como a remuneração da equipe de trabalho e a alocação de todos os encargos sociais incidentes no plano de trabalho” (BRASIL, 2015d, p. 36).

Segundo a Secretaria Geral da Presidência da República, concomitantemente às atividades de aperfeiçoamento da legislação, foram realizadas ações para publicizar o conhecimento sobre as OSCs, por meio de seminários e eventos de formação e capacitação, bem como por meio da produção de artigos e apoio à pesquisa (BRASIL, 2015d).

Dentre essas iniciativas, foram realizados dois eventos denominados de Diálogos Intersetoriais do MROSC, o primeiro em março e o segundo em junho de 2013. Nos encontros foram discutidos sobre o financiamento e a sustentabilidade econômica das OSCs e possíveis indicadores e interfaces para as bases de dados existentes no governo federal sobre

as OSCs. Os eventos contaram com a participação de representantes de OSCs, acadêmicos, especialistas, advogados, contadores, representantes de estatais e órgãos do governo federal (BRASIL, 2015d).

A agenda de produção de conhecimentos do MROSC, também, “contou com uma importante ação de transparência ativa, disponibilizada no *site* da Secretaria Geral, de uma seção específica sobre o assunto com documentos, notas técnicas, artigos, pesquisas, notícias e textos de interesse” (BRASIL, 2015d, p. 38). Além do *site*, foi criada uma página no *Facebook* específica sobre o MROSC, como estratégia de difundir a agenda de conhecimento sobre as OSCs, além de um canal próprio no *YouTube*, denominado TV MROSC. A Figura 20 apresenta a página no *Facebook* sobre o MROSC, atualmente.

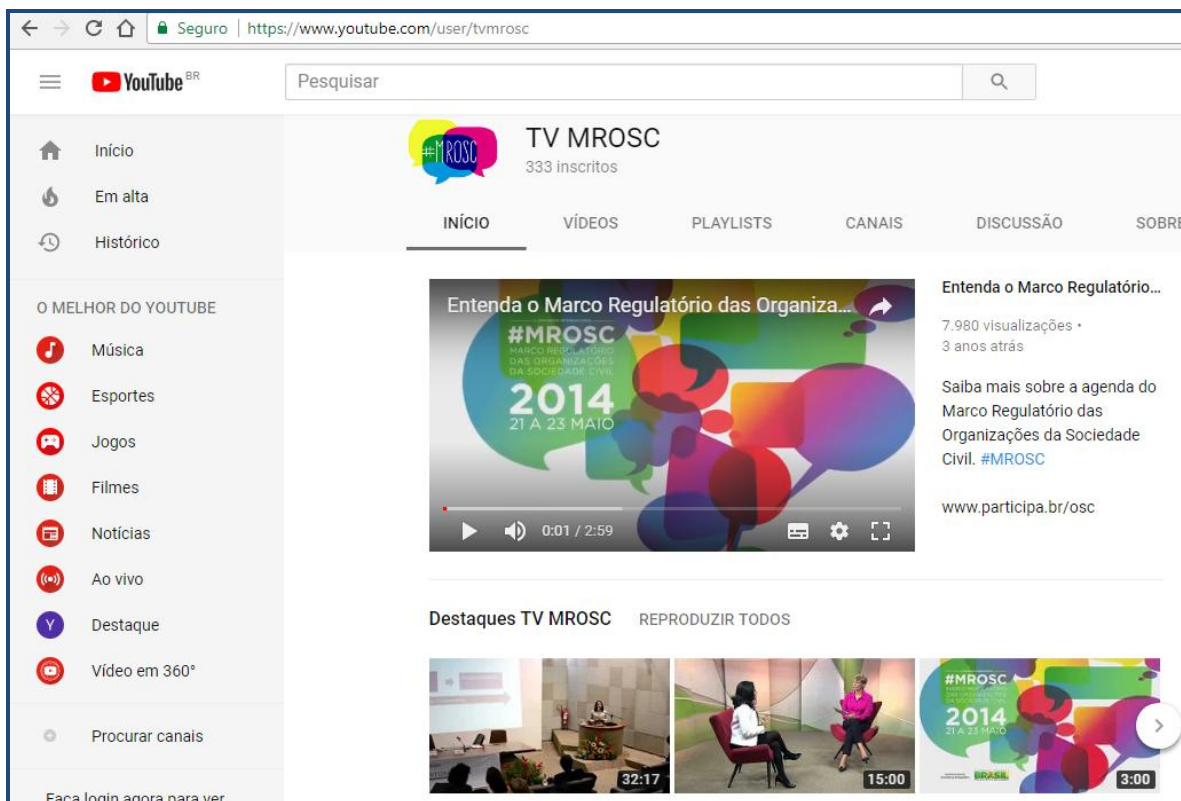
Figura 20 - Página do MROSC no Facebook.



Fonte: MROSC (2018).

A Figura 21 apresenta o *layout* atual da TV MROSC no canal do *YouTube*.

Figura 21 - TV MROSC no YouTube.



Fonte: MROSC (2018).

Em agosto de 2014, segundo a Secretaria Geral da República, a página do Marco Regulatório no *Facebook* tinha 4.840 curtidas, visto que as publicações alcançaram 16.287 perfis. O maior alcance foi registrado, no dia da aprovação do Projeto de Lei nº 7.168/2014, com 46.327 perfis. E o canal no YouTube da TV MROSC publicou cerca de 45 vídeos, com 3.776 visualizações (BRASIL, 2015b).

Para a Secretaria Geral da Presidência da República, “essa produção e disseminação de conhecimentos gerou um acúmulo significativo sobre o universo das OSCs e suas relações de parceria com o Estado, bem como mobilizou gestores públicos, representantes de órgãos de controle, setores da academia e meios de comunicação” (BRASIL, 2015d, p. 39).

Toda essa agenda de produção de conhecimento sobre o MROSC, nas redes sociais, na academia e seminários, serviu para motivar a realização do II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ocorrido em maio de 2014, “em que se fez um balanço da agenda e um debate sobre os desafios futuros” (BRASIL, 2015d, p. 39).

As ações promovidas pelo Governo Federal e as OSCs em torno do MROSC fortaleceram o tema, mantendo-o na agenda pública. Durante o período de estudos e debates no GTI, nos seminários e demais eventos, houve consensos e dissensos sobre temas essenciais para a construção de um novo MROSC, demonstrando a necessidade de diálogo permanente entre os atores diretamente envolvidos (BRASIL, 2015d).

Entre os principais atores com participação direta no processo dialógico do MROSC estão as próprias OSCs, movimentos sociais, redes, órgãos do Poder Executivo, órgãos de controle, o Poder Legislativo, os profissionais que apoiam a gestão das organizações, além de juízes, promotores, defensores públicos e advogados (BRASIL, 2015d).

Algumas organizações, redes, movimentos e conselhos se posicionaram no processo de construção do Marco Regulatório das OSCs, como a Articulação do Semiárido Brasileiro – ASA e a Fundação Grupo Esquel Brasil.

A Articulação do Semiárido Brasileiro – ASA é uma rede defende e dissemina o projeto político da convivência com o semiárido, composta por mais de 3.000 OSCs de diversas naturezas, como sindicatos rurais, associações de agricultores, cooperativas, OSCIPs, dentre outras. Essa rede organiza os Encontros Nacionais da ASA – ENCONASA, que é um importante espaço de debate e discussão da rede, onde são formuladas políticas públicas e ações de desenvolvimento para o Semiárido (ENCONTROS NACIONAIS DA ASA - ENCONASA, 2012).

No VIII ENCONASA, realizado nos dias 19 a 23 de novembro de 2012, na cidade de Januária-MG, foi elaborada uma carta para celebrar as conquistas na construção do projeto de

desenvolvimento sustentável do semiárido brasileiro e para fazer uma análise crítica do atual modelo de desenvolvimento e definir orientações e estratégias para o futuro (ENCONASA, 2012). Na carta, as organizações que compõem a rede ASA deixaram clara a importância da consolidação das relações entre as OSCs e o Estado e exigiram que:

[...] a proposta de marco regulatório, já elaborada por uma comissão de poder público e sociedade civil, seja enviada em caráter de urgência pela Presidenta ao Congresso Nacional. Enquanto rede, vamos continuar investindo na mobilização social e pressionando o Estado Brasileiro pela aprovação do marco regulatório da sociedade civil sem o qual as organizações perderão gradativamente sua capacidade de gestão de projetos com recursos públicos e continuarão enfrentando processos de criminalização (ENCONASA, 2012).

No mesmo sentido, manifestou Sílvia Rocha Sant'Ana, presidente da Fundação Grupo Esquel Brasil - FGEB, que é uma rede de organizações não governamentais que se dedica ao fortalecimento da cidadania, no sentido da construção de novas formações econômicas e sociais para o desenvolvimento sustentável na América Latina (FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL DO BRASIL, 2018), com o seguinte discurso:

É imperativo que as várias esferas da Federação operem dentro de um mesmo quadro normativo e desenvolvam entendimentos comuns sobre matérias legais e infralegais. As unidades federadas subnacionais devem pautar-se pelo mesmo enquadramento jurídico nacionalmente definido. Legislação a ser instituída deve obrigar – sem subterfúgios – todas unidades federadas e, conforme o caso, instituir vedações de novação sob qualquer pretexto. Torna-se importante que a esfera federal assumam papel de orientar estados e municípios no cumprimento de suas obrigações. Afirmamos nossa capacidade de autorregulação e a necessidade de adotarmos princípios fundamentais de transparência, responsabilização junto à sociedade, prestação de contas e de sujeição ao controle social (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013, p. 38).

Percebemos que o discurso central da agenda do Marco Regulatório das OSCs está no aperfeiçoamento dos instrumentos legais que tratam da contratualização entre o poder público e as OSCs, visando ao estabelecimento de direitos e deveres entre esses atores.

O processo de diálogo entre as OSCs e o governo federal, com a participação de acadêmicos e especialistas, deu subsídio para que alguns projetos tramitassem no Congresso Nacional, antes mesmo da criação do GTI. O diagnóstico de insegurança jurídica, em decorrência da ausência de uma lei estruturante e de interpretações divergentes entre os órgãos da administração pública, nas três esferas de governo, acerca das relações de parcerias

entre OSCs e Estado, tornaram a contratualização o eixo prioritário da agenda pública (BRASIL, 2015d).

Além disso, o cenário de criminalização das organizações e dos movimentos sociais, diante das denúncias que veicularam na mídia e geraram duas CPIs no Parlamento Federal, entre os anos de 2002 e 2010 e a edição do decreto presidencial, em 2011, suspendendo repasses financeiros de convênios firmados com OSCs em todo país, deram o tom de urgência na criação de normas claras que reconhecessem as especificidades das OSCs e, ao mesmo tempo, oferecessem mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos repassados para as entidades (ABONG, 2007; BRASIL, 2010, 2015d; CÁRITAS BRASILEIRA, 2013; FOLHA DE SÃO PAULO, 2011).

A partir da segunda CPI das ONGs, encerrada em 2010, foi elaborado o Projeto de Lei Senado nº 649/2011 (PL nº 7.168/2014), de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), que regulava as parcerias entre Estado e OSCs, padronizando os instrumentos jurídicos. A primeira CPI das ONGs deu origem ao Projeto de Lei nº 3.877/2004 (PLS nº 07/2003), que dispunha sobre o registro, fiscalização e controle das OSCs, que juntamente com o PLS nº 649/2011, receberam ajustes advindos das propostas do GTI do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

O PLS nº 649/2011 tramitou no Senado Federal, passando por cinco comissões. O relator do projeto na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA, senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), solicitou a realização de uma audiência pública com a participação da Secretaria Geral da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e da ABONG para apresentação dos resultados obtidos pelo GTI do MROSC e para discutir o aperfeiçoamento do PLS nº 649/2011 (BRASIL, 2015d).

Na audiência pública, realizada no dia 29 de abril de 2013, pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA, a diretora executiva da ABONG, Vera Masagão, em seu discurso ressaltou que na proposta legislativa era preciso inserir regras que promovessem a transparência no uso de recurso público, de forma a reduzir a onda de criminalização das OSCs e a insegurança jurídica do setor (BRASIL, 2013).

[Vera Masagão] é importante afirmar esse espírito e esse valor de uma sociedade civil organizada para fazer frente à onda de criminalização que temos vivido há tanto tempo [...] Isso tudo está acontecendo, mas é justamente com o marco legal adequado que pretendemos coibir esse tipo de prática, para, de fato, fazer frente a essa onda de criminalização (BRASIL, 2013, p. 6)

Para Laís Figueiredo Lopes, Assessora Especial da Secretaria Geral da Presidência da República, convidada da audiência pública, a construção de um marco regulatório que trate das parcerias entre o Estado e as OSCs deveria estar fundado em um tripé:

[Laís Figueiredo Lopes] A primeira perna desse tripé, digamos assim, é justamente a necessidade de uma norma específica que regule as parcerias das organizações da sociedade civil e que inove a gestão pública, valorizando o trabalho das organizações da sociedade civil.

Há outro lado desse tripé, que é a necessidade de que haja transparência e controle na aplicação dos recursos públicos. [...]

O terceiro ponto desse tripé é a necessidade de eficiência na implementação de projetos de interesse público. E, para aumentar a eficiência na implementação dos projetos, é preciso haver regras mais claras e mais segurança jurídica nesse processo, para que a gente consiga melhorar, inclusive, a capacidade de execução orçamentária daquilo que é empenhado (BRASIL, 2013, p.12).

A Assessora Especial da Secretaria Geral da Presidência da República ressaltou também em seu discurso as questões da insegurança jurídica e da criminalização que assombravam as OSCs:

[Laís Figueiredo Lopes] Então, toda essa ideia é que saíamos desse cenário atual de certa insegurança jurídica, de analogias indevidas e até de uma coisa que as organizações trazem muito, de uma criminalização burocrática as quais elas estão hoje submetidas, para um marco regulatório mais próprio, seguro e racional, adequado às peculiaridades das entidades privadas sem fins lucrativos, possibilitando também a formação de uma nova jurisprudência para as organizações (BRASIL, 2013, p. 11).

Evidenciamos, também, a participação do professor e autor de obras relacionadas ao terceiro setor, José Eduardo Sabo Paes, Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, na audiência pública.

[José Eduardo Sabo Paes]. Estamos no seguinte ponto: há hoje, mais do que nunca, a necessidade da criação de um marco jurídico tanto para o Terceiro Setor, que não tem a legislação consolidada, como para, que é o que se discute hoje, os termos de parceria; a utilização dos recursos públicos pelas entidades privadas; a criação de um regime específico de parceria: se termo de colaboração e fomento ou se termo de colaboração. Com certeza um termo de parceria se faz necessário (BRASIL, 2013, p. 29).

Os discursos apresentados pelos atores sociais participantes da audiência pública realizada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA estavam centrados na criação de uma legislação capaz de delinear o processo de

contratualização entre o poder público e as OSCs, garantindo a segurança jurídica pela criação de instrumentos jurídicos próprios para as parcerias, transparência e controle na aplicação dos recursos públicos.

O objetivo da audiência pública era proporcionar mais um momento de escuta qualificada dos atores sociais envolvidos na construção do MROSC, para subsidiar a elaboração de um projeto de lei substitutivo, que foi apresentado pelo senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF) e aprovado em setembro de 2013 pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA (BRASIL, 2015d).

A tramitação do Projeto de Lei substitutivo nº 649/2011 se encerrou no Senado Federal, no final do ano de 2013, sendo encaminhado para a Câmara dos Deputados, quando recebeu o número 7.168/2014 e foi apensado ao PL nº 3.877/2004, que já tramitava na casa, juntamente com outras 25 proposições legislativas (BRASIL, 2015d).

Enquanto o PL nº 7.168/2014 tramitava na Câmara dos Deputados, a Plataforma por um novo MROSC lançou uma petição *on-line* pela aprovação da proposição legislativa. Foram colhidas 1.891 assinaturas *on-line*. A petição foi criada no *site* petições da Avaaz e no seu preâmbulo a Plataforma exigia uma legislação que valorizasse o potencial transformador das OSCs e coibisse os casos de corrupção no setor. A Avaaz é uma comunidade virtual na rede mundial de computadores que atua na mobilização *on-line* da sociedade civil para canalizar as preocupações públicas dispersas em uma única campanha (AVAAZ, 2014). A Figura 22 é um *post* utilizado na campanha da Plataforma por um novo MROSC em busca de apoio para agilizar a votação do PL nº 7.168/2014 na Câmara dos Deputados Federais.

Figura 22 - *Post* de divulgação nas redes sociais da petição *online* para aprovação do PL nº 7.168/2014.



Fonte: Plataformaosc (2014).

A Figura 23 apresenta o *site* da Avazz a que os interessados acessavam para assinar a petição *on-line* em apoio à aprovação do novo MROSC.

Figura 23 - Site da Avazz – Petição *on-line*

AVAAZ.ORG
Petições da **COMUNIDADE**

ASSINE ENTRAR QUEM SOMOS AJUDA

A maior e mais efetiva comunidade de campanhas online para mudanças **INICIE UMA PETIÇÃO**

Na luta por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil

Criado por Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as O. Brasil
A ser entregue para: Aos Deputados e Deputadas Federais:

ASSINE PARA RECEBER MAIS INFORMAÇÕES

“ Reivindicamos a aprovação do Projeto de Lei 7168/2014, que rege os repasses de recursos públicos para as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e constitui um avanço importante na criação de um marco regulatório para as organizações que garanta segurança jurídica e transparência. O seu apoio será uma demonstração de sua confiança nas OSCs e reconhecimento destas como força imprescindível ao exercício da cidadania ativa e consolidação da democracia brasileira.

Coloque seu endereço de email:
Email

Avaaz.org vai proteger sua privacidade e manter você informado sobre esta e outras campanhas semelhantes. **ASSINE**

Compartilhe essa campanha no Facebook

Esta petição foi criada por Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as O. e pode não representar a visão da comunidade da Avaaz.

1.891 / 100.000
1.891 assinaturas. Vamos chegar a 100.000

Por que isto é importante

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) são valiosos recursos sociais do nosso país, de reconhecimento internacional e relevância social, cultural e política, tanto para o processo de democratização do país, quanto para o avanço na implementação, execução e acompanhamento das políticas públicas e a

Fonte: PETIÇÕES... (2014).

A Plataforma por um novo MROSC também programou uma mobilização para a sessão de votação do PL nº 7.168/2014 na Câmara dos Deputados, prevista para os dias 1 e 2 de julho de 2014. A Figura 24 apresenta um *post* utilizado na divulgação da mobilização para o comparecimento dos deputados federais para as sessões de votação em julho, na Câmara dos Deputados.

Figura 24 - *Post* de divulgação nas redes sociais da mobilização para as sessões de votação na Câmara dos Deputados Federais.



Fonte: Plataformaosc (2014).

A campanha de mobilização realizada pela Plataforma por um novo MROSC surtiu efeito, sendo o PL nº 7.168/2014 aprovado no dia 2 de julho de 2014, após o parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

Após a aprovação no Congresso Nacional, o PL nº 7.168/2014 foi encaminhado para sanção presidencial, que ocorreu no dia 31 de julho de 2014, recebendo o número 13.019/2014, sendo publicado no Diário Oficial da União no dia 1º de agosto de 2014.

O Observatório da Sociedade Civil (2014) fez uma análise sobre a repercussão da aprovação do PL nº 7.168/2014 em diversos veículos da imprensa nacional. Ficou constatado que o enfoque dado pela mídia tradicional estava nos aspectos punitivo do projeto, deixando de lado a luta travada pelas OSCs, para a sua elaboração e aprovação, reforçando preconceitos e generalizações contra as organizações.

Se por um lado, os fatos a respeito da lei e de seus efeitos foram apresentados de forma correta, as tentativas de contextualizar o processo de construção do PL pecaram ao ignorar o diálogo entre OSCs, governo federal

e parlamentares. Ao tirar este protagonismo das OSCs em relação ao Marco Regulatório, a mídia colabora para a generalização que trata as organizações como “inimigas” do interesse público, contra as quais o Estado precisa se proteger (OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL, 2014, p. 1).

O Observatório da Sociedade Civil (2014) citou como exemplo claro desta abordagem, o editorial do jornal O Estado de S. Paulo, publicado no dia 9 de julho, com o título “As ONGs e o Governo”, conforme podemos observar na Figura 25.

Figura 25 - Site do jornal O Estado de S. Paulo.



Fonte: O Estado de S. Paulo (2014).

O editorial do jornal O Estado de S. Paulo festejou a eficácia da segunda CPI das ONGs de 2007, que originou o projeto de lei aprovado. No entanto não levou em conta todo o processo dialógico que se deu nos bastidores do novo MROSC, desde a criação do GTI no âmbito da Secretaria Geral da Presidência em 2011, bem como as proposições apresentadas pela Plataforma por um Novo MROSC, que mudou o rumo do projeto. O jornal sequer mencionou que a legislação era uma reivindicação das OSCs (OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL, 2014).

Outro veículo de comunicação analisado foi o jornal Folha de S. Paulo, com uma matéria publicada no dia 2 de julho de 2014, com o título “Câmara aprova regras mais rígidas para contratos entre ONGs e a União”, conforme Figura 26.

Figura 26 - Site do jornal Folha de S. Paulo.

The screenshot shows the website of Folha de S. Paulo. The URL in the browser is www1.folha.uol.com.br/poder/2014/07/1480212-camara-aprova-regras-mais-rigidas-para-contratos-entre-ongs-e-a-uniao.shtml. The page features the newspaper's logo, navigation menus for various sections (Opinião, Poder, Mundo, Economia, Cotidiano, Esporte, Cultura, F5, Sobre Tudo), and a main headline: "Câmara aprova regras mais rígidas para contratos entre ONGs e a União". The author is identified as Mariana Haubert de Brasília. A sidebar on the right offers a "leia também" section with related articles, such as "Durante período eleitoral, Câmara dos Deputados só trabalhará em quatro dias" and "Henrique Alves pautará projeto que suspende decreto que cria conselhos".

Fonte: Folha de S. Paulo (2014).

Com o mesmo enfoque, a Folha de S. Paulo afirmou que o Marco Regulatório foi criado em decorrência de diversos escândalos envolvendo ONGs e órgãos da administração pública, ignorando também a batalha das OSCs pela aprovação do projeto de lei (OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL, 2014).

A matéria veiculada no *site* G1, ligado às Organizações Globo, com o título “Câmara aprova mínimo de 3 anos de atuação para ONG receber do governo” também destacou que o projeto de lei aprovado trouxe em seu texto regras mais rígidas.

Figura 27 - Site do G1.



Fonte: Passarinho (2014).

O programa Cenas do Brasil da TVNBR, no dia 09 de outubro de 2014, de maneira imparcial, exibiu uma entrevista sobre o novo MROSC, tendo como convidados a Assessora Especial da Secretaria Geral da Presidência da República, Laís de Figueiredo Lopes e a diretora-executiva da Associação Brasileira de ONGs – ABONG, Adriana Ramos. No início do programa, a Assessora Especial da Secretaria Geral da Presidência da República ressaltou o ambiente de criminalização enfrentado pelas ONGs no Brasil, em virtude de denúncias envolvendo OSCs, que gerou a abertura de duas Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional.

[Laís de Figueiredo Lopes] A gente viveu duas CPI's das ONGs no Congresso Nacional e essa agenda hoje que a gente trabalha dentro do governo federal, o marco regulatório das organizações da sociedade civil, busca afirmar essa iniciativa autônoma das organizações e por isso recolocá-las dentro de um processo que as reconheça como organizações que são especificamente da sociedade civil [...] (CENAS DO BRASIL, 2014).

Adriana Ramos reconheceu que a nova lei trouxe maior responsabilidade para as OSCs, porém, com regras mais claras e seguras. O MROSC foi concebido em um ambiente desfavorável para as OSCs, em meio a denúncias de desvio de recursos públicos, com duas CPIs das ONGs, fatos que contribuíram para uma lei “com um espírito de muito controle”, asseverou Adriana Ramos (CENAS DO BRASIL, 2014).

Na entrevista, a diretora-executiva da Associação Brasileira de ONGs – ABONG, Adriana Ramos, deixou clara a participação efetiva das OSCs na construção do MROSC, por meio da Plataforma por um Novo MROSC, constituída por uma grande diversidade de organizações, que apresentaram uma pauta de reivindicações que foram debatidas e negociadas com o governo federal.

O discurso da representante da ABONG foi confirmado pela Assessora da Secretaria Geral da Presidência da República, ao afirmar que:

[Laís de Figueiredo Lopes]. Na verdade essa conquista é muito uma conquista da sociedade civil, porque foram eles que nos trouxeram esses desafios para o governo federal, que é dentro dessa delegação de competências, foi a secretaria geral quem conduziu o processo de negociação, de articulação, de oitiva, de diálogo, mas a gente teve participação de diversos Ministérios.

[...]. Então isso foi um trabalho grande que a gente ajudou a conduzir, mas que também teve participação grande da própria sociedade civil e aí representada pelas organizações nacionais, as quatorze organizações nacionais que fizeram parte do grupo de trabalho, e que também se consultavam internamente (CENAS DO BRASIL, 2014).

Apesar da satisfação de representantes do governo federal e das OSCs com o novo MROSC, foi requerido ao governo federal a prorrogação do início da vigência da lei. Após a publicação da Lei nº 13.019 no dia 1º de agosto de 2014, na imprensa oficial, a norma entraria em vigor no prazo de 90 dias. No entanto foi proposto à Presidenta da República a edição de uma Medida Provisória para a prorrogação do prazo de entrada em vigor e para aperfeiçoamento das regras de transição da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2015d).

6.1.5 Os discursos sobre o aperfeiçoamento da Lei nº 13.019/2014

A edição da Medida Provisória nº 658/2014, que prorrogou a *vacatio legis* do MROSC, foi justificada através da exposição de motivos EMI nº 00017/2014 apresentada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, pela Controladoria Geral da União, pelo

Ministério de Desenvolvimento Social e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 27 de outubro de 2014, sob o argumento de a nova norma era de caráter estruturante e de abrangência nacional, trazendo um significativo impacto sobre os órgãos e entidades da Administração Pública no âmbito das três esferas de governo (BRASIL, 2014c).

Desse modo, o prazo de 90 dias de *vacatio legis* foi considerado exíguo por diversos órgãos e entidades públicas, entidades municipalistas e representantes da sociedade civil que manifestaram formalmente junto ao Governo Federal o pedido de prorrogação do prazo para entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014. Os Ministros expuseram que o principal argumento apresentado pelas organizações ao governo federal era “assegurar o amplo conhecimento das novas regras trazidas pela norma e permitir, em tempo hábil, as adequações estruturais necessárias tanto pela administração pública federal, estadual, municipal e do distrito federal, quanto pelas organizações da sociedade civil” (BRASIL, 2014d, p. 2).

Desse modo, a Medida Provisória nº 658 foi publicada no dia 29 de outubro de 2014, prorrogando a vigência da Lei nº 13.019/2014 por 360 dias, a contar de sua publicação.

No dia 26 de novembro de 2014, foi realizada audiência pública para discutir o aperfeiçoamento da lei, junto à Comissão Mista destinada a examinar a Medida Provisória nº 658/2014. Estiveram presentes representantes do governo federal, da sociedade civil, entidades municipalistas, do Ministério Público e, ainda, de deputados e senadores da Comissão Mista, responsáveis por avaliar a medida provisória no Congresso Nacional (BRASIL, 2015d).

A audiência pública realizada pela Comissão Mista do Congresso Nacional não visava debater tão somente o prazo de vigência da Lei nº 13.019/2014, mas também seu aperfeiçoamento. Na audiência, o Secretário Executivo da Controladoria Geral da União, Carlos Higino Ribeiro de Alencar, reconheceu que a “lei evoluiu bastante na questão do controle”. Essa opinião reforça a visão da Diretora Executiva da ABONG, Adriana Ramos, que afirmou que a lei possuía um espírito de controle. O Secretário Executivo da Controladoria Geral da União ainda complementou dizendo que a lei criou vários dispositivos que garantiriam a transparência nas relações entre o Estado e as OSCs, especialmente, com a democratização do acesso aos recursos públicos (BRASIL, 2014a).

Outro convidado que contribuiu no debate foi o professor José Eduardo Sabo Paes, Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, que asseverou:

[José Eduardo Sabo Paes] Não resta a menor dúvida de que, nesses últimos anos, houve um clamor incessante da sociedade brasileira pela formalização, pelo estabelecimento de regras mais claras, mais transparentes para o uso dos recursos públicos e para a participação das entidades que formam e conformam o terceiro setor das entidades associativas, fundacionais, religiosas, partidos políticos, e assim estão discriminados no art. 44 do Código Civil, para que efetivamente participassem da promoção e da execução de políticas públicas (BRASIL, 2014a).

Quanto ao prazo da *vacatio legis* da Lei nº 13.019/2014, José Eduardo Sabo Paes concordou que o prazo deveria ser prorrogado, por se tratar de uma lei prolixa, um verdadeiro código. Sendo código, o prazo devia ser de um ano. Ele ressaltou que parte dos integrantes do Ministério Público gostaria que a lei fosse aplicada o mais breve possível, com intuito de viabilizar a segurança jurídica, transparência e a responsabilização pela aplicação do recurso público. Mas, em sua opinião, a lei merecia um tempo para ser repensada e refletida (BRASIL, 2014a, 2014d).

Outro aspecto levantado por José Eduardo Sabo Paes acerca do MROSC era a preocupação com a autonomia das OSCs. Essa visão estava consoante com o pensamento da ABONG (2007). Ele ressaltou que a nova lei trouxe regras de compras e de contratações que deveriam ser aprovadas pelo poder público, não sendo essa decisão a melhor opção. Essa regra poderia trazer insegurança jurídica para as OSCs, caso esses regulamentos não fossem claros. Além de tudo, poderia abrir espaço para ferir a autonomia da OSC (BRASIL, 2014a).

A autonomia é uma das características encontradas no conceito de Terceiro Setor, por consequente nas OSCs. Paes (2006) deixa evidente que as instituições que compõem o TS são “dotadas de autonomia e administração própria”. A Constituição Federal de 1988 veda em seu artigo 5º a interferência estatal no funcionamento das OSCs, garantindo sua liberdade de auto-organização. A autonomia das OSCs já foi objeto de discussão, quando o Código Civil de 2002 chegou a prever regras de funcionamento interno das associações, que posteriormente foram alteradas.

A implementação de um regulamento de compras, que deve ser aprovado pela Administração Pública, pode trazer consequências negativas à liberdade de auto-organização da OSC, especialmente, quando firmar parcerias com diversos órgãos do poder público, de diferentes esferas de governo. Esse regulamento dificilmente conseguirá atender as peculiaridades e requisitos de todos os parceiros públicos de diferentes entes federativos, fato que poderá gerar insegurança jurídica às OSCs. Além de tudo, a instituição de regras de compras de bens e serviços, fundadas em regras de direito público, em organizações de direito

privado deve ser realizada com cautela, para não descaracterizar sua natureza jurídica e ferir sua independência, cabendo apenas para garantir a boa administração dos recursos públicos.

Vera Masagão, Diretora de Ação Educativa da ABONG, expôs que a Lei nº 13.019/2014 tinha sua gênese nas CPIs das ONGs e, por isso, carregava traços de criminalização das OSCs, mas que foram endireitados durante o processo dialógico entre os Poderes Executivo e Legislativo, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, redes, especialistas e representantes da academia (BRASIL, 2014a).

[Vera Masagão]. A gente quer criar um ambiente seguro, com absoluta transparência, rigor e regras republicanas para acesso aos recursos públicos e que esses recursos sempre, de fato, sirvam a interesses de caráter público, mas a gente não pode aceitar – de alguma forma, percebemos que eles ainda sobraram – aspectos na lei que nos criminalizam, que colocam exigências descabidas, como se as entidades sem fins lucrativos fossem mais perigosas ou merecessem mais rigores do que qualquer outra (BRASIL, 2014a).

Embora a Lei nº 13.019/2014 tivesse sido debatida com representantes das OSCs, Vera Masagão ressaltou que alguns pontos não foram suficientemente discutidos até mesmo porque “depois da lei aprovada é que todo mundo vai realmente ler. A coisa é tão complexa. O pessoal estava ouvindo que é um marco regulatório, mas, de fato, com a lei aprovada é que, de fato, as pessoas vão ler, inclusive, as assessorias jurídicas das entidades” (BRASIL, 2014a).

A representante da ABONG, Vera Masagão, acentuou que “um dos pontos que mais chamaram atenção é um aspecto que impõe uma responsabilidade solidária do dirigente da entidade independentemente do devido processo legal”. Ou seja, o dirigente da OSC tinha que assinar um termo declarando que era responsável solidário, respondendo com seu patrimônio pessoal, caso as contas da OSC fossem rejeitadas, independente do devido processo legal. Ela ainda salientou que esse modelo de responsabilização não existia, em qualquer outro termo de contrato de repasse de recursos públicos, nem em PPPs, nem em contratos administrativos com OSCs, nada que se assemelhasse a uma desconsideração da personalidade jurídica, sem garantia da ampla defesa e do contraditório.

Outro ponto que a ABONG não concorda e que já foi citado pelo professor José Eduardo Sabo Paes era o tema da aprovação do regulamento de compras das OSCs pela Administração Pública. A Lei nº 13.019/2014 estava fundada nos princípios constitucionais que regiam a administração pública, tais como a legalidade, moralidade, probidade, impessoalidade, boa-fé, que também eram aplicáveis às OSCs até mesmo, quando se tratava

de recursos oriundos de doações realizadas pela própria sociedade civil, fundos esses que deveriam ser geridos com o mesmo grau de zelo (BRASIL, 2014a).

A ABONG ainda sugeriu o aperfeiçoamento de outros dispositivos previstos na Lei nº 13.019/2014, como: a vedação de despesas com obras de ampliação e instalação; a abrangência da vedação de que o dirigente das organizações que celebre a parceria tenha qualquer espécie de parentesco até segundo grau com qualquer agente político; a imposição de que os fornecedores das organizações tenham a obrigação de permitir livre acesso aos seus documentos e registros contábeis sem procedimento administrativo ou judicial; a questão da prescritibilidade. Esse último ponto também foi salientado por José Eduardo Sabo Paes, ao defender que as “relações jurídicas ficam claras quando iniciam e acabam. Ou seja, tem que haver o instrumento muito claro da prescrição, da prescritibilidade” (BRASIL, 2014a).

A partir dos debates da audiência pública, foi apresentado o relatório com a proposta de diversas alterações na Lei nº 13.019/2014, que foi aprovado pela Comissão Mista do Congresso Nacional. As sugestões de alterações do MROSC foram compiladas no Projeto de Lei de Conversão nº 19, de 2014, referente à conversão da Medida Provisória nº 658/2014. (BRASIL, 2016a, 2016d).

Em 2015, após o processo eleitoral de 2014, os quadros de deputados federais e senadores foram alterados. Dessa maneira, a Medida Provisória nº 658/2014 voltou à pauta do Congresso Nacional. No entanto a nova Câmara dos Deputados Federais optou por aprovar o texto original da Medida Provisória, como enviado pelo Executivo, com seus dois artigos: prorrogação da data de entrada em vigor da Lei 13.019/2014 e aperfeiçoamento das regras de transição. Diferente do entendimento obtido, no final de 2014, as propostas de alterações ficariam para outra oportunidade (BRASIL, 2016d).

A Medida Provisória nº 658/2014 foi convertida na Lei nº 13.102 de 26 de fevereiro de 2015, com texto original sem alteração. Expirado o prazo de 360 dias estipulado pela Lei nº 13.102/2015 (MP 658/2014), para entrada em vigor da lei, organizações da sociedade civil e representativas de municípios, alegando incapacidade de adequação às exigências da norma no prazo determinado, voltaram a solicitar à Presidência da República novo adiamento.

A Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminharam a Exposição de Motivos Interministerial nº 0005/2015 à Presidenta da República justificando que a nova *vacatio legis* da Lei nº 13.019/2014 revelou-se insuficiente “tendo em vista a necessidade de adequações estruturais complexas, tanto por parte da administração pública, nas esferas federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, quanto pelas organizações da sociedade civil” (BRASIL, 2015f).

Segundo os agentes políticos, os órgãos e entidades da Administração Pública e os representantes da sociedade civil reconheceram os avanços do MROSC aprovado pelo Congresso Nacional, porém, mais uma vez, “manifestaram-se pela extensão do prazo para garantir a necessária preparação para o desenvolvimento e gestão das parcerias” (BRASIL, 2015f). E acrescentaram:

Importante, ainda, ressaltar que a Lei no 13.019, de 2014, exige adequações estruturantes também por parte das organizações da sociedade civil, as quais deverão, além de se apropriar das novas regras, promover, quando necessário, alterações em seus estatutos sociais, ajustar suas estruturas administrativas e desenvolver metodologias de planejamento e gestão compatíveis com as exigências do novo regime jurídico das parcerias (BRASIL, 2015f).

A proposta previa também alteração nas regras de transição para as parcerias que contemplavam vigência por prazo indeterminado, que teriam que ser repactuadas, a fim de ter seus termos adaptados à nova legislação (BRASIL, 2015f).

A partir das razões expostas, foi editada a Medida Provisória nº 684 de 21 de julho de 2015, adiando para 23 de janeiro de 2016 a entrada em vigor da Lei 13.019/2014 (BRASIL, 2016d).

Vera Masagão, Diretora da ABONG, participou de uma entrevista em um programa do Observatório do Terceiro Setor, publicada no canal do *YouTube* no dia 20 de agosto de 2015. Na entrevista, a Diretora da ABONG apresentou sua opinião sobre a nova prorrogação da Lei nº 13.019/2014, pela Medida Provisória nº 684/2015 e asseverou que realmente não eram todos que estavam preparados para a entrada em vigor do novo MROSC, porém “a gente acredita que não era necessário o adiamento [...]”. Ela citou como exemplo o caso da Lei nº 8.666/93, que trata de licitações e contratos administrativos, que criou regras de contratações públicas para todos os órgãos da Administração Pública, para mais de 5 mil municípios e essa lei conseguiu entrar em vigor sem que todos estivessem preparados, mas todos os entes e entidades públicas foram se ajustando com o tempo (OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2015). E ainda salienta:

[Vera Masagão] Eu acho que se a lei tivesse entrado em vigor não ia tá todo mundo preparado, mas iria estar todo mundo forçado a dar os passos necessários para se preparar. Com o adiamento a gente corre o risco de todo mundo “obaaa” não vai ter mais né, vamos esperar, de repente a gente até não pega essa lei, quem sabe, e se adia mais um pouco né. Se adia por mais 6 meses esse impulso aí que as organizações e principais administrações públicas tão necessitando pra de fato entrar na linha (OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2015).

No dia 07 de outubro de 2015, a Comissão Mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 684/2015 realizou uma audiência pública, estando presente os seguintes convidados para o debate: Magali Basile, Gestora de Atibaia e Articuladora do Sudeste do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS; Ângela Albino, Secretária Estadual de Assistência Social de Santa Catarina e Representante do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social - FONSEAS; Alethele Santos, Assessora Jurídica do Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS; Charles Tocantins, Secretário Municipal de Saúde de Tucuruí e Representante do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS; e Hamilton Bernardes Junior, Secretário de Finanças da Prefeitura de Campinas e Representante da Frente Nacional de Prefeitos – FNP (BRASIL, 2015a).

A Comissão Mista foi presidida pelo senador Paulo Bauer (PSDB/SC), que iniciou os trabalhos da audiência pública cumprimentando o relator, deputado federal Eduardo Barbosa (PSDB/MG), ressaltando a missão difícil que teria o relator da Medida Provisória nº 684/2015, que já contava com mais de 150 emendas apresentadas pelos Deputados Federais e Senadores no prazo legal (BRASIL, 2015a).

O presidente da Comissão Mista, em sua exposição preliminar, evidenciou a baixa adesão e presença dos atores sociais interessados na audiência pública e lamentou: “[...] não temos tido sorte nem atenção tanto da Casa como das entidades envolvidas para fazer com que as audiências públicas sejam, efetivamente, um meio valioso para fundamentar a deliberação posterior” (BRASIL, 2015a).

Nos debates, representantes de gestores e entidades que atuavam nas áreas de assistência social e saúde manifestaram suas preocupações quanto à aplicação da Lei nº 13.019/2014 aos seus setores específicos, que já possuíam regulamentos próprios, como as leis e normas que regulamentam o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema Único de Saúde – SUS (BRASIL, 2015a).

Magali Basile, Gestora de Atibaia e Articuladora do Sudeste do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, destacou que as entidades que atuavam no SUAS possuíam uma *expertise* de mais de 500 anos, especialmente, na alta complexidade. Essas organizações, quando faziam acolhimento de crianças e adolescentes, de pessoas em situação de vulnerabilidade social, chegavam a locais a que o poder público não chegaria. A gestora explicou que havia divergências entre o MROSC e a Política Nacional da Assistência Social, no que tange à execução de serviços. E citou como exemplo a questão da territorialidade tratada no MROSC, que centralizava as ações nos problemas locais. O SUAS

parte de uma política nacional, o que impedirá a restrição de territorialidade em chamamentos públicos (BRASIL, 2015a).

O convidado Hamilton Bernardes Júnior, representante da Frente Nacional dos Prefeitos, manifestou sua preocupação com a vigência da Lei nº 13.019/2014 e propôs que a mesma entrasse em vigor tão somente em 2017, justificando que 2016 era um ano eleitoral e que os gestores municipais estavam concentrados em cumprir as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão do fim dos mandatos (BRASIL, 2015a).

Alethele Santos, Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, defendeu a impossibilidade de aplicação da Lei nº 13.019/2014 ao SUS, por se tratar de serviços continuados de saúde, fundados no art. 199, §1º da Constituição Federal de 1988 e não de um projeto que tivesse começo, meio e fim (BRASIL, 2015a).

Para Charles Tocantins, Secretário Municipal de Saúde de Tucuruí e Representante do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS, a Lei nº 13.019/2014 burocratizou “os serviços e assistência à saúde, que já são tão difíceis de chegar ao usuário e por achar que a lei não se coaduna com as normas do Sistema Único de Saúde e com o art. 199 da Constituição Federal”. E acrescentou: “a lei não vai resolver o problema da moralidade dentro das organizações sem fins lucrativos, ela vai burocratizar o sistema e ela é incompatível com a prestação de serviço e com os serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2015a).

Portanto, nessa primeira audiência pública, foram ouvidos gestores nas áreas da assistência social e da saúde, que focaram seus discursos na impossibilidade da aplicação da Lei nº 13.019/2014 aos referidos setores, por se tratarem de serviços continuados e de uma política de caráter nacional, com peculiaridades específicas e com legislações já consolidadas (BRASIL, 2015a).

A Comissão Mista da Medida Provisória nº 684/2015 convocou uma nova audiência pública, que se realizou no dia 14 de outubro de 2015, com a presença dos seguintes convidados: Vera Maria Masagão, Diretora Executiva da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG); Marília de Castro, Diretora Jurídica da Rede Brasileira do Terceiro Setor (REBRATES) e Coordenadora Institucional da Associação Comercial de São Paulo; Ana Paula Rodrigues, Assessora Jurídica da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); Silvio Sant’ana, Diretor Presidente da Fundação Grupo Esquel Brasil e representante da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; Rosângela Wolff Moro, Procuradora Jurídica da Federação Nacional das Apaes - FENAPAEs; Cristiany de Castro, Presidente da Federação das APAES do Estado de São Paulo; e Laís Vanessa

Carvalho de Figueiredo Lopes, Assessora Especial da Secretaria de Governo da Presidência da República (BRASIL, 2015b).

Nessa nova reunião, foram debatidos temas que já haviam sido abordados na audiência pública da Medida Provisória nº 658/2014, realizada em 26 de novembro de 2014, quase um ano atrás. O debate foi iniciado pela Vera Masagão, Diretora da ABONG, que enfatizou o processo dialógico em torno da Lei nº 13.019/2014, principalmente, com a participação ativa das OSCs signatárias da Plataforma por um Novo MROSC, que apoiavam a aprovação da nova lei e que continuavam trabalhando para que a mesma entrasse em vigor o mais rápido possível (BRASIL, 2015b).

Para Vera Masagão, a Lei nº 13.019/2014 reconheceu a importância das OSCs e suas especificidades, garantiu a transparência e a descentralização das políticas públicas. E defendeu que a lei:

[Vera Masagão]. – Fortalece uma cultura de planejamento e avaliação das entidades e da gestão pública. Então, ambos os lados têm a ganhar no sentido da profissionalização.

– Estabelece regras de controle e transparência.

– Reconhece e valoriza a profissionalização do setor sem fins lucrativos. Não se trata de um trabalho feito mais ou menos por voluntários.

– Prevê regras simplificadas de prestação de contas para repasses menores que R\$600 mil, considerando as pequenas entidades, dando mais agilidade, capilarizando para que haja a possibilidade de entidades menores acessarem recursos públicos.

Finalmente, um ponto muito importante, embora seja apenas autorizativa:

– Autoriza a Criação de Conselhos de Fomento e Colaboração nas três esferas de Governo (BRASIL, 2015b).

No entanto a Diretora da ABONG reconheceu também que a lei do MROSC não era perfeita, tinha problemas, mas era resultado de uma ampla negociação realizada dentro do Congresso Nacional. Para Vera Masagão, a lei merecia aperfeiçoamento contínuo, porque as relações entre o Estado e as OSCs eram dinâmicas, novas questões surgiriam, e os canais de diálogo deveriam permanecer abertos (BRASIL, 2015b). Sendo assim, a representante da ABONG apresentou, de forma didática, alguns pontos para debate, que mereciam ser revistos na Lei nº 13.019/2014. Muitos deles já haviam sido debatidos na ocasião da audiência pública realizada para discutir a Medida Provisória nº 658/2014.

O primeiro ponto estava disposto no art. 37 da Lei do MROSC, que tratava da responsabilização solidária do dirigente da OSCs no caso de aplicação inadequado dos recursos públicos. O segundo estava relacionado à obrigação dos fornecedores das OSCs de

abrirem suas contas para fiscalização do poder público, independente de indícios de desvio de recursos públicos, nos termos do art. 42. O terceiro ponto era a inclusão das cooperativas solidárias e organizações religiosas na Lei nº 13.019/2014. A quarta demanda estava consubstanciada no estabelecimento do prazo prescricional, colocando um limite para revisão dos atos realizados nas parcerias, gerando uma maior segurança jurídica para as partes envolvidas (BRASIL, 2015b). Por fim, Vera Masagão citou alguns tópicos importantes que deveriam ser observados na implementação do novo MROSC, com intuito de fortalecer a democracia e aperfeiçoar a gestão pública:

[Vera Masagão]. – Criar espaços de diálogo para monitorar a implementação da lei, criar novas leis que favoreçam o desenvolvimento da esfera pública estatal e não estatal (Conselhos de Fomento e Colaboração e Frentes Parlamentares) [...].

– Não abrir mão da abrangência da lei no que se refere ao reconhecimento do setor na sua diversidade. Consideramos que todo o setor tem que ser abrangido pela lei, reconhecendo sua diversidade [...]

– Fortalecer o poder local e a colaboração federativa, mas sempre baseados nesse princípio da participação social, que está na nossa Constituição Federal.

– Ver a participação de entidades sem fins lucrativos como meio de ampliar a abrangência e efetividade das políticas públicas e não precarizá-las na base do “jeitinho”. É nesse sentido que a lei aponta, e é por isso que a estamos defendendo com tanto vigor e afinco (BRASIL, 2015b).

Marília de Castro, Diretora Jurídica da Rede Brasileira do Terceiro Setor (REBRATES) e Coordenadora Institucional da Associação Comercial de São Paulo, em sua contribuição para debate, afirmou que a Lei nº 13.019/2014 ficou conhecida como Marco Regulatório para Organizações da Sociedade Civil, ou, então, Lei das ONGs. Mas, na verdade, ela deveria chamar Lei das Parcerias (BRASIL, 2015b).

[Marília de Castro] Mas Lei das Parcerias com quem? Da Administração Pública com todas as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Então, aí, temos: associações de advogados, de médicos, Rotary, Maçonaria, como alguns exemplos em que as pessoas falam: "não, essa lei não é para mim". Não! É, sim. Essa lei é para todos: para sindicatos, para organizações religiosas (BRASIL, 2015b).

A representante da REBRATES também defendeu a alteração do art. 37 (responsabilidade solidária dos dirigentes) e do art. 42 (livre acesso aos registros contábeis dos fornecedores), argumentando que ambos eram inconstitucionais, por ferirem a autonomia

e a liberdade de associação, gerando instabilidade e medo. Citou também o problema do regulamento de compras, que deveria ser aprovado pelo poder público (BRASIL, 2015b).

Percebemos que os problemas são comuns para todas as organizações. Ana Paula Rodrigues, Assessora Jurídica da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), defendeu também a inclusão das cooperativas na Lei nº 13.019/2014, como fez a ABONG. Para a Assessora Jurídica da OCB, a Lei nº 13.019/2014 não era só um MROSC, era uma norma que regulamentava as parcerias voluntárias. Ainda argumentou que a definição de OSC, prevista no art. 2º da lei, delimitava as entidades que se enquadrariam na norma, mas a lei continha todo regramento para as parcerias voluntárias celebradas com a Administração Pública. A proposta era considerar as cooperativas como OSC, porque a concepção da sociedade cooperativa, o modelo societário, diverge das OS e das OSCIPs e do próprio conceito de OSC (BRASIL, 2015b).

Silvio Sant’ana, Diretor Presidente da Fundação Grupo Esquel Brasil e representante da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, salientou uma questão no debate que ainda não havia sido suscitada pelos participantes, ao afirmar que a Lei nº 13.019/2014 tinha que ser “um instrumento de fomento e fortalecimento da cidadania e de suas organizações”, não era apenas para fortalecer as OSCs. Para Sant’ana, o foco do debate estava se deslocando do campo do fortalecimento da cidadania ligada às causas públicas para atender a outras questões, inclusive, limitação da Administração Pública (BRASIL, 2015b). O representante da CNBB alertou:

[Silvio Sant’ana]. Eu acho que a gente tem que considerar que existem essas limitações, mas eu acho que esse não é o escopo dessa lei. Então, preocupamos muito esse viés que está tomando a discussão, com a busca de soluções que nos parece não estarem levando em conta a necessidade do fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, 2015b).

Desse modo, a CNBB defendeu que a Lei nº 13.019/2014 deveria ser aplicada a todos, sem exclusão das OSCs que atuavam nas áreas de saúde, assistência social, educação, dentre outras, porque o espírito da lei era melhorar a relação entre as organizações e entre as OSCs e o Estado. Portanto não justificava a exclusão apenas por estar a entidade ligada às normas do SUAS ou do SUS, ela tinha que participar, respeitando as especificidades de cada área (BRASIL, 2015b).

Essa posição da CNBB era contrária ao entendimento da Sra. Magali Basile, Gestora de Atibaia e Articuladora do Sudeste do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, e do Sr. Charles Tocantins, Secretário Municipal de Saúde

de Tucuruí e Representante do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS, que estiveram presentes na primeira audiência pública, realizada no dia 07 de outubro de 2015, que defenderam a exclusão das organizações que atuavam nas áreas de saúde e assistência social da Lei nº 13.019/2014, por executarem serviços de natureza contínua, diferentemente daquelas que executavam projetos com começo, meio e fim.

Por fim, encerrando os debates, Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo Lopes, Assessora Especial da Secretaria de Governo da Presidência da República, destacou o seguinte:

[Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo Lopes]. Para nós, quem inventou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil foram as próprias organizações da sociedade civil, que se constituíram numa Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, trazendo essa agenda para o Governo Federal como um compromisso político de melhoria do ambiente jurídico institucional onde estão inseridas as organizações e as suas relações de parceria com o Estado (BRASIL, 2015b).

A assessora acrescentou que todo o trabalho realizado pela Secretaria Geral da Presidência da República visava buscar maior segurança jurídica, valorização das organizações, transparência na aplicação dos recursos e efetividade no processo de parcerias. A Lei nº 13.019/2014 foi construída sobre essas bases, trazendo um equilíbrio entre o fortalecimento da sociedade civil e a necessidade de transparência na aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2015b).

Os parlamentares, juntamente com os participantes das duas audiências públicas sobre a Medida Provisória nº 684/2015, fizeram uma ampla avaliação sobre os avanços trazidos pela nova legislação, apresentaram divergências, sugestões e indicaram alguns dispositivos da Lei nº 13.019/2014 que mereciam ser aperfeiçoados. As contribuições recebidas subsidiaram o relatório do relator, Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), que foi aprovado pela Comissão Mista do Congresso Nacional, por unanimidade, convertendo a Medida Provisória nº 684/2015 em Projeto de Lei de Conversão nº 21/2015, que foi encaminhado para sanção presidencial (BRASIL, 2015d).

No dia 14 de dezembro de 2015, o Poder Executivo sancionou o Projeto de Lei de Conversão nº 21/2015 com vetos, que resultou na Lei Federal nº 13.204/2015, alterando diversos dispositivos da Lei 13.019/2014 (BRASIL, 2016a, 2016d), conforme foi disposto no capítulo 3 da presente dissertação.

O processo de construção do MROSC caminhou por mais de duas décadas e não se encerrará com a edição da Lei nº 13.019/2014 e suas alterações posteriores. A lei denominada

de MROSC trata tão somente das parcerias voluntárias firmadas entre o Estado e as OSCs e, no decorrer do processo dialógico de construção da norma, vimos que a contratualização é apenas um dos eixos discutidos pelos atores sociais, restando outros três: fortalecimento institucional (fomento); acreditação e reconhecimento (certificação); e governança e accountability (gestão/controle) (PLATAFORMAOSC, 2011b).

Desse modo, a formação da esfera pública em torno do MROSC é um processo histórico e dinâmico, com uma gênese imprecisa, sem um final marcado, estando aberto a transformações sociais, em que diversos discursos e argumentos surgiram e ainda vão surgir em novas arenas discursivas (HABERMAS, 2003; MAIA; FERNANDES, 2002).

6.2 Os instrumentos de participação social utilizados no percurso do novo MROSC

A luta por um marco regulatório para as OSCs está na agenda da ABONG desde sua fundação. Os avanços legais e políticos obtidos foram diminutos em comparação ao papel desempenhado pelas ONGs, no Brasil e na América Latina, nos últimos 40 anos (RIBEIRO, 2013).

Segundo a Diretora Executiva da ABONG, Vera Masagão Ribeiro, as ONGs, com apoio de agências solidárias internacionais, durante as ditaduras das décadas de 1960, 1970 e 1980, em toda a América Latina, “realizaram um trabalho de educação e mobilização popular fundamentais para os processos sociais que levaram à redemocratização na região” (RIBEIRO, 2013, p. 3).

O processo de redemocratização no Brasil resultou na Carta Constitucional de 1988, chamada pelo Deputado Ulysses Guimarães de Constituição Cidadã, no discurso proferido na sessão de promulgação de 5 de outubro de 1988, fazendo referência à intensa participação popular na elaboração do seu texto (GUIMARÃES, 1988).

A Constituição Cidadã estabeleceu as responsabilidades do Estado e a participação social na formulação de políticas públicas como pilares fundamentais para a concretização dos direitos. A Carta Magna instituiu um novo modelo de democracia que “requer organizações da sociedade civil autônomas e capazes de expressar demandas sociais, negociar, formular, acompanhar e avaliar as ações dos governos” (RIBEIRO, 2013, p. 5).

A democracia indireta, por meio da representatividade parlamentar, não é capaz de garantir o exercício pleno da democracia (BOBBIO, 2009) que depende da participação da sociedade civil.

Habermas (1997b, p. 99) identifica a sociedade civil como um núcleo institucional, composto por “movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política”. Dessa maneira, os problemas sociais são tematizados pelas organizações da sociedade civil pelos diálogos direcionados ao entendimento mútuo, que são conduzidos à formação da opinião pública.

A participação da sociedade civil na democracia é um exercício constante. Por isso, a Constituição Federal prevê diversos instrumentos democráticos de participação social e garantias que asseguram a liberdade e a autonomia das tematizações realizadas na esfera pública (WIVIURKA, 2014). Sendo assim, a sociedade civil deve ocupar “os espaços de participação existentes na esfera pública, realizando tematizações e articulando demandas em relação ao Estado” (WIVIURKA, 2014, p. 74).

Segundo Mota Junior (2014), os canais diretos de participação social, independente do formato, composição, desenho institucional ou da forma de operacionalização, são fundamentais para a elaboração e aperfeiçoamento de políticas públicas, bem como para a construção normativa. Os questionamentos, que porventura possam ocorrer quanto à legitimidade e resultados práticos de efetivação desses canais, não lhes retiram a relevância quando são pautados na democracia.

Hoje, os canais de participação social ocorrem em diversos momentos e mobilizações, como os conselhos, as conferências, as ouvidorias, os fóruns de debate (fóruns, comitês, câmeras, situação e instância), as mesas de diálogos e de negociações, além das audiências e consultas públicas, sendo espaços deliberativos e que geram resultados práticos (MOTA JUNIOR, 2014, p. 84).

Para Mota Junior (2014, p. 85), os canais de participação da sociedade civil propiciam um “agir comunicativo”, cujos atores sociais “se convencem sobre aquilo que entendem e o têm como verdadeiro, no processo discursivo e deliberativo”.

No contexto histórico que antecedeu a tramitação da Lei Federal nº 13.019/2014, no Congresso Nacional, vimos uma participação ativa da ABONG, na Sexta Rodada de Interlocação Política, realizada pelo Conselho da Comunidade Solidária, acerca do tema Marco Legal do Terceiro Setor, ocasionando “uma série de debates internos sobre as propostas formuladas pelo Comunidade Solidária e o posicionamento das ONGs associadas” (ABONG, 2007, p. 17). A Rodada de Interlocação Política foi um instrumento democrático

utilizado pelo Conselho como canal político de diálogo entre governo e sociedade civil, na busca de consensos em torno da agenda social do governo (FERRAREZI, 2001b, 2007).

Na década de 2000, as denúncias de corrupção envolvendo ONGs fizeram parte do jogo político e disputa de poder, dando lugar às CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito, “que se encerraram sem conseguir chegar a conclusões consistentes, mas que mesmo assim ensejaram a proposição dos mais de 40 projetos de lei voltados ao controle das ONGs” (RIBEIRO, 2013, p. 5), que tramitaram no Congresso Nacional. As denúncias veiculadas na mídia contribuíram para gerar na opinião pública uma desconfiança generalizada em relação às OSCs, enfraquecendo o seguimento da sociedade que, de forma legítima, negociava, estabelecia consensos e cooperava em função do bem comum (RIBEIRO, 2013).

A insegurança jurídica assombrava as OSCs e a “decepção em relação à falta de ação do governo federal em relação à criação de marcos legais e políticas de fomento às organizações não era só das associadas da Abong, mas de outras redes e movimentos sociais” (RIBEIRO, 2013, p. 6). Por isso, um conjunto expressivo de OSCs, envolvidas em diversas áreas e frentes de atuação, aproveitaram as eleições presidenciais e lançaram a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, que era mais que um documento, uma vez que priorizava estabelecer um canal dialógico de interação e compartilhamento de ideias, argumentos e contribuições em prol da construção de um marco legal capaz de atender as expectativas do setor (PLATAFORMAOSC, 2011b).

A Plataforma contava com um Comitê Facilitador, composto por organizações da sociedade civil, escolhidas pelos signatários da Plataforma, que tinha a responsabilidade de dialogar com a sociedade civil e mediar com o Governo Federal o que deveria constar no MROSC (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013). Além do Comitê, a Plataforma abriu campo para a criação do Grupo de Trabalho Interministerial, composto por representantes das OSCs e do governo federal, que, na prática, aperfeiçoou o processo de discussão em torno do MROSC, ampliando os debates em eixos temáticos que permeavam a esfera pública (PLATAFORMAOSC, 2011b).

Outro canal democrático de participação social criado pelo governo federal foi o I Seminário Internacional do Marco Regulatório, ocorrido em Brasília/DF. Segundo a Cáritas Brasileira (2013), o evento reuniu 150 especialistas do Brasil e do mundo, onde foram levantadas 50 propostas para o Grupo de Trabalho Interministerial.

O GTI apresentou um conjunto de propostas relacionadas ao tema da contratualização, eleito como eixo prioritário em decorrência da relevância da problemática e do cenário de insegurança jurídica vivenciado pelas OSCs na última década. Além disso, deixou

contribuições e indicações sobre outros eixos temáticos para futuros debates. A minuta do Projeto de Lei que regulamentava as parcerias voluntárias entre o Estado e as OSCs foi um dos resultados mais comemorados, sendo apresentado ao Congresso Nacional (RIBEIRO, 2013).

Nesse processo de construção democrática da Lei nº 13.019/2014, os canais diretos de participação social foram essenciais para o entendimento, elaboração, negociação, diálogo, avanço e aperfeiçoamento do MROSC. Segundo Mota Junior (2014), os diferentes canais de participação da sociedade civil como os conselhos, conferências, ouvidorias, comitês, fóruns, audiências públicas e mesas de negociação e de diálogo são fundamentais para formação de uma esfera pública autônoma.

Para Mota Junior (2014), os espaços públicos de participação social contribuem para o processo de aprendizado e entendimento dos atores envolvidos, pela diversidade de ideias, experiências vividas, negociações e diálogos que denotam um exercício prático da teoria comunicativa habermasiana.

No processo de tramitação da Lei nº 13.019/2014 no Congresso Nacional, o principal canal de participação da sociedade civil foi a audiência pública, cujo “poder público coloca em pauta um tema e debate com a população” (WIVIURKA, 2014, p. 87). As audiências públicas tinham o objetivo de apresentar os problemas relevantes sobre o MROSC que haviam sido filtrados e sintetizados pela esfera pública e transportados até o Senado Federal, a fim de “direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político” (LUBENOW, 2010, p. 236).

A primeira audiência pública no Congresso Nacional, para tratar do MROSC, ocorreu após a conclusão dos trabalhos do GTI, em 2012. O relator da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), solicitou uma audiência com a participação da Secretaria Geral da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e da ABONG para apresentação dos resultados obtidos pelo GTI do MROSC e para discutir o aperfeiçoamento do PLS nº 649/2011, que havia sido apresentado como resultado da segunda CPI das ONGs, encerrada no final de 2010 (BRASIL, 2015d).

O relator da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) acolheu diversas contribuições apresentadas pelos atores sociais ouvidos na audiência pública, que subsidiaram a apresentação de um projeto de lei substitutivo, aprovado em setembro de 2013 pela Comissão. Encerrada a tramitação no Senado, o PLS nº 649/2011

foi encaminhado para a Câmara dos Deputados Federais, recebendo o número 7.168/2014 e foi apensado ao PL nº 3.877/2004, que já tramitava na casa (BRASIL, 2015d).

O Projeto de Lei nº 7.168/2014 foi aprovado na Câmara dos Deputados, após uma grande articulação e mobilização dos signatários da Plataforma por um Novo MROSC nas redes sociais, pressionando os parlamentares a comparecerem à sessão de votação agendada para 2 de julho de 2014. O projeto de lei foi sancionado em 31 de julho de 2014, recebendo o número 13.019/2014 (BRASIL, 2016d).

Após publicação da Lei nº 13.019/2014, a Comissão Mista destinada a examinar a Medida Provisória nº 658/2014, que prorrogava a *vacatio legis* e abria oportunidade para o Congresso Nacional aperfeiçoar o novo MROSC, convocou uma audiência pública com a participação de representantes do governo federal, da sociedade civil, entidades municipalistas, do Ministério Público e ainda de deputados e senadores da Comissão Mista (BRASIL, 2016d).

Após os debates da audiência pública, os atores envolvidos concluíram pela alteração de diversos dispositivos da Lei nº 13.019/2014, que não foram concretizadas naquele momento.

A Presidenta da República editou a Medida Provisória nº 684/2015, prorrogando mais uma vez a data de entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014. A nova Comissão Mista formada para examinar a MP convocou outra audiência pública, para o dia 07 de outubro de 2015, com a participação majoritária de representantes dos gestores públicos das áreas da Assistência Social e da Saúde, que manifestaram suas opiniões e apresentaram sugestões a Comissão.

A Comissão Mista da Medida Provisória nº 684/2015 convocou a uma segunda audiência pública, realizada no dia 14 de outubro de 2015, dessa vez, a maioria dos participantes eram representantes de OSCs. Os atores apresentaram sugestões e ressaltaram a importância da participação das OSCs naquele processo dialógico de aperfeiçoamento do MROSC. Vera Masagão, Diretora da ABONG, ressaltou em seu discurso que a lei do MROSC não era perfeita, tinha problemas, mas era resultado de uma ampla negociação realizada dentro do Congresso Nacional, valorizando as audiências públicas realizadas (BRASIL, 2015b).

Analisando a forma em que se deu o processo discursivo das audiências públicas ocorridas no Congresso Nacional, houve consenso dos atores sociais envolvidos na maioria dos temas debatidos, especialmente, no que tange às questões sobre autonomia, transparência na aplicação dos recursos públicos, controle, valorização das OSCs, segurança jurídica e efetividade nas parcerias entre o poder público e as OSCs. Os dissensos estavam relacionados

à aplicação da lei para as OSCs que atuavam nas áreas em que havia parcerias envolvendo serviços de natureza continuado, como no caso da saúde e assistência social, bem como da inclusão ou não das cooperativas no texto legal.

As audiências públicas realizadas no âmbito do Congresso Nacional, durante a tramitação do MROSC, foram acompanhadas por um pequeno público, sendo motivo de lamentação do senador Paulo Bauer (PSDB/SC), quando presidia a Comissão Mista para exame da MP 684/2015: “[...] não temos tido sorte nem atenção tanto da Casa como das entidades envolvidas para fazer com que as audiências públicas sejam, efetivamente, um meio valioso para fundamentar a deliberação posterior” (BRASIL, 2015b).

A pequena participação social na deliberação formal estruturada (audiência pública), segundo Hendriks (2006), é uma consequência natural desse modelo deliberativo. Apesar de fornecer subsídio teórico normativo útil para a deliberação, os espaços institucionalizados não garantem a participação de todos os afetados pela decisão ou respectivos representantes, até mesmo por ser impossível na sociedade atual. Além de tudo, a micro deliberação, como é chamada por Hendriks (2006), acaba sendo exclusiva, por abarcar um pequeno público, e tende a privilegiar a deliberação de quem participa do processo, afetando a legitimidade das decisões tomadas pelos atores participantes.

Por outro lado, não podemos ignorar que organizações como a ABONG, Cáritas Brasileira, Federação Nacional das Apaes (FENAPAEs), Rede Brasileira do Terceiro Setor (REBRATES), Fundação Grupo Esquel Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, dentre outras, representavam centenas de organizações da sociedade civil espalhadas por todo território nacional. Os problemas que foram tematizados pelos representantes das OSCs foram discutidos e debatidos no âmbito da Plataforma por um Novo MROSC, um espaço virtual de discussão, ampliado e de fácil acesso, que buscava democratizar a participação das entidades na construção do marco legal.

Hendriks (2006), com objetivo de resolver a questão da efetividade da participação social no processo de deliberação, propõe um sistema deliberativo integrado englobando uma multiplicidade de locais deliberativos e as conexões entre eles. Essa proposta contrapõe o modelo de circulação de poder de Habermas, à medida que reconhece uma variedade de locais públicos, denominados por Hendriks (2006) de esferas discursivas. O discurso público se dá nas esferas discursivas, em que diferentes pontos de vistas são expostos e discutidos pelos atores sociais. As esferas discursivas abrangem parlamentos, reuniões de comitês, mesas redondas de partes interessadas, comitês especializados, fóruns comunitários, seminários públicos, eventos de igreja, cidadãos individuais, burocratas, dentre outros.

Se analisarmos a participação social no processo de construção do MROSC, utilizando a concepção teórica de Hendriks (2006), poderíamos identificar duas grandes esferas discursivas, que funcionaram concomitantemente. Uma ocorrida na Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, por meio da internet e reuniões presenciais entre representantes do Comitê Facilitador e signatários, um espaço de deliberação informal. E outra ocorrida no Congresso Nacional, por meio das audiências públicas, caracterizada como uma esfera discursiva formal estruturada.

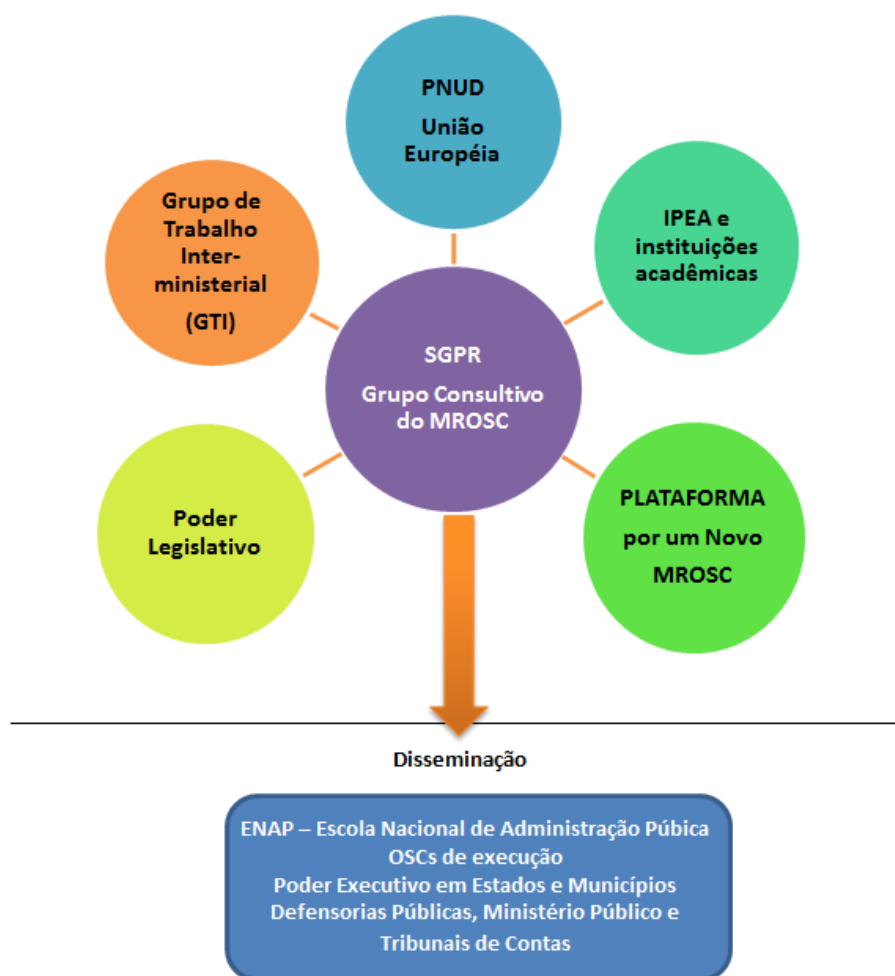
A interação e a integração entre as esferas discursivas, informal e formal ocorreram com a participação dos representantes das OSCs nas audiências públicas no Congresso Nacional, que também estavam efetivamente presentes nas discussões da Plataforma, como a ABONG, REBRATES, CÁRITAS BRASILEIRA, CNBB, dentre outras, que compartilhavam temas discutidos, na esfera discursiva informal, cruzando informações na esfera discursiva formal estruturada.

Segundo Mendonça (2017), a mobilização dos atores, no processo de diagnóstico, elaboração e aprovação da Lei nº 13.019/2014, envolveu a interação de diferentes atores. Iniciando com a constituição da Plataforma e do Grupo de Trabalho Interministerial na Secretaria Geral da Presidência da República (que contou também com a participação de especialistas e de OSCs), com apoio de entidades internacionais (PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- e União Europeia), que contribuíram com recursos para equipe do grupo consultivo MROSC na SGPR e na organização de evento e materiais que apoiaram disseminação.

A tramitação e aprovação no legislativo contou com apoio de deputados e senadores que estavam mais próximos da agenda do MROSC. O processo de disseminação envolveu algumas ações de capacitação mais estruturada através da ENAP- Escola Nacional de Administração Pública-, e contou com inúmeras viagens para realização de encontros, palestras, cursos, por parte da equipe da SGPR, bem como por parte de diferentes apoiadores da Plataforma. Um dos desafios é manter e ampliar o envolvimento de instituições acadêmicas neste processo de disseminação e no apoio à capacitação para implementação nos entes subnacionais (MENDONAÇA, 2017, p. 3).

Mendonça (2017) elaborou a o mapa de atores envolvidos no processo de elaboração do MROSC, no âmbito federal, representado pela Figura 28:

Figura 28 - Mapa de atores MROSC nível federal.



Fonte: Mendonça (2017, p. 20).

Percebemos que o processo dialógico em torno do MROSC pode ser enquadrado no modelo deliberativo integrado, idealizado por Hendriks (2006), em razão da existência concomitante de esferas discursivas formais estruturadas e informais, que permaneceram conectadas pelos diferentes atores sociais que permearam as esferas discursivas formadas.

Habermas foi criticado, inicialmente, por defender uma única esfera pública em vez de múltiplas esferas. No entanto o autor alemão revê seu posicionamento e “não só reconhece a existência de outras esferas como admite que suas existências garantem um acesso mais amplo à esfera pública” (LOSEKANN, 2009, p. 50). Habermas (1997b) defende que a esfera pública é formada por múltiplas esferas transversais, sobrepostas e, em vários níveis diferentes, interligados por algum ponto, seja pelo conteúdo ou por vínculos sociais e culturais.

Hendriks (2006) desenvolve e aprofunda o modelo deliberativo de Habermas, ao integrar e misturar as esferas públicas, conectando os diversos atores sociais, independente de

suas capacidades discursivas, propiciando a troca de ideias entre grupos formais e informais, ampliando assim o acesso às arenas discursivas.

Dessa maneira, apesar do Congresso Nacional ter elegido apenas a audiência pública como canal de participação social na tramitação do novo MROSC, na Casa Legislativa, o que é importante avaliar é se ocorreu a participação efetiva dos envolvidos no processo de construção da Lei nº 13.019/2014, dando voz àqueles aos atores sociais que serão destinatários da norma, ensejando legitimidade ao MROSC. Na sessão seguinte, faremos uma análise da participação social no processo de elaboração da Lei nº 13.019/2014.

6.3 O processo de legitimação da Lei nº 13.019/2014

A análise da legitimidade da Lei nº 13.019/2014, na visão de Habermas (1997b), deve partir do princípio democrático, segundo o qual todos os cidadãos podem participar da discussão e da criação das normas. A participação ativa da sociedade civil, no processo legislativo, por meio das discussões, argumentações, negociações, contribuições e debates, fornece a matéria-prima para a construção de leis consideradas legítimas.

A essência da legitimidade está ancorada na soberania popular (LUBENOW, 2010). Segundo Habermas (1997b), a soberania popular é diluída em procedimentos capazes de garantir as condições que possibilitam aos processos de comunicação pública tomarem a forma de discurso e serem conduzidos aos foros de deliberação e decisão formalmente instituídos.

Portanto a soberania popular não pode se manter apenas no nível dos discursos públicos informais, devendo abranger as deliberações de instituições democráticas de formação de opinião e da vontade, como o parlamento e os conselhos, com intuito de gerar poder político, influência (HABERMAS, 1997b).

A teoria deliberativa habermasiana está estruturada em dois caminhos que se encontram para transformar o poder comunicativo em poder político (CHRISTMANN, 2013). Segundo Lubenow, essa estrutura está dividida em centro e periferia, as quais se comunicam por meio de eclusas.

O centro desse sistema político é composto pelas instituições formais, compreendendo a administração (incluindo o governo), o poder judiciário e a própria formação da opinião e da *vontade* (parlamento, eleições políticas, etc.) – sendo que, dentre essas, o parlamento é a instituição que se apresenta mais aberta e apta para a identificação e a tematização dos problemas sociais (CHRISTMANN, 2013, p. 118-119).

O centro apresenta uma estrutura discursiva formal, com procedimentos normatizados, para tratar da formação da opinião e da vontade, estando ligadas diretamente às decisões governamentais (CHRISTMANN, 2013; LUBENOW, 2010).

Nessa estrutura, a periferia é “composta pela esfera pública informal, não institucionalizada, de formação espontânea e estrutura anárquica, motivo pelo qual, segundo Habermas, está mais exposta aos efeitos de repressão e exclusão do poder social” (CHRISTMANN, 2013, p. 119). Na esfera pública informal, as decisões não precisam ser tomadas, como ocorre no centro, por estar direcionada para a formulação e tematização dos problemas sociais. A periferia comunica-se com a formação da opinião e da vontade (parlamento), de forma que se apresenta com procedimentos mais flexíveis (CHRISTMANN, 2013).

Portanto, para entender como ocorre a comunicação entre centro e periferia do sistema político, Habermas (1997b) utiliza um modelo de eclusas ou comportas. Desse modo, o centro (sistema administrativo) seria constituído por um sistema de comportas a ser atravessado pela esfera pública (periferia). Habermas (1997b) apresenta um modelo de contracorrente de circulação de poder, ou seja, para que as decisões do sistema sejam legítimas, elas “têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia e ao Estado de direito” (HABERMAS, 1997b, p. 88-89).

Segundo Lubenow (2010), nesse processo, as comportas do centro do sistema político-administrativo se abrem para que os influxos comunicacionais atravessem e cheguem ao núcleo, recebendo as formulações e tematizações realizadas pela periferia (esfera pública). “Neste **modelo ideal**, é por meio desse trajeto que se torna possível alcançar uma **adequada legitimação** das decisões políticas, visto que as demandas sociais formuladas pela opinião pública seriam consideradas pelo parlamento, pelos tribunais ou pela administração” (CHRISTMANN, 2013, p. 119, grifo nosso).

Vale ressaltar que o modelo de contrafluxo de Habermas (1997b) não é “de total oposição ou incompatibilidade entre os dois fluxos ou dois modos de circulação do poder” (CHRISTMANN, 2013, p. 119). O modelo de eclusas contribui para que o fluxo oficial reduza sua complexidade, apresentando possibilidades de mudanças nas rotinas normatizadas e padrões estabelecidos pela burocracia (CHRISTMANN, 2013).

Hendriks (2006) critica o modelo habermasiano de circulação de poder por não ficar claro como ocorre a transmissão dos influxos comunicacionais da esfera pública para o Estado, em que ocorre a deliberação formal (formação da vontade). Para Hendriks (2006), as

eleições e os meios de comunicação são os principais mecanismos de transmissão entre as esferas públicas informais e formais no modelo habermasiano. A autora justifica, ainda, que o modelo de Habermas é vago, ao retratar o papel dos tipos específicos de atores da sociedade civil, como grupo de interesses e ativistas, neste mesmo processo de transferência.

Podemos analisar o processo de legitimação social do MROSC em três momentos. O primeiro, que ocorreu em uma fase histórica que antecedeu a publicação da Lei nº 13.019/2014, em 1º de agosto de 2014.

A partir do modelo de eclusas de Habermas, percebemos que a construção do MROSC passou por esse influxo comunicacional. Os problemas enfrentados na construção de um marco legal para as OSCs foram tematizados pela sociedade civil organizada, historicamente liderada pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, que buscou o problema no mundo da vida, processou, filtrou, sintetizou e colocou na esfera pública, para que o poder comunicativo pudesse surgir e começar a ser validado.

As OSCs, representadas pela ABONG, participaram ativamente dos conselhos, seminários e fóruns realizados, para tratar de temas relacionados à regulamentação do terceiro setor, apresentando propostas, contribuições, reivindicações, participaram de negociações, debates, dentre outros, como ocorreu no período das Rodadas de Interlocação Política sobre o Marco Legal do Terceiro Setor, realizadas pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, que deu origem a Lei nº 9.790/99 (OSCIPs) (BRASIL, 1999b), bem como a outras mudanças legislativas como a Lei do Voluntariado (Lei nº 9.608/98) (BRASIL, 1998b) e a Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98) (BRASIL, 1998c), esta última criada estrategicamente pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (ABONG, 2007).

Nesse período, a ABONG publicizou o posicionamento de seus associados acerca da necessidade do aprimoramento do Marco Legal das ONGs na relação com o Estado brasileiro, defendendo uma legislação que:

- a) regule de forma abrangente todas as entidades sem fins lucrativos que atuam no campo social, incluindo as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social;
- b) reconheça a importância das ONGs para o processo democrático e que fortaleça o tecido organizativo da sociedade civil;
- c) reconheça as diferenças entre os diversos tipos de organizações sem fins lucrativos existentes (entidades de assistência social, clubes recreativos, associações de produtores rurais, ONGs, institutos e fundações empresariais, universidades e hospitais privados);
- d) reconheça um conceito amplamente democrático de fim público, valorizando a existência de organizações autônomas – não subordinadas, em sua atuação, aos limites da exigência de complementaridade em relação a

políticas governamentais (autonomia esta que não impede as eventuais parcerias de organizações da sociedade civil com o Estado) – que trabalham pelo reconhecimento de novos direitos por parte do (por vezes ainda não reconhecidos pelo) Estado;

e) esteja ancorada no conceito de interesse (fim) público e, portanto, devendo regular claramente as relações entre o Estado e a sociedade civil, no tocante à realização de políticas e/ou ações de interesse público, regulamentando o acesso aos recursos públicos de forma transparente e democrática, garantindo seu controle social;

f) impeça que as entidades sejam utilizadas por governantes com a finalidade de contornar dispositivos legais e como forma de terceirizar políticas públicas;

g) fortaleça a organização autônoma dos cidadãos e das cidadãs;

h) não permita a utilização das entidades da sociedade civil como “quebra-galho” dos problemas do Estado;

i) Uma legislação na qual se garantam a transparência e o controle social do uso dos recursos públicos sem nenhum tipo de discriminação contra as ONGs (ABONG, 2007, p. 30-31).

A ABONG (2007, p. 31, grifo nosso) deixou claro que essas reivindicações foram resultados de uma “**reflexão coletiva acumulada**”, durante anos, que visavam “barrar toda e qualquer tentativa de retrocesso legislativo em relação às conquistas democráticas da Constituição de 1988”.

Outro fato que ampliou o debate e canalizou a reflexão na esfera pública sobre o MROSC foi a criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, no ano de 2010, por mais de 80 instituições sem fins econômicos, de várias regiões do país, além de fóruns, articulações, redes e grupos de organizações da sociedade civil. A Plataforma abriu mais um espaço de diálogo e negociação com o Governo Federal em defesa de uma legislação que fosse capaz de garantir a autonomia, a transparência na aplicação dos recursos públicos, bem como valorizar as OSCs (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013; PLATAFORMAOSC, 2011b) Esse novo espaço dialógico é constituído no mundo da vida, na visão habermasiana, onde estão presentes a cultura, a sociedade, o cotidiano e que se expressa pela busca do entendimento mútuo entre os atores sociais, formando a opinião pública sobre o novo MROSC.

A Plataforma abriu esse espaço público na internet de articulação entre os atores da sociedade civil e na interação com os atores governamentais no âmbito do sistema. Nesse momento, há uma interação entre o mundo da vida e sistema, criando um espaço de influências recíprocas, o que Habermas (1997b) denomina de democracia deliberativa para formar uma lei, o MROSC. Segundo Maia (2001, p. 46), “as novas tecnologias de

comunicação e informação interativos e multifuncionais, têm sido frequentemente notados como recursos para fortalecer o processo democrático”. A autora acrescenta que a internet oferece muitas informações diversificadas, não só de origem oficial, além de reduzir custos da participação social e envolver diferentes atores sociais no processo de interlocução através de *e-mails*, *chats*, fóruns de discussão, até amplas conferências.

A rede pode proporcionar um meio através do qual o público e os políticos podem se comunicar, trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos. No domínio da sociedade civil, não há dúvidas de que as comunidades virtuais estão criando plataformas suplementares, importantes, para a participação política (MAIA, 2001, p. 46).

A Plataforma possibilitou à sociedade civil conhecer um vasto material informativo sobre o MROSC e o posicionamento das OSCs acerca dos pontos que estavam sendo debatidos na esfera pública.

Os resultados dos debates e das interações ocorridas na Plataforma foram transportados para Congresso Nacional, a fim de informar e subsidiar os processos de deliberação e votação da Lei nº 13.019/2014.

Enquanto o MROSC aguardava votação pela Câmara dos Deputados Federais, após sua tramitação e aprovação pelas comissões ordinárias, ainda como PL nº 7.168/2014, os signatários da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs realizavam uma mobilização pela aprovação do marco legal nas redes sociais, criando uma petição *on-line* na plataforma Avaaz. Além disso, paralelamente, foi lançada uma campanha na internet, pressionando os deputados federais a comparecerem à sessão legislativa de votação do PL nº 7.168/2014 na Câmara dos Deputados, prevista para os dias 1 e 2 de julho de 2014, para que fosse obtido o *quórum* mínimo para a votação.

Habermas (1997b) havia previsto que o modelo contracorrente de funcionamento do sistema político poderia utilizar da pressão gerada pela opinião pública para fazer o parlamento agir ativamente na solução do problema advindo da esfera pública.

A atuação das OSCs, em um primeiro momento, liderada pela ABONG e depois pelo Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, foi fundamental para que os problemas sobre o marco legal fossem tematizados e filtrados na esfera pública. E, por conseguinte, transportados e introduzidos no sistema político-administrativo, a fim de direcionar e subsidiar as decisões tomadas pelo Governo Federal e pelo Congresso Nacional para a aprovação da Lei nº 13.019/2014.

Segundo Habermas (1997b), o discurso não deve permanecer apenas no âmbito do Legislativo, mas deve permear toda a sociedade civil, por instrumentos capazes de garantir a participação efetiva dos cidadãos no processo legislativo, visando legitimar as normas.

Analisando o processo histórico e os discursos que formaram a esfera pública do MROSC, é possível identificar a participação ativa das OSCs na construção da Lei nº 13.019/2014. A fala da Assessora da Secretária geral da Presidência da República, Laís de Figueiredo Lopes, em entrevista concedida ao programa da TVNBR Cenas do Brasil (2014), confirma essa assertiva:

[Laís de Figueiredo Lopes} Na verdade essa conquista é muito uma conquista da sociedade civil, porque **foram eles que nos trouxeram esses desafios para o governo federal**, que é dentro dessa delegação de competências, foi a secretaria geral quem conduziu o processo de negociação, de articulação, de oitiva, de diálogo, mas a gente teve participação de diversos Ministérios (CENAS DO BRASIL, 2014, grifo nosso).

Na audiência pública da Comissão Mista da Medida Provisória nº 684/2015, realizada no dia 14 de outubro de 2015, novamente a representante da Secretaria Geral da Presidência da República afirma:

[Laís Figueiredo Lopes]. Para nós, **quem inventou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil foram as próprias organizações da sociedade civil**, que se constituíram numa Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, trazendo essa agenda para o Governo Federal como um compromisso político de melhoria do ambiente jurídico institucional onde estão inseridas as organizações e as suas relações de parceria com o Estado (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Na carta elaborada no VIII ENCONASA, em 2012, na cidade de Januária-MG, as organizações que compõem a rede ASA, deixaram explícito que “Enquanto rede, vamos continuar investindo na **mobilização social e pressionando o Estado Brasileiro pela aprovação do marco regulatório da sociedade civil** [...] (CARTA ENCONASA, 2012, grifo nosso).

Portanto fica evidente que houve participação das OSCs no processo histórico de construção do MROSC, intensificado a partir da criação da Plataforma por um novo Marco Regulatório das OSCS, que ampliou ainda mais a discussão pela rede mundial de computadores, abrindo novos canais de participação, diálogo e entendimento mútuo.

Um segundo momento de análise seria após a publicação da Lei nº 13.019/2014 até sua entrada em vigor, em 1º de janeiro de 2017, para os municípios. Poucos meses após a publicação do MROSC, o Poder Executivo editou uma série de Medidas Provisórias prorrogando *vacatio legis* da Lei nº 13.019/2014, a pedido de órgãos e entidades públicas, entidades municipalistas e representantes da sociedade civil, sob o argumento que as OSCs e os entes federativos precisariam de mais tempo para se adequar aos novos dispositivos legais e que a lei precisaria ser aperfeiçoada nesse interregno, que chegou a 540 dias de prorrogação.

As Medidas Provisórias reabriram a discussão sobre o MROSC, que precisava ser aperfeiçoado. Segundo Barreto (2012, p. 1), o jurista contemporâneo precisa questionar “o procedimento racional pelo qual se dá a fundamentação e justificação das normas”. Esse procedimento deve estar sempre aberto a críticas por meio do discurso, podendo ser modificado ou reconstruído pelos atores sociais a qualquer tempo. Ou seja, o procedimento discursivo que justificou a norma pode ser reconstruído pelos seus participantes através do discurso, que é dinâmico, sobre qual a legitimidade é testada (BARRETO, 2012; CELLA, 2005).

O discurso da Diretora Executiva da ABONG, Vera Masagão Ribeiro, na audiência pública da Comissão Mista da Medida Provisória nº 684/2015, realizada no dia 14 de outubro de 2015, confirma a necessidade de revisão da Lei nº 13.019/2015 e da abertura para um novo debate, senão vejamos:

[Vera Masagão Ribeiro] **Temos certeza de que essa lei não é perfeita**; ela tem problemas, **ela é resultado de uma ampla negociação** realizada dentro desta Casa, o Congresso Nacional.

Evidentemente, ela terá que ser aperfeiçoada, a realidade muda, novas questões surgem. Estamos defendendo que existam **canais permanentes de diálogo, monitoramento e revisão da relação das administrações públicas com as organizações da sociedade civil**, que entendemos que é uma relação estruturante, características da democracia que estamos construindo aqui, no Brasil (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

A Lei nº 13.019/2014 passou por um novo processo de discussão entre os atores da sociedade civil e do poder público, com objetivo de ser aperfeiçoada, realinhada com a realidade dos atores sociais envolvidos no seu processo de elaboração. A ABONG, como um dos protagonistas desse processo, identificou a dinâmica do discurso ao compreender a necessidade da existência de canais permanentes de diálogo e revisão das normas que regulam a relação estruturante entre o Estado e as OSCs.

Habermas (1997, 2002) reconhece que, em uma sociedade complexa, em que a pluralidade e a diversidade são uma constante, haverá dificuldade de atingir consensos a respeito das questões materiais discutidas. Por esta razão, antes de deliberar na esfera pública, faz-se necessário um consenso prévio sobre os procedimentos que irão guiar a discussão, verdadeiras regras formais para garantir a legitimação do direito.

Dessa maneira, Habermas (2002) admite que os procedimentos asseguram a validade dos processos discursivos, porém não podem ficar estagnados, devem possibilitar uma revisão posterior ao consenso. Segundo Tinôco (2017, p. 41), a opinião pública é fruto dos processos deliberativos, no entanto não pode ser traduzida “numa verdade absoluta, permanente nem imutável, ao contrário, irá se transformar com o tempo e conforme as mudanças de problemas e de valores de uma sociedade [...]”.

Habermas (1997b) deixa claro que procedimento legislativo confere à norma jurídica um grau de autoridade relativa, pois a sua legitimidade deve permanecer aberta à comprovação fática. O autor reconhece a possibilidade de falibilidade da norma e, por isso, a necessidade de sua revisão ou revogação. Como bem afirma Habermas (1997b, p.325):

A realização paradoxal do direito consiste, pois, em domesticar o potencial de conflito embutido em liberdades subjetivas desencadeadas, utilizando normas cuja força coercitiva só sobrevive durante o tempo em que forem reconhecidas como legítimas na corda bamba das liberdades comunicativas desencadeadas.

Dessa maneira, a norma ao ingressar no ordenamento jurídico por meio do processo legislativo racional pode ser testada a qualquer momento, quando deverão ser resgatadas as razões morais, éticas ou pragmáticas que fundamentaram o seu discurso (HABERMAS, 1997b). Para isso, Habermas recorre ao conceito de comunidade de interpretes, de Charles Peirce, segundo o qual “o falante, ao formular sua proposição, deve fazê-lo de forma que ela possa ser resgatada, no momento concreto, por meio de razões adequadas” (PRAZERES, 2008, p.8).

Para Prazeres (2008, p. 15), Habermas, com base no argumento da legitimação das normas, “não somente justifica a necessidade de atualizar as leis sempre que os valores históricos forem modificados substancialmente, como também admite um sistema em que eventuais falhas encontradas no processo legislativo possam ser sanadas”.

Nesse processo de revisão e aperfeiçoamento da Lei nº 13.019/2014 no Congresso Nacional, os atores da sociedade civil perceberam imperfeições e falhas no texto legal e

chegam a apontar vícios que poderiam ferir princípios e direitos fundamentais constantes na Carta Constitucional de 1988.

Na visão de Kelsen (1999), para que uma norma seja considerada legítima, deve estar em consonância com as normas superiores até o limite da norma fundamental, independente de seu conteúdo. Habermas (1997b) vai além, a legitimidade da lei não depende apenas de sua adequação aos princípios e normas hierarquicamente superiores, mas também do direito discursivo e do poder democrático institucionalizado.

Barreto (2012, p.2) destaca que Habermas:

[...] não se desfaz da ideia do procedimento enquanto mecanismo legitimador do ordenamento jurídico, pregado por Kelsen. Contudo, ele vai além por não, simplesmente, pressupor a legitimidade desse procedimento de elaboração de normas; ele traça o conteúdo ético necessário para que esse procedimento possa ser racionalmente legitimado. E a tônica dessa legitimação reside na ampla participação dos potencialmente afetados pelas deliberações.

Portanto, para Habermas (2016a), a ordem institucional legal cria, em sociedades modernas, a legitimidade da ordem, desde que atenda a certos critérios democráticos. Ou seja, o “fato de uma norma ser legal, não necessariamente implica que ela seja legítima” (BARRETO, 2012, p. 2).

Durante o processo de rediscussão da Lei nº 13.019/2014, na audiência pública da Comissão Mista da Medida Provisória nº 684/2015, realizada no dia 14 de outubro de 2015, Vera Masagão Ribeiro, Diretora Executiva da ABONG, defendeu que o artigo 37 do MROSC continha vício de inconstitucionalidade:

[Vera Masagão Ribeiro]. Há o art. 37, em que identificamos **um aspecto de inconstitucionalidade porque ele trata de forma desigual, colocando um peso sobre o gestor de entidades sem fins lucrativos muito maior do que sobre qualquer outro ente público ou privado que se relacione com o Governo**: é a responsabilidade solidária por qualquer problema que haja eventualmente sem o devido processo legal. Quer dizer, há o rompimento da figura jurídica sem nenhum indício de dolo, que é algo que, de fato, fere os princípios do nosso Direito, da nossa Constituição Federal (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Outro discurso que apontou indícios de inconstitucionalidade na Lei nº 13.019/2014, na mesma audiência pública, era do representante da CNBB, Silvio Sant’ana, que defendeu as parcerias entre o Estado e as organizações religiosas que atuavam, há séculos, em áreas de interesse público, especialmente, na assistência social, educação e saúde.

[Silvio Sant'ana]. Na Lei nº 13.019, existem estipulações, que não vou mencionar aqui, que, **em termos práticos, impedem as organizações religiosas de cooperarem com o Poder Público no interesse público, a serviço da população.** Existem algumas determinações que, praticamente, eliminam essa possibilidade de colaboração.

[...]

No entanto, essa visão, às vezes estreita, da laicidade do Estado, que todo mundo concorda que é um componente fundamental da democracia, está se manifestando, cada vez mais, **em ordenamentos e práticas, direta ou indiretamente, discriminatórias contra as organizações religiosas de todas as confissões e denominações.** Em alguns casos, chegam a proibir a participação dessas organizações no ciclo das políticas públicas, além de colocarem exigências normativas que dificultam ou impedem que essas organizações realizem os seus objetivos e missões, mesmo sem estar em parceria financeira com os órgãos estatais. Isso, definitivamente, **não é aceitável, inclusive por inconstitucionalidade.**

Sabemos que existem emendas que estão sendo apreciadas pelo Deputado e pela Comissão que, esperamos, corrigirão esse desvio.

Contamos que essas emendas que corrigem esses equívocos sejam recebidas pelo Relator e pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2015, grifo nosso).

No processo de reconstrução da Lei nº 13.019/2014, houve outros pontos discutidos quanto a possíveis inconstitucionalidades, que contrariavam o direito fundamental da livre associação e da não interferência do Estado na forma de gestão e administração das OSCs, os quais foram mencionados no capítulo 2, que trata das principais alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015, que alterou o MROSC.

Na presente análise, verificou-se que a sociedade civil organizada estava atenta, atuante e consciente da importância da participação social naquele processo dialógico para toda a sociedade. O representante da CNBB deixou evidente essa visão: “Estamos acompanhando os diálogos e os debates, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo e até mesmo no Judiciário [...]”.

O Deputado Federal Eduardo Barbosa (PSDB/MG), relator da Comissão Mista da MP 684/2015, deixou registrado em sua fala que os problemas tematizados pelas OSCs na esfera pública sensibilizaram o Legislativo, o que quer dizer que os influxos comunicacionais da esfera pública (periferia) transpuseram as comportas no núcleo político-administrativo:

[Eduardo Barbosa]. Mas eu estou atento, eu acho que, para mim, **a audiência foi muito importante. Nós institucionalizamos,** a partir desta audiência, e registramos na esfera da Comissão Mista **as dificuldades que vocês apontaram, colocando-nos com mais responsabilidade ainda para tentar absorver aquilo que vocês estão trazendo.** Esse é o nosso papel e essa é a nossa vontade (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Os parlamentares da Comissão Mista da MP 684/2015 conduziram os debates, as exposições e contribuições apresentadas pelos atores participantes, interagindo com as OSCs, com os representantes do governo federal, de órgãos de controle, Ministério Público, dentre outros que defendiam o aperfeiçoamento do MROSC, conforme delineado nos discursos que formaram a esfera pública do marco legal.

Esse processo crítico racional possibilitou o aperfeiçoamento da Lei nº 13.019/2014. Segundo o Senador Paulo Bauer (PSDB/SC), foram mais de 150 emendas apresentadas pelos deputados federais e senadores no prazo legal (BRASIL, 2015b). Após as rodadas de discussão e debates, a MP 684/2015 foi aprovada no Congresso Nacional e convertida em Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2015, que foi enviada para sanção e veto presidencial, originando a Lei nº 13.204/2015, que alterou a Lei nº 13.019/2014.

Portanto, desde a publicação do MROSC, em 1ª de agosto de 2014, até sua entrada em vigor para a União, Estados e Distrito Federal, foram 540 dias de *vacatio legis*. Porém, para os municípios brasileiros, a Lei nº 13.019/2014 entrou em vigor somente em 1º de janeiro de 2017, computando 884 dias de *vacatio legis* (BRASIL, 2015c).

A abertura de um novo processo dialógico entre as OSCs, o Governo Federal e o Congresso Nacional acerca da Lei nº 13.019/2014, já sancionada e publicada, comprova que o procedimento discursivo esteve aberto à crítica racional e, por isso, foi possível ser “reconstruído pelos seus participantes” (BARRETO, 2012, p. 2).

Desse modo, no que tange aos aspectos relacionados à legitimidade no período pós-publicação da Lei nº 13.019/2014 até sua entrada em vigor, em 1º de janeiro de 2017, na visão habermasiana, ficou evidenciado, durante seu processo de rediscussão no Congresso Nacional, a participação efetiva dos representantes das OSCs, que levaram os problemas que poderiam ser enfrentados pelas OSCs, caso o MROSC entrasse em vigor sem alterações necessárias.

Temos ainda o terceiro momento, que será analisado na próxima sessão, juntamente com o processo de implementação do MROSC no Município de Nepomuceno, situado no Sul de Minas Gerais, com a ajuda dos resultados obtidos com a aplicação de dois questionários nas OSCs locais que recebem recursos financeiros do poder público municipal e a partir da observação participante do autor da pesquisa.

6.4 A implementação do MROSC no Município de Nepomuceno/MG

Segundo Mendonça (2017), o processo de implementação do MROSC em nível local é complexo pela diversidade de contextos, atores e suas formas de relacionamentos. Essa

constatação da autora foi resultado de um estudo realizado acerca da implementação do MROSC, no Estado da Bahia e nos municípios de Florianópolis e Belo Horizonte, a partir de dados coletados em entrevistas com OSCs, gestores públicos e profissionais de assessoria técnica, além de análise documental. Para Mendonça (2017, p. 3):

Os casos demonstram esta complexidade, e destacam os diferentes papéis de: órgãos contratantes e executores das parcerias, órgãos de suporte (procuradorias jurídicas, órgãos de controle interno, treinamento e capacitação); e tribunais de contas (controle externo e prestação de contas); Ministério Público – MP- defensorias públicas e OAB- Ordem dos Advogados do Brasil (suporte de capacitação ou mediação de conflitos), além da própria Plataforma das OSCs, outras OSCs locais e instituições acadêmicas (principalmente nas capacitações).

Mendonça (2017) explica que, no Estado da Bahia, a construção do diálogo para a implementação do MROSC foi beneficiada pela continuidade da gestão. No entanto, nos municípios, a realidade foi outra, em consequência das eleições de 2016, que renovou os quadros dos Poderes Executivo e Legislativo, em muitas localidades, que iniciaram suas gestões no dia 1º de janeiro de 2017. Segundo a pesquisadora, nos “municípios analisados, a troca de gestão promoveu alguma descontinuidade, mesmo no caso de Belo Horizonte onde o novo governo tinha abertura para diálogo” (MENDONÇA, 2017, p. 3).

A administração pública, de forma geral, demonstrou muita resistência e dificuldade ao processo de adaptação dos dispositivos do novo MROSC. A maior resistência ao processo de implementação residiu nos aspectos culturais da gestão pública e na influência de gestores que atuam nas áreas de controle. Além disso, questões históricas de dificuldade de relacionamento entre governos locais e OSCs foram identificadas, bem como as diferentes formas de lidar e recepcionar as novas exigências do MROSC, que implicaram a realização de ajustes, principalmente, em relação ao controle de resultados (MENDONÇA, 2017).

Outro aspecto relevante mencionado por Mendonça (2017, p. 3) foi a “necessidade de ampla capacitação da administração pública” envolvendo gestores públicos, órgãos de controle e assessorias ligadas às áreas de parcerias públicas.

Mendonça (2017) relata que, em algumas unidades da federação, o processo de implementação do MROSC está mobilizando contextos locais na formação de instâncias informais, como grupos de trabalho, fóruns, dentre outros, além de instâncias institucionalizadas como os Conselhos de Fomento e Colaboração, previstos na Lei nº 13.019/2014.

Outra questão que preocupa Mendonça (2017, p. 10) são os “mecanismos gerenciais que estão sendo criados ou adaptados para lidar com a nova natureza jurídico-administrativa das parcerias”. O modelo trazido pelo MROSC é inovador “não apenas para as parcerias, mas para a lógica de funcionamento da administração pública como um todo” (MENDONÇA, 2017, p. 10), por estar focado na transparência, no controle de resultados, na simplificação de procedimentos e prestação de contas. Os Estados e Municípios possuem autonomia para regulamentar o MROSC, em seus âmbitos administrativos, podendo inovar tão somente no processo gerencial (MENDONÇA, 2017).

É proposto, neste capítulo, analisar os eventuais impactos trazidos pelo processo de implementação do MROSC, no município de Nepomuceno, sobre as OSCs locais que firmaram parceria com o poder público municipal.

O município de Nepomuceno está a 238 km da capital Belo Horizonte e 35 km da Universidade Federal de Lavras - UFLA. Sua população consiste em 25.733 habitantes, sendo 5.797 na zona rural e 19.936 na área urbana (IBGE, 2010). Segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, realizado pelo IPEA (2016), Nepomuceno possui 55 organizações da sociedade civil sediadas em seu território, das quais 9 receberam recursos financeiros do poder público municipal no ano de 2016.

A implementação da Lei Federal nº 13.019/2014, em Nepomuceno/MG, ocorreu com sua regulamentação pelo Decreto Municipal nº 862, de 19 de abril de 2017, que dispôs sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública do Município de Nepomuceno e as OSC (NEPOMUCENO, 2017b).

A regulamentação do MROSC no município não foi aberta para participação popular, sob o argumento de não haver tempo para oitiva da sociedade, visto que os convênios com as OCSs locais já se encontravam finalizados. O gestor municipal do quadriênio 2013-2016, que não poderia ser reeleito, não tomou providências quanto à implementação do novo MROSC, tendo em vista que a Lei nº 13.019/2014 entraria em vigor para os municípios no dia 1º de janeiro de 2017, após o último ano de seu mandato.

O novo gestor municipal, eleito em 2016, tomou posse na mesma data da entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, já com o ônus de firmar parcerias com as OSCs locais, nos moldes da nova lei, tendo em vista que os convênios anteriores expiravam em 31 de dezembro de 2016, sendo prorrogados até o final de fevereiro de 2017, a pedido da Comissão de Transição de governo.

As OSCs que recebem repasses financeiros do Município de Nepomuceno atuam nas áreas de educação, assistência social e saúde, e as transferências são realizadas por meio de

subvenção social, regulada pela Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para União, Estados e Municípios. O pagamento de subvenção social pelo poder público depende de lei autorizativa para cada exercício financeiro, em consonância com as leis de diretrizes orçamentária (LDO) e orçamentária anual (LOA).

A lei autorizativa da subvenção social para as OSCs do município, para o exercício de 2017, já havia sido aprovada na sessão legislativa de 2016, com previsão na lei orçamentária anual. No entanto, para a realização da parceria, ainda, era preciso regulamentar o MROSC no âmbito local, dado que a Lei nº 13.019/2014 não era autoaplicável.

Além de tudo, a Lei Municipal nº 565/2016 que havia aprovado a subvenção para o ano de 2017, necessitava de ser alterada para adequação de “valores, códigos orçamentários e beneficiários, de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária do Município de Nepomuceno”.

O Projeto de Lei nº 687/2017, para alteração da Lei Municipal nº 565/2016, foi encaminhado para o Poder Legislativo, em 10 de abril de 2017, com pedido de votação em regime de urgência (NEPOMUCENO, 2017c).

Ocorre que, nesse interregno, as OSCs ficaram sem os repasses que eram realizados mensalmente pelo poder público municipal, pela ausência da regulamentação local e da necessidade de aprovação do PL nº 687/2017, que alterava a lei de subvenções sociais.

As OSCs pressionaram o novo governo a regularizarem os repasses financeiros, que estavam previstos no orçamento para o exercício de 2017. As entidades se mobilizaram e compareceram às reuniões da Câmara Municipal para apertar o Poder Legislativo a votar pela aprovação do PL nº 687/2017 que tramitava na Casa Legislativa Municipal.

Na décima quarta sessão ordinária da primeira sessão legislativa, do dia 02 de maio de 2017, o vereador Adelano de Carvalho ressaltou a situação crítica vivenciada pelas OSCs de Nepomuceno que “não recebe há dois meses”. Segundo o vereador, em tom de crítica ao Poder Executivo Municipal, com “[...] base nos valores constados no Projeto, o Canil, somado ao Lar das Meninas e a Associação Nazareno não se chega ao valor destinado à Assessoria de Imprensa e Assessoria Jurídica contratada pela Prefeitura Municipal ou aos gastos com publicidade [...]” (NEPOMUCENO, 2017a).

O parlamentar municipal, Adelano de Carvalho, ainda pediu que ficasse registrado em ata:

[...] seu repúdio e indignação quanto ao **Executivo Municipal ter demorado em mais de dois meses para enviar o Projeto**, haja vista que as aulas começaram no dia 02 de Fevereiro, faltando diálogo, **sugerindo a**

Reunião Extraordinária para o Projeto nº 687/2017 para que agilizemos a situação (NEPOMUCENO, 2017a, grifo nosso).

Na mesma sessão ordinária, o vereador Mário César Batista Leandro também se manifestou informando que “[...] visitou a Creche Santo Agostinho e o Canil Municipal, revelando sua preocupação com as entidades, não concordando com a baixa subvenção oferecida no Projeto por se tratar de uma questão de saúde pública [...]” (NEPOMUCENO, 2017a). O vereador ainda comentou sobre o atraso de salários dos colaboradores das OSCs, que estava ocorrendo, em decorrência da demora do envio do projeto de lei de alteração das subvenções sociais. O PL 687/2017 foi aprovado em regime de urgência, no dia 02 de maio de 2017 e encaminhado para sanção do chefe do Poder Executivo (NEPOMUCENO, 2017c).

Enquanto o PL 687/2017 tramitava na Câmara Municipal, o Poder Executivo publicou o Decreto Municipal nº 862, de 19 de abril de 2017, regulamentando a Lei nº 13.019/2014 no âmbito local e agendou uma capacitação para as OSCs e técnicos da administração municipal para os dias 9 e 10 de maio de 2017, que seria coordenada pela Rede Mineira da Cidadania, em que foram discutidas as inovações trazidas pelo MROSC e exigências a serem cumpridas pelo poder público e pelas OSCs para que as novas parcerias fossem firmadas. A Figura 29 foi registrada, no dia da capacitação, realizada no Plenário da Câmara Municipal de Nepomuceno.

Figura 29 - Representantes das OSCs e do Poder Público Municipal.



Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil



O Governo de Nepomuceno realizou, no Plenário da Câmara Municipal, um curso de capacitação aos representantes das entidades do município com objetivo de instruí-los para elaboração de um plano de trabalho, em parceria, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014. As entidades precisam da atenção e apoio do Governo para executarem de fato os seus trabalhos de atendimento com qualidade e respeito à população que delas necessitam.

Fonte: Nepomuceno (2017d).

Naquela oportunidade, foi aplicado o questionário que está disponibilizado como apêndice 1, com intuito de realizar um diagnóstico preliminar acerca do perfil das OSC do Município de Nepomuceno, como equipe técnica disponível, grau de dependência com relação a repasse de recursos públicos, forma de gestão, redes que participam, bem como conhecimento acerca do novo MROSC.

A lei municipal, que autorizava as subvenções sociais, previa a realização de parcerias com as seguintes OSCs: Centro de Educação Santo Agostinho, Centro de Educação Infantil Menino Jesus, Centro de Educação Infantil São José, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, Associação Nazareno de Proteção à Criança e ao Adolescente (Adonai), Lar de Proteção das Crianças e dos Adolescentes de Nepomuceno (Lar das Meninas), Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno – APAN, Conselho Particular de Nepomuceno da Sociedade São Vicente de Paulo e Santa Casa de Misericórdia de Nepomuceno.

A Santa Casa de Misericórdia de Nepomuceno, embora fosse considerada uma OSC e recebia recursos públicos do Município, o inciso IV do art. 3º da Lei Federal nº 13.019/2014 excluiu essas organizações que atuam de forma complementar no Sistema Único de Saúde, nos termos do §1º do art. 199 da Constituição Federal de 1988, mantendo os repasses por convênios ou contrato de direito público.

A Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno – APAN não conseguiu firmar parceria com o Município de Nepomuceno, no exercício de 2017, em decorrência de problemas em sua documentação de habilitação, pela renúncia da presidente da entidade e inadequação de seu estatuto social com a Lei nº 13.019/2014.

Portanto foram firmados os termos de colaboração com as OSCs de Nepomuceno, somente a partir do mês de junho de 2017, de acordo a fonte de recurso orçamentário de cada Secretaria Municipal, como FUNDEB, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Nacional de Assistência Social, recursos próprios do município, dentre outros, conforme definido na lei municipal de subvenção social.

A Figura 30 apresenta os atores sociais envolvidos no processo de implementação do MROSC no Município de Nepomuceno.

Figura 30 - Atores envolvidos na implementação da Lei nº 13.019/2014 no Município de Nepomuceno.



Fonte: Elaborado com base em Mendonça (2017).

No diagnóstico preliminar, realizado por meio dos dados levantados pela aplicação do questionário 1, obtivemos o seguinte cenário.

O questionário foi respondido por 7 (sete) OSCs, pois a proposta inicial era aplicar em 8 (oito) entidades que iriam firmar parcerias com o município, porém uma se recusou a responder, porque toda direção da entidade era da cidade de São Paulo e o representante não tinha autorização para participar da pesquisa. Portanto o diagnóstico apresentado abaixo está fundamentado nas informações prestadas por sete OSCs do município de Nepomuceno.

A pesquisa buscou identificar, inicialmente, o quadro de profissionais técnicos vinculados a cada OSC, terceirizados ou não, vislumbrando conhecer sua capacidade técnico-administrativa. As OSCs que participaram da pesquisa são assessoradas, principalmente, por contador, advogado, assistente social e administradores que dão apoio à gestão e à elaboração de prestações de contas, visto que alguns atuam como voluntários, integrando o quadro de associados, diretoria e conselhos administrativos. O Quadro 20 apresenta os profissionais por OSC pesquisada do município de Nepomuceno.

Quadro 20 - Profissionais que prestam serviços para as OSCs pesquisadas.

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	Profissionais técnicos que prestam serviços para OSC.
Associação Santo Agostinho	Advogado, Contador e Administrador
Centro Social São José	Contador, Assistente Social e Administrador
Centro de Educação Menino Jesus	Advogado, Contador, Assistente Social (CRAS) e Administrador
Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno – APAN	Advogado
Lar de Proteção das Crianças e dos Adolescentes de Nepomuceno (Lar das Meninas)	Contador e Assistente Social
APAE de Nepomuceno	Advogado, Contador, Assistente Social e Administrador
Conselho Particular de Nepomuceno da Sociedade São Vicente de Paulo	Advogado, Contador, Assistente Social (CRAS), Administrador, Cuidadores, Técnicos de Enfermagem, etc.

Fonte: Do autor (2018).

As OSCs pesquisadas estão sediadas em imóvel próprio, com exceção do Centro Social São José que aluga o local em que executa suas atividades. Todas as organizações pesquisadas recebem recursos do Município de Nepomuceno e de doações da sociedade civil. Além disso, 57% das OSCs recebem recursos federais e 28% recebem recursos do governo do Estado de Minas Gerais para financiamento de suas ações.

O Quadro 21 apresenta o percentual de recursos repassados pelo Município de Nepomuceno em relação ao volume total de recursos recebidos pelas OSCs pesquisadas.

Quadro 21 - Percentual de recursos repassados pelo Município em relação ao volume total de recursos recebidos pelas OSCs.

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	Percentual de recursos repassados pelo Município em relação ao volume total de recursos recebidos pela OSC
Associação Santo Agostinho	30% a 40%
Centro Social São José	70% a 80%
Centro de Educação Menino Jesus	20% a 30%
Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno – APAN	10% a 20%
Lar de Proteção das Crianças e dos Adolescentes de Nepomuceno (Lar das Meninas)	30% a 40%
APAE de Nepomuceno	30% a 40%
Conselho Particular de Nepomuceno da Sociedade São Vicente de Paulo	10% a 20%

Fonte: Do autor (2018).

O Quadro 21 revela que 57% das OSCs pesquisadas têm uma expressiva dependência econômica em relação ao Município de Nepomuceno, que varia de 30% a 80% do volume de

suas receitas auferidas ao longo do ano. Essa dependência pode trazer prejuízos à autonomia administrativa das OSCs, por deixar sua existência nas mãos do poder público, caso os recursos públicos municipais não sejam mais repassados. Podemos citar, como exemplo, o problema ocorrido na fase de implementação do MROSC no âmbito local. Houve um atraso de mais de 2 (dois) meses nos repasses, sendo objeto de discussão na Câmara Municipal. O atraso acarretou sérios transtornos para OSCs que dependiam do dinheiro público para cumprir suas obrigações trabalhistas e pagamento de fornecedores. Caso a situação persistisse por muito tempo, as OSCs teriam que encerrar suas atividades e com dívidas as serem pagas.

Essa questão foi objeto de discussão na esfera pública formada sobre o MROSC, no âmbito federal, sendo um dos eixos (fomento) discutidos pela Plataforma por um novo Marco Regulatório das OSC, pelo Grupo de Trabalho Interministerial e tratado no I Seminário Internacional do Marco Regulatório das OSCs.

Outro ponto da pesquisa, realizado entre as OSCs de Nepomuceno, foi em relação às formas de avaliação, monitoramento, estabelecimento de metas e transparência na gestão das entidades que recebiam recursos públicos municipais. O resultado está sintetizado no Quadro 22:

Quadro 22 - Formas de estabelecimento de metas, monitoramento, avaliação e mecanismos de transparência fiscal das OSCs de Nepomuceno.

Organizações da Sociedade Civil	Há estabelecimento de metas para execução das atividades da OSC? Se sim, como funciona?	Há alguma forma de monitoramento/avaliação na execução das atividades da OSC? Se sim, qual a forma?	A OSC utiliza algum mecanismo de gestão da informação/transparência fiscal?
Associação Santo Agostinho	Sim, metas estabelecidas pela coordenação.	Sim, coordenação, reuniões com diretor e supervisora.	Sim, prestação de contas mensal.
Centro Social São José	Não	Não	Sim, prestação de contas anual
Centro de Educação Menino Jesus	Não	Não	Sim, prestação de contas mensal e anual
Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno – APAN	Não	Não	Sim, prestação de contas anual.
Lar de Proteção das Crianças e dos Adolescentes de Nepomuceno (Lar das Meninas)	Não	Sim, por meio da assistente social	Sim, prestação de contas anual.
APAE de Nepomuceno	Sim, realização de oficinas, instalação do centro dia, centro de convivência, etc.	Sim, através das Federações Estadual e Nacional das APAEs são realizados monitoramentos anuais.	Sim, por meio da prestação de contas anual, conselho fiscal, relatórios de demonstrativo de resultados
Conselho Particular de Nepomuceno da Sociedade São Vicente de Paulo	Sim, plano de trabalho interno com metas a serem realizadas.	Sim, por meio de conselhos que monitoram as metas e atividades realizadas.	Sim, prestação de contas anual.

Fonte: Do autor (2018).

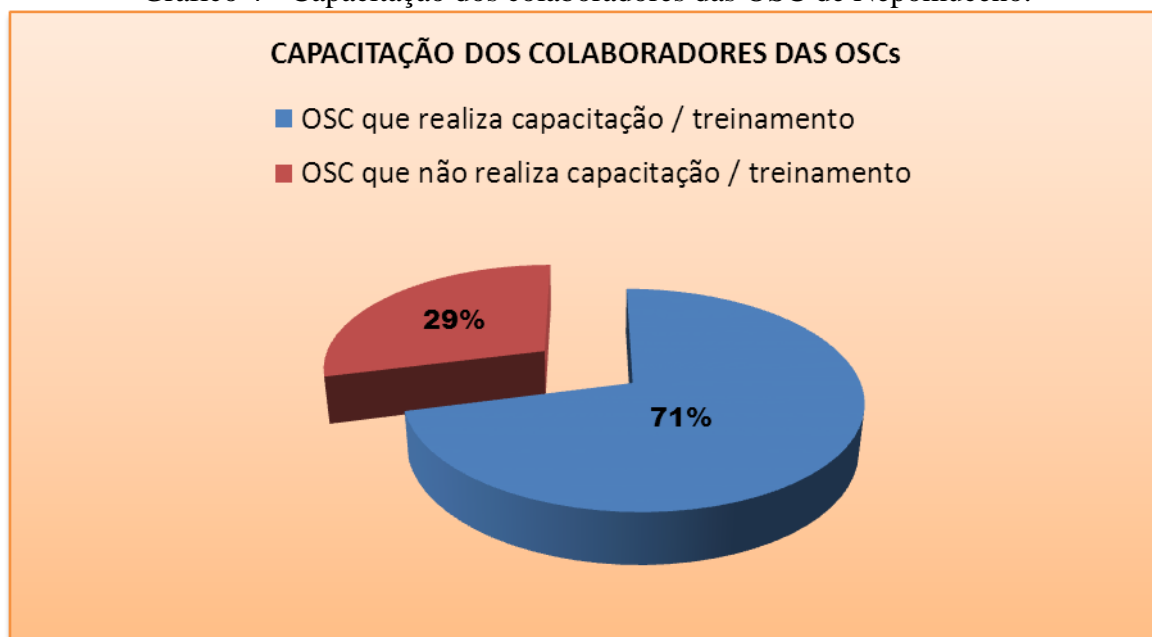
O Quadro 22 apresenta que 57% das OSCs não possuem metas para execução das atividades desenvolvidas, 43% não têm forma de monitoramento ou avaliação de suas ações e 86% têm a prestação de contas anual como principal forma de transparência fiscal. O estabelecimento de metas, avaliação, monitoramento e transparência no uso de recursos públicos foram problemas tematizados pelas OSCs, durante o processo de construção do MROSC, estando dentro do eixo da contratualização.

A Lei nº 13.019/2014 trouxe regras mais claras à aplicação de recursos públicos, durante a execução, o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto das parcerias firmadas entre o poder público e as OSCs. A norma aperfeiçoou o sistema de prestação de contas, trazendo regras e princípios necessários para que se faça o controle de resultados. O objetivo do MROSC é dar efetividade e transparência à execução das parcerias, de acordo com a realidade de cada OSC, garantindo a autonomia (BRASIL, 2015d).

O MROSC propõe o acompanhamento constante da execução da parceria, o aprimoramento dos procedimentos, unificação dos entendimentos, padronização dos objetivos, custos e indicadores para controle de resultados, tanto por parte do poder público quanto pelas OSCs (BRASIL, 2015d). O diálogo entre os parceiros deve permanecer franqueado, para que as dúvidas que surgirem, durante a execução do objeto da parceria, sejam sanadas até porque a parceria deverá ser acompanhada por um gestor designado pelo poder público para fazer esse elo.

Dessa maneira, para que a execução e o monitoramento das parcerias possam fluir naturalmente, as OSCs e o poder público precisam capacitar os colaboradores que estiverem diretamente envolvidos nesse processo. O diagnóstico preliminar realizado junto as OSCs pesquisadas em Nepomuceno apontou que 71% das instituições não realizam capacitações para seus colaboradores.

Gráfico 4 - Capacitação dos colaboradores das OSC de Nepomuceno.



Fonte: Do autor (2018).

Esse cenário pode ser preocupante, caso as OSCs não capacitem seu corpo técnico administrativo e financeiro, para desempenharem suas funções, em consonância com as novas exigências no MROSC. As entidades devem se preparar para planejar seus gastos, buscar alternativas de captação de recursos e ampliar suas receitas, visando garantir sua independência administrativa e financeira. A profissionalização do setor é um caminho para melhor se adequar às mudanças trazidas pela Lei nº 13.019/2014, garantindo a transparência e o controle na gestão dos recursos público e privados.

Outro aspecto avaliado foi engajamento das OSCs de Nepomuceno em redes de cooperação, como ABONG, REBRATES, FENAPAEs, Cáritas Brasileira, dentre outras. Como resultado, somente a APAE mantém articulação com a rede de cooperação das APAEs, no âmbito estadual e nacional. As demais atuam de forma isolada das redes existentes no estado e no âmbito da federação.

No que tange à participação das OSCs de Nepomuceno, no processo de construção do MROSC e o grau de conhecimento do conteúdo na nova lei, o Quadro 23 sintetiza as respostas apresentadas pelas organizações pesquisadas.

Quadro 23 - Participação das OSCs de Nepomuceno no processo de construção do MROSC e o grau de conhecimento do conteúdo na nova lei.

Organizações da Sociedade Civil	A OSC participou de consulta pública para elaboração do MROSC?	A OSC tem conhecimento da Lei nº 13.019/2014, que regula as parcerias entre o poder público e as OSCs?	A OSC tem conhecimento sobre a nova forma de parceria entre o poder público e as OSCs (Termos de Colaboração, Fomento e Acordo de Cooperação)?
Associação Santo Agostinho	SIM	PARCIALMENTE	PARCIALMENTE
Centro Social São José	NÃO	PARCIALMENTE	PARCIALMENTE
Centro de Educação Menino Jesus	NÃO	NÃO	NÃO
Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno – APAN	NÃO	PARCIALMENTE	NÃO
Lar de Proteção das Crianças e dos Adolescentes de Nepomuceno (Lar das Meninas)	NÃO	PARCIALMENTE	NÃO
APAE de Nepomuceno	NÃO	PARCIALMENTE	PARCIALMENTE
Conselho Particular de Nepomuceno da Sociedade São Vicente de Paulo	NÃO	NÃO	NÃO
RESULTADO	86% NÃO 14% SIM	71% PARCIALMENTE 29% NÃO	57% NÃO 43% PARCIALMENTE

Fonte: Do autor (2018).

A pesquisa constatou que apenas uma OSC participou da consulta pública para elaboração do MROSC e que 71% das organizações tinham conhecimento parcial da nova Lei nº 13.019/2014 e as demais não conheciam. E, ainda, 57% das OSCs pesquisadas não conheciam as novas formas de parcerias (Termos Colaboração, Fomento e Acordo de Cooperação) e 43% conheciam parcialmente.

Essa questão traz à tona a discussão sobre a legitimidade da Lei nº 13.019/2014, na visão habermasiana. Se as OSCs de Nepomuceno não participaram do processo dialógico de construção do MROSC, então, a Lei 13.019/2014 seria legítima?

A resposta para essa questão pode ser analisada a partir do princípio da ética do discurso de Habermas. Segundo o autor alemão, “De acordo com a ética do Discurso, uma norma só deve pretender validade quando todos os que possam ser concernidos por ela

cheguam (ou possam chegar), enquanto participantes de um Discurso prático, a um acordo quanto à validade dessa norma” (HABERMAS, 1989, p. 86).

No presente caso, os concernidos são todas as OSCs afetadas pela Lei nº 13.019/2014, inclusive, aquelas sediadas no Município de Nepomuceno. Para Habermas (1989, p. 87), “são válidas as normas de ação as quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais”.

Habermas (1997a, p. 50) acredita que a legitimidade das normas “se mede pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa”, em que se deve observar se elas vieram de um processo legislativo racional. Ou seja, a legitimidade da lei não se mede pela sua aplicabilidade, efetividade ou por seu poder coercitivo (imperatividade), mas, sim, quando se observa um processo legislativo racional e democrático (SIQUEIRA, 2007).

O processo de construção do Marco Regulatório para OSC é histórico, iniciado na década de 1990, pela ABONG. Vimos que, durante todo esse percurso, a sociedade civil esteve presente por meio de suas organizações, contribuindo de maneira efetiva no processo discursivo do marco legal. Nessa trajetória, a participação da sociedade civil se destacou, especialmente, a partir a criação da Plataforma por um novo MROSC.

A legitimidade da Lei nº 13.019/2014 deve ser resgatada, a partir dos discursos e argumentos racionais que formaram a esfera pública, não devendo ser balizada apenas pela participação de um ou de outro grupo local de OSCs. Hoje estamos longe da democracia grega, cujos cidadãos discutiam as leis e tomavam decisões em praça pública. Em uma sociedade complexa e diversificada como a brasileira, com território continental, é impossível uma participação direta da sociedade civil (SIQUEIRA, 2007).

Siqueira (2007) defende que a democracia indireta é compatível com a legitimidade da norma, na visão habermasiana.

O fato de um Estado adotar a democracia indireta para a criação das leis, por exemplo, não indica que seja ilegítimo o ordenamento jurídico desse Estado. Para que tal ordenamento seja considerado jurídico, inicialmente é necessário que o princípio democrático e as possibilidades de discussão das normas existam dentro das comunidades (SIQUEIRA, 2007, p. 10).

Habermas (1997b) deixa evidente que o diálogo no processo legislativo não deve permanecer apenas no âmbito do Poder Legislativo, entre os parlamentares eleitos, mas também deve permear toda a sociedade civil. “A participação do povo na discussão do ordenamento jurídico é base fundamental para sua legitimidade” (SIQUEIRA, 2007, p. 10).

Desse modo, a legitimidade da Lei nº 13.019/2014 está fundada no discurso e na democracia, a partir da participação efetiva das OSCs signatárias da Plataforma por um novo MROSC, que, naquele período, contava com 18 redes e 74 organizações, que representavam cerca de 50 mil organizações e movimentos sociais (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013), as quais apresentavam um discurso e argumentos compatíveis com os anseios daquelas que seriam destinatários da norma.

No que tange ao processo de legitimação na implementação do MROSC no município de Nepomuceno, percebemos que, embora não tenha sido dada oportunidade de participação das OSCs na regulamentação no âmbito local, houve receptividade da norma municipal pelas entidades. Isso ocorreu em decorrência da capacitação sobre o MROSC oferecida pelo município para todas as OSCs interessadas em firmarem parcerias com o poder público local, com apresentação do decreto municipal, esclarecimento de dúvidas, além da abertura da Administração para aperfeiçoar a norma no decorrer do processo de implementação, visando adequá-la cada vez mais à realidade do município.

O processo dialógico entre os atores sociais afetados pela norma é contínuo e permanente, com argumentos racionais e críticos e não apenas antecede seu processo construção (MEDEIROS, 2016; SIQUEIRA, 2007). O exemplo disso foi o que ocorreu com a Lei nº 13.019/2014, durante sua *vacatio legis*, que recebeu importantes alterações em decorrência da participação efetiva das representantes das OSCs no seu processo de discussão e aperfeiçoamento.

Além disso, apesar dos atritos em relação aos atrasos de repasses, no início do ano de 2017, o poder público manteve aberto ao diálogo com as OSCs locais, oferecendo apoio técnico da Controladoria e Procuradoria Geral do Município acerca das adequações estatutárias, prestações de contas pendentes dos exercícios anteriores, elaboração do novo plano de trabalho, dentre outras ações de aproximação com a sociedade civil.

Por fim, o questionário 1, respondido pelas sete OSCs de Nepomuceno, visou levantar informações acerca de três temas que as entidades gostariam que fossem discutidos no treinamento sobre o MROSC e três dificuldades encontradas para atender as exigências da Lei nº 13.019/2014. No entanto, 71% das OSCs pesquisadas não responderam à primeira questão e as demais indicaram os seguintes temas para discussão: plano de trabalho, prestação de contas e diferença entre subvenção e parcerias.

Em relação às dificuldades, para atender as novas exigências do MROSC, 57% das OSCs pesquisadas deixaram a questão em branco e 43% apresentaram as seguintes

dificuldades: plano de trabalho, pagamento das despesas por ordem de pagamento eletrônico e alterações estatutárias.

As OSCs que não responderam às questões propostas justificaram que não sabiam sequer indicar temas para discussão e muito menos discorrer sobre eventuais dificuldades para atender a nova legislação, por terem apenas ouvido falar sobre o MROSC.

Portanto, diante das informações levantadas, foi possível verificar que as OSCs pesquisadas tiveram que modificar algumas questões culturais e rotinas administrativas sedimentadas, como forma de gestão, profissionalização do corpo técnico administrativo, monitoramento e estabelecimento de metas na execução de suas atividades, dentre outras, para recepcionarem as novas regras e inovações trazidas pelo MROSC.

No ano de 2017, as OSCs e os gestores municipais tiveram o encargo de se adaptarem às regras do novo MROSC, principalmente, em relação aos novos procedimentos previstos no Decreto Municipal nº 862, de 19 de abril de 2017, que estabeleceu a realização de prestações de contas quadrimestrais e anuais, relatórios de execução financeira e do objeto da parceria pelas OSCs, elaboração de plano de trabalho com metas, visitas *in loco* pelos gestores designados pelas Secretarias Municipais, para acompanhamento da execução do objeto da parceria e elaboração de relatórios, exigência de pagamento das despesas realizadas pelas OSCs por ordem de pagamento bancário eletrônico, dentre outras.

O questionário 2 (Apêndice 3) foi elaborado com objetivo de avaliar os eventuais impactos da implementação do MROSC sobre as OSCs que firmaram parcerias com o Município de Nepomuceno, em relação à adaptação às novas exigências da Lei nº 13.019/2014. O questionário foi aplicado em oito OSCs do Município de Nepomuceno, das quais seis firmaram parcerias no ano de 2017, e as outras duas se prepararam, durante o ano de 2017, para firmarem parcerias no ano de 2018, que são os casos da Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno – APAN e o Grupo das Samaritanas, que passaram por todo processo de reestruturação e adequação estatutária. Essas duas OSCs mantiveram um diálogo permanente com os gestores das parcerias, com a Controladoria Geral e Procuradoria Geral do Município, buscando informações e experiências enfrentadas pelas demais OSCs na execução das parcerias. Por esta razão, foram mantidas no rol das organizações selecionadas para a aplicação do questionário 2.

Além das perguntas objetivas, foi proposto às OSCs que graduassem, em uma escala de 0 a 10, a intensidade das dificuldades sentidas nas situações apresentadas pelo questionário.

A escala de 11 pontos é chamada de *Phrase Completion*, desenvolvida por Hodge e Gillespie (2003), em que o 0 tem associação com a ausência de atributo, enquanto o 10 tem relação com a intensidade máxima de sua presença. Para os autores, a escala com 11 pontos facilita a interpretação por parte do ator pesquisado, por estar familiarizado com este tipo de referência no seu dia a dia, inclusive, em avaliações escolares.

Silva Júnior e Costa (2014, p. 5) acreditam que “o maior número de pontos melhora potencialmente a confiabilidade e a validade da escala, sem possuir os problemas convencionais associados a poucos números”, como ocorre na escala de Likert (de 1 a 5).

Desta forma, a escala *Phrase Completion* busca medir a intensidade de determinado construto diretamente na própria escala. Segundo Silva Júnior e Costa (2014, p. 5), é “dessa possibilidade de aplicação que vem o nome da escala, que seria, em uma tradução para o português, escala de conclusão da frase”. Será utilizada a escala do quadro 24 para medir a intensidade das modificações introduzidas pelo MROSC no cotidiano das OSCs.

Quadro 24 - Escala de intensidade.

NÍVEL DE INTENSIDADE										
PEQUENO			MODERADO					GRANDE		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Fonte: Adaptado de Hodge e Gillespie (2003).

Partindo para análise dos resultados obtidos com o questionário 2, perguntamos para as OSCs pesquisadas se tiveram dificuldades para se adequarem ao MROCS e, em caso positivo, qual seria esse grau de dificuldade em uma escala de 0 a 10.

Como resultado da questão apresentada, seis OSCs (62,50%) responderam que não tiveram dificuldade em se adequarem à Lei nº 13.019/2014, as demais manifestaram que tiveram dificuldades e duas OSCs (25%) com grande dificuldade e uma em nível moderado.

Ao comparar as respostas apresentadas, nessa primeira questão, com os resultados obtidos no questionário 1, 71% das organizações haviam manifestado que tinham conhecimento parcial da nova Lei nº 13.019/2014 e as demais não conheciam, e, ainda, que 57% das OSCs não conheciam as novas formas de parcerias. Pode-se concluir que, após um ano, houve uma evolução significativa na adaptação e aceitação do MROSC pelas OSCs no âmbito do Município de Nepomuceno.

No entanto isso não significa que o processo de implementação tenha sido fácil. As informações sintetizadas, no Quadro 25, comprovam que o novo MROSC aumentou o nível de exigência por parte do poder público durante a execução das parcerias.

Quadro 25 - Síntese das respostas das questões 2, 3 e 4 do questionário 2.

Organizações da Sociedade Civil	2) A implementação do MROSC no Município de Nepomuceno aumentou o nível de exigência para firmar parceria com a Administração Municipal?	3) A implementação do MROSC no Município de Nepomuceno aumentou o nível de controle /fiscalização do poder público sobre a execução da parceria firmada com a OSC?	4) A OSC já havia elaborado Plano de Trabalho nos moldes do exigido pelo Decreto nº 862, de 19 de abril de 2017, que dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Municipal, da Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias com Organizações da Sociedade Civil?
Associação Santo Agostinho	SIM	SIM	NÃO
Centro Social São José	SIM	SIM	NÃO
Centro de Educação Menino Jesus	SIM	SIM	NÃO
Associação Protetora dos Animais de Nepomuceno – APAN	SIM	NÃO	NÃO
Lar de Proteção das Crianças e dos Adolescentes de Nepomuceno (Lar das Meninas)	SIM	SIM	NÃO
APAE de Nepomuceno	SIM	SIM	SIM
Grupo das Samaritanas de Nepomuceno	SIM	SIM	NÃO
Conselho Particular de Nepomuceno da Sociedade São Vicente de Paulo	SIM	SIM	NÃO

Fonte: Do autor (2018).

O Quadro 25 mostra que 100% das OSCs pesquisadas reconheceram que a implementação do MROSC, no Município de Nepomuceno, aumentou o nível de exigência para firmar parceria com a administração municipal; 62,50% manifestaram que a intensidade desse aumento foi grande e 35,50% julgaram que o aumento das exigências foi moderado.

Em relação ao aumento do nível de controle e fiscalização do poder público sobre a execução do objeto da parceria firmada com a OSC, 87,50% das entidades pesquisadas afirmaram que o nível de controle e fiscalização, por parte do poder público, aumentou. Ao quantificarem a intensidade desse aumento, em uma escala de 0 a 10, o resultado foi unânime, ao afirmarem que a intensidade foi grande.

As OSCs foram questionadas se já haviam elaborado plano de trabalho nos moldes do modelo proposto pelo Decreto nº 862, de 19 de abril de 2017, que dispõe sobre a aplicação do MROSC, no âmbito da Administração Pública Municipal; 82,50% das OSCs pesquisadas afirmaram que não haviam elaborado plano de trabalho com as características apresentadas

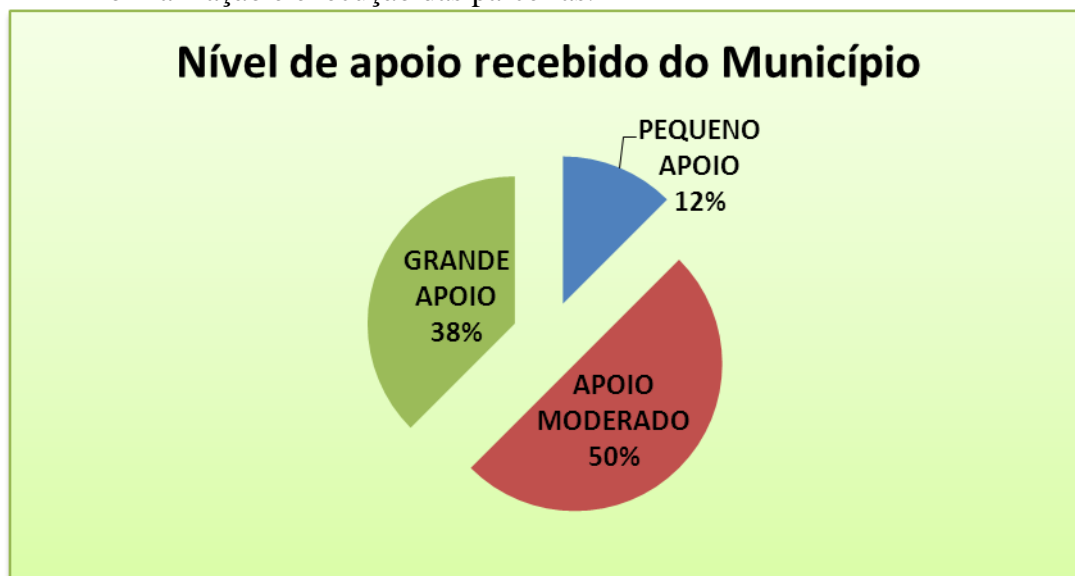
pela regulamentação municipal, com objetivos gerais, específicos, metas, com informação de capacidade instalada, justificativa, cronograma de despesas, dentre outras. A única exceção foi a APAE de Nepomuceno, que tem apresentado planos de trabalhos semelhantes para pleitear recursos na esfera federal.

Outra questão pesquisada foi se a implementação do Marco Regulatório das OSC (Lei nº 13.019/2014) no Município de Nepomuceno trouxe mudança na forma da OSC gerir os recursos repassados pela Prefeitura. O Grupo das Samaritanas não respondeu a essa questão da pesquisa. As opiniões das OSCs ficaram divididas, quatro manifestaram que houve mudanças e três, não. As principais mudanças apontadas foram as despesas vinculadas ao plano de trabalho e ordem de pagamento por transferência eletrônica, extinguindo o uso do cheque.

Segundo os órgãos de controle, o pagamento das despesas vinculadas às parcerias firmadas entre o poder público e a OSC, por ordem de pagamento eletrônico, ajudará as entidades nas prestações de contas, por facilitar a identificação dos destinatários das transferências por meio do extrato bancário. Além disso, oferece um mecanismo de controle por parte do gestor público, que poderá rastrear os pagamentos e as movimentações financeiras realizadas na conta bancária vinculada à parceria.

As OSCs reconheceram, em outra questão da pesquisa, que receberam apoio do poder público municipal no processo de formalização da parceria e durante sua execução. O Gráfico 5 exprime o resultado da pesquisa quanto à intensidade do apoio recebido pelas OSCs.

Gráfico 5 - Nível de apoio recebido pelas OSCs do Município de Nepomuceno na formalização e execução das parcerias.



Fonte: Do autor (2018).

O reflexo do apoio dos técnicos do poder público municipal foi percebido na resposta da questão 7, quando as OSCs foram indagadas se houve dificuldade no processo de prestação de contas da parceria firmada com o Município. As OSCs que firmaram parceria com o Município de Nepomuceno foram unânimes ao responderem que não tiveram dificuldades na elaboração da prestação de contas.

Por fim, foi indagado objetivamente às OSCs se a implementação do Marco Regulatório das OSC (Lei nº 13.019/2014), no Município de Nepomuceno, causou algum impacto para a entidade; 75% das OSCs reconheceram que a implementação do MROSC no Município impactou a organização. A intensidade desse impacto foi avaliada da seguinte forma: 4 OSCs (50%) julgaram que o impacto foi moderado e 2 OSCs (25%) afirmaram que o impacto foi de grande intensidade.

A Lei nº 13.019/2014, ao entrar em vigor, por si só, já exige uma mudança de postura por parte dos gestores públicos e das OSCs que recebem recurso público para financiar suas atividades de interesse da coletividade. A principal mudança evidente está na dinâmica do relacionamento da sociedade civil organizada com o poder público local, a nova lei imprimiu uma necessidade de diálogo permanente e participação ativa entre os atores envolvidos nas parcerias pactuadas, visando à sua efetividade no cumprimento das metas estabelecidas para a entrega dos produtos sociais a comunidade local.

Segundo Mendonça (2009), a comunicação e a justificação recíproca entre os atores sociais produzem soluções justas e fomenta a cooperação entre os cidadãos. Esse processo dialógico é fundamental para que as decisões tomadas durante a formulação e execução das parcerias possam estar acobertadas pela legitimidade, que somente é conquistada com a participação democrática autônoma e consciente dos participantes (HABERMAS, 1997b).

O diálogo começou a abrir os olhos dos gestores públicos municipais para uma nova percepção acerca do papel das OSCs locais no contexto social do Município. As OSCs eram reconhecidas por lei municipal como prestadoras de serviços de utilidade pública. Algumas não pelos seus méritos, mas tão somente para cumprir um requisito legal (título de utilidade pública) para que pudessem ser premiadas com uma subvenção social.

A subvenção sempre foi tratada como um prêmio ou uma ajuda financeira pelos serviços prestados pela OSC à comunidade. A Lei nº 13.019/2014 veio apresentar aos gestores municipais uma nova perspectiva, as OSCs eram mais que isso, elas são cooperadoras do poder público na produção de bens e serviços sociais destinados à comunidade local. Os recursos públicos repassados às entidades têm o objetivo de fomentar os serviços continuados prestados aos cidadãos, que são de responsabilidade do poder

público, por exemplo, a manutenção de escolas de educação infantil (creches). A primeira creche administrada pelo Município de Nepomuceno foi inaugurada em 31 de janeiro de 2014, para atender a 120 crianças em tempo integral, denominada de Escola Municipal de Educação Infantil “Adna Inês Lopes” (Dona Bida). Antes disso, os serviços de educação infantil de crianças de 0 a 4 anos de idade eram integralmente prestados por OSCs e, mesmo com abertura da escola municipal, o serviço ainda permanece em decorrência da grande demanda da sociedade.

Esse início de mudança de postura dos gestores municipais foi sentido pelas OSCs no processo de acompanhamento e monitoramento da execução das parcerias, que perceberam que os serviços que estavam executando tinham que ser de excelência, porque estavam fazendo as vezes do poder público no atendimento da comunidade local, exercendo um papel de protagonista.

Portanto a Lei nº 13.019/2014 não impactou apenas as rotinas e as ações das OSCs, mas também o poder público local, que está aprendendo a lidar agora com parceiros, com coprodutores de serviços públicos e não mais com simples beneficiários de recursos públicos.

Outro aspecto que merece ser destacado é a forma de repasse financeiro realizado pelo Município de Nepomuceno por subvenção social. A subvenção social é um recurso destinado ao custeio da OSC, como o pagamento de pessoal, bens de consumo e serviços, desde que essenciais para o seu funcionamento. A concessão de subvenção social para as OSCs inexistente o chamamento público previsto no MROSC, visto que o recurso público é direcionado por lei municipal específica para as entidades beneficiadas, conforme determina a Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro. No entanto a Lei nº 13.019/2014 não dispensa o ente público de cumprir os demais requisitos legais, como exigência de documentação de habilitação jurídica e fiscal da OSC, plano de trabalho com metas e indicadores, dentre outros.

O município de Nepomuceno tem adotado a subvenção social como única forma de repasse financeiro para as OSCs, deixando de lado outras formas de fomento, como o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), previsto nos artigos 18 a 21 da Lei nº 13.019/2014. O PMIS é o instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria (BRASIL, 2014d).

O PMIS pode ser um instrumento ou uma oportunidade para as OSCs buscarem parcerias com o Poder Público na construção e/ou formulação de projetos sociais, políticas

públicas e tecnologias sociais, visando à transformação da realidade local. Observamos que o Terceiro Setor é um disseminador de soluções para os problemas voltados para as demandas sociais, nas áreas da educação, saúde, alimentação, meio ambiente, dentre outras. No entanto o município de Nepomuceno necessita interagir, incentivar e capacitar as OSCs locais para que possam ter ações propositivas e inovadoras para a solução de problemas sociais locais. Dessa maneira, as OSCs locais poderão ampliar seu campo de atuação e atender as novas demandas que possam surgir na comunidade, cooperando ativamente na consecução do interesse público.

A análise da implementação do MROSC, no município de Nepomuceno-MG, nas parcerias firmadas com OSCs nas áreas de saúde, educação e assistência social no ano 2017, não pode ser generalizada ou vista como parâmetro para os demais municípios brasileiros, servindo, neste trabalho, como exemplo didático para nos ajudar a compreender os desafios que estão sendo enfrentados pelos municípios em todo país, especialmente, por aqueles com até 50 mil habitantes, que representam 89,10% dos municípios brasileiros (IBGE, 2010).

O MROSC, embora não atenda a todas as organizações e questões relacionadas ao Terceiro Setor, não deixa de ser uma conquista da sociedade civil, por abrir uma nova janela de participação social no ciclo de políticas públicas. Trata-se de um fruto da democracia deliberativa, plantado, cultivado e colhido com muito diálogo, articulação e negociações entre os atores sociais de diversos setores da sociedade civil e do poder público.

O quadro 25 apresenta uma síntese da interpretação dos resultados apresentados no capítulo 6, com base nas categorias discursivas e no referencial teórico.

Quadro 25 - Síntese da interpretação dos resultados do capítulo 6.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORIAS DISCURSIVAS	FUNDAMENTO TEÓRICO	RESULTADOS	
Identificar e descrever o contexto histórico do processo de construção do novo MROSC.	Valorização das OSCs.	Mundo da vida e sistema.	<p>- A fase histórica do MROSC foi identificada e descrita no decorrer de toda dissertação.</p> <p>- Multiplicidade de arenas discursivas de participação social: Congresso Nacional; Audiências públicas; Plataforma MROSC; Seminários; Reuniões; Redes sociais; etc.</p>	
Identificar e analisar os instrumentos democráticos de participação social que legitimaram o processo de elaboração da Lei nº 13.019/2014.			Participação cidadã.	<p>- Discursos convergentes: melhoria no ambiente legal; importância das parcerias; transparência e aplicação adequada dos recursos públicos; valorização das OSCs, etc.</p> <p>- Discursos divergentes: definição das OSCs; criminalização das OSCs; aplicação da lei no SUS/SUAS; territorialidade; etc.</p>
Identificar e a analisar os discursos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o MROSC.			Esfera pública como <i>lócus da práxis</i> discursiva de legitimação	<p>- Discursos complementares: quem inventou o MROSC foi a sociedade civil; participação social; etc.</p> <p>- Elementos dos modelos teóricos utilizados como referência: legitimação; racionalidade comunicativa; participação social; multiplicidade de arenas discursivas; esfera pública (caixa de ressonância).</p>
Analisar os eventuais impactos da implementação da Lei nº 13.019/2014 no Município de Nepomuceno, em relação às parcerias locais com as OSCs.			Efetividades nas parcerias.	<p>- As OSCs de Nepomuceno, de modo geral, reconhecem que o MROSC causou impactos nas parcerias locais firmadas com o Município: transparência na execução das parcerias; interação com o poder público; valorização serviços coproduzidos; aumento do nível de exigência e controle para novas parcerias; etc.</p>

Fonte: Do autor (2018).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi analisar a estrutura argumentativa e os discursos que emergiram da esfera pública formada sobre o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014), ao longo dos últimos 22 anos, identificando o contexto histórico e os instrumentos democráticos que legitimaram o processo de construção da Lei nº 13.019/2014, bem como analisar os eventuais impactos de sua implementação no município de Nepomuceno-MG, para que pudéssemos compreender alguns desafios enfrentados pelos pequenos municípios com até 30 mil habitantes, que chegam a mais de 79% dos municípios brasileiros.

A presente pesquisa mostrou-se relevante para o campo da gestão de organizações públicas não estatais por tratar-se de um estudo inédito sobre a esfera pública formada sobre o novo MROSC, abordando o processo de deliberação pública a partir do modelo teórico de democracia deliberativa de Jürgen Habermas e de deliberação integrada de Carolyn Hendriks. O método hermenêutico-dialético foi adotado, para analisar os discursos dos atores sociais, de acordo com as perspectivas histórica e dialética, possibilitando a compreensão da fala, textos, atas, reportagens, depoimentos e entrevistas na mídia como resultado de um processo social, expresso por meio da linguagem e da contextualização histórica. A hermenêutica foi utilizada, com intuito de compreender o sentido da comunicação entre os atores sociais envolvidos na busca por um marco legal para as OSCs.

A análise inicial do processo de construção de um novo MROSC foi marcada pela iniciativa do governo federal em se aproximar das organizações do Terceiro Setor, com objetivo de buscar parcerias para atender as demandas sociais e tecer estudos para elaboração de um marco legal para o Terceiro Setor, a partir das Interloquções Políticas, envolvendo atores governamentais e da sociedade civil. Nesse primeiro instante, surgiram normas importantes como a Lei das OSCIPs, Lei das OS, Lei do Voluntariado, Código Civil de 2002, porém não foram suficientes para atender o setor. A participação da sociedade civil nesse período ainda era tímida, marcada pela presença atuante da ABONG. A necessidade de um ambiente legal mais favorável, que normatizasse a relação entre o Estado e as OSCs, ficou mais evidente no relatório das duas Comissões Parlamentares de Inquérito abertas para investigar repasses de recursos públicos para organizações não governamentais entre os anos 2001 e 2010.

As CPIs das ONGs não foram efetivas, senão frustrantes. No entanto repercutiu na mídia, chegando o governo federal a suspender os repasses financeiros de todos os convênios

firmados com OSCs, em todo território nacional, criando um ambiente de desconfiança por parte da população em relação às entidades, gerando reações de suas organizações de representação, como ABONG, Cáritas Brasileira, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, dentre outras.

O resultado desses embates foi o lançamento da Plataforma por um Novo MROSC, formada por mais de 80 entidades sem fins lucrativos, que teve um papel preponderante no processo dialógico entre os atores da sociedade civil e os representantes do governo federal, ampliando as arenas de discussão e o acesso da sociedade civil aos temas que estavam sendo debatidos em ambientes deliberativos formais.

A partir da interação entre os atores da sociedade civil e do governo federal, a agenda por um marco legal foi ganhando forma. É certo que houve divergências e dificuldades em seu processo de construção, especialmente, na definição de quais organizações a nova lei iria reger, se abrangeria ou não os serviços de natureza continuado, como saúde, assistência social e educação. Havia discursos voltados para uma legislação mais rígida em relação às OSCs, com intuito de garantir a devida aplicação dos recursos públicos, embora esse objetivo fosse um ponto comum entre os discursos dos atores sociais. Os discursos e diálogos, em todo processo de construção do novo MROSC acerca da valorização das OSCs, da transparência na aplicação dos recursos públicos, da segurança jurídica na relação de parceria entre o Estado e as OSCs e também da efetividade nas parcerias, no que se diz respeito à capacidade de promover resultados pretendidos, eram uníssonos.

A sociedade civil encontrou um espaço aberto no processo legislativo para o aperfeiçoamento do novo MROSC, no período da *vacatio legis*. Nesse processo crítico racional, a norma foi testada, ao ingressar no ordenamento jurídico, possibilitando a revisão do consenso inicial, sendo resgatadas as razões morais e éticas que fundamentaram os discursos em sua construção. Os argumentos que legitimam a norma não são absolutos, imutáveis, eles podem ser transformados com o tempo, com os novos valores da sociedade, de acordo com os novos problemas que vão surgindo.

Os resultados do processo dialógico, na elaboração do MROSC, demonstram a presença de elementos da teoria democrática deliberativa habermasiana e do modelo de deliberação integrada, caracterizados pela formação de uma esfera pública, que possibilitou a discussão e a formação da opinião pública sobre a necessidade de criar um marco legal para reger as parcerias entre o Estado e as OSCs, marcadas pelos debates públicos em arenas discursivas diversas, informais e formais, que se mantiveram conectadas, como a Plataforma

por um Novo MROSC, *Youtube*, *Facebook*, audiências públicas no Congresso Nacional, seminários, reuniões, dentre outras.

Os elementos do processo de legitimação do MROSC estiveram presentes na fase histórica que precedeu a tramitação da Lei nº 13.019/2014 no Congresso Nacional e durante todo o processo legislativo até sua entrada em vigor para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, demonstradas por meio dos espaços públicos de debates e discussões realizadas entre os atores da sociedade civil e do governo federal, que se intensificaram durante o processo de aperfeiçoamento da norma, originando a Lei nº 13.204/2015 que modificou o MROSC em 390 pontos.

A legitimidade do MROSC ainda continuará sendo testada, em seu processo de implementação, especialmente, nos 5.570 municípios espalhados por todo território nacional, com culturas, costumes, valores e realidades diferentes. Desse modo, os canais de diálogo entre a sociedade civil e o poder público devem permanecer abertos, para que a norma possa ser continuamente aperfeiçoada, considerando as relações dinâmicas entre o Estado e as OSCs.

A presente dissertação demonstrou que a democracia deliberativa é um importante instrumento de transformação social, em que a sociedade civil desempenha um papel de protagonista, em virtude da abertura de canais públicos para o diálogo entre os atores sociais envolvidos nos processos de tomada de decisão, deixando de ser meros espectadores.

A presente pesquisa sofre algumas limitações, especialmente, no que tange a seu estudo empírico acerca da implementação do MROSC, no município de Nepomuceno-MG, que não pode ser generalizada, por seu caráter didático de exemplificar os desafios que estão sendo enfrentados pelos municípios brasileiros. No entanto abre-se uma oportunidade para que novas pesquisas possam ser realizadas, a partir do momento em que a nova lei for implementada em todo o país. Estudos comparativos entre municípios, Estados ou regiões, com dados qualitativos e quantitativos, poderão ser realizados com intuito de avaliar as transformações sociais provocadas pela Lei nº 13.019/2014 no cotidiano das relações entre o Estado e as OSCs.

Outra possível limitação da pesquisa foi a insuficiência de dados e documentos de alguns anos do recorte temporal da pesquisa, especialmente, na primeira década da pesquisa, entre os anos de 1995 a 2005, em que parte das informações já não se encontravam disponibilizadas integralmente. Porém essa lacuna foi suprida com dados secundários coletados em dissertações, teses, artigos publicados naquele período, subsidiando satisfatoriamente o presente trabalho.

Uma possível agenda de pesquisa é o estudo acerca da atual situação das OSCs que desenvolvem serviços assistenciais de natureza continuada, vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que foram abrangidas pelo MROSC. No processo de discussão no Congresso Nacional, representantes dessas OSCs afirmaram e alertaram que não seria possível aplicar as regras do MROSC a essas entidades que prestam serviços contínuos, a exemplo daquelas vinculadas à prestação de serviços complementares do Sistema Único de Saúde - SUS, que foram excepcionadas pelo art. 3º da Lei nº 13.019/2014.

O MROSC abordou apenas o aspecto da contratualização, eleito como prioritário pelos atores sociais no processo dialógico de construção da Lei nº 13.019/2014. Desse modo, a Lei nº 13.019/2014 e suas posteriores alterações não devem ser tratadas como um marco regulatório das OSCs, por atender parcialmente as demandas do setor e por excluir uma gama significativa de organizações ao definir seus destinatários no artigo 2º da lei. No entanto, há ainda outros três eixos que compõem a agenda das OSCs, que vão alimentar as discussões e manter viva a esfera pública em torno de um marco legal que atenda os anseios da sociedade civil organizada: o fomento, a gestão e o financiamento.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. P. **Assessoria de imprensa e terceiro setor**: um improvável encontro. 2010. 93 p. Monografia (Especialização pelo Curso “Assessoria, Gestão da Comunicação e Marketing” - Universidade de Taubaté, Taubaté, 2010.

AHLERT, A. A teoria da ação comunicativa como paradigma para formação ética dos profissionais da Educação Física. **Efdeportes: Lecturas**, Buenos Aires, v. 12, n. 113, out. 2007. Disponível em: <<http://www.efdeportes.com/efd113/a-teoria-da-acao-comunitativa-formacion-etica-educacao-fisica.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ALMEIDA, R. V. A contribuição do jurista Hans Kelsen para o controle de constitucionalidade. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 13 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41149&seo=1>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

ALVES, M. A. Terceiro setor: as origens do conceito. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM

ANDREWS, C. W. **Emancipação e legitimidade**: uma introdução à obra de Jürgen Habermas. São Paulo: Editora UNIFESP, 2011. 160 p.

ARAÚJO, C. **Filantropia**: breve histórico e análise comparativa. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI230642,71043-Filantropia+breve+historico+e+analise+comparativa>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

ARAUJO, J. A. Q. C.; NASCIMENTO, L. G. M. Caracterização do terceiro setor no Brasil e sua articulação com a educação brasileira. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE, 6., 2012, São Cristóvão, SE. **Anais...** São Cristóvão, SE: UFU, 2012. 1 CD-ROM.

ASHOKA EMPREENDEDORES SOCIAIS; MCKINSEY & COMPANY INC.

Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócio para organizações sociais. São Paulo: Petrópolis, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS.

Cartilha PL 7168/2014. Construindo uma sociedade civil autônoma e transparente. 2014. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/168?show=full>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. CPI das ONGs apresenta a conclusão de seus trabalhos. **Informe ABONG 2018**. 13/02/2003 a 9/02/2003. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/informes.php?id=2089&it=2092>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Lei das parcerias com organizações da sociedade civil ainda é desafio para os municípios**. 2017. Disponível em: <<http://abong.org.br/noticias.php?id=10219>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Quem somos?** 2015. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Um novo marco legal para as ONGs no Brasil: fortalecendo a cidadania e a participação democrática.** São Paulo, 2007.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Terceiro setor e desenvolvimento social.** 2001. (Relato Setorial nº 3). Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BAPTISTA, B. G. L. **O risco do dissenso segundo Jürgen Habermas.** Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=775>. Acesso em 13 jun. 2017.

BARRETO, L. H. D. Legitimidade do ordenamento jurídico: entre Kelsen e Habermas. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3315, 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22283>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BERGER, R.; TOZZINI, S. **A finalidade das associações no novo código civil.** 2003. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2003-mai-19/finalidade_associacoes_codigo_civil>. Acesso em: 4 abr. 2018.

BLOTTA, V. S. L. **O Direito da comunicação: reconstrução dos princípios normativos da esfera pública política a partir do pensamento de Jürgen Habermas.** 2012. 389 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 207 p.

BOTTESI, C. C. L. **Lei Federal 13.019/14: mais cuidados nos repasses ao terceiro setor.** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. 2014. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/mais-cuidados-nos-repasses-ao-terceiro-setor>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre o terceiro setor [recurso eletrônico]: dispositivos constitucionais, decretos-leis, leis, medidas provisórias e decretos federais sobre sociedade de utilidade pública e organização da sociedade civil de interesse público (Oscip).** Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/30119>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer proferido em plenário pelo relator, Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), pela Comissão Mista.** Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=287134>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório do Projeto de Lei nº 3.877, de 2004.** Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=432896&filename=PRL+1+CTASP+%3D%3E+PL+3877/2004>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **2ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 658 de 26 de novembro de 2014**. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <<http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/56d575be-6950-420c-91b5-3db7006be365>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **2ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 684 de 07 de outubro de 2015**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5df4ce6d-5254-486a-978d-83750959db17>> Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **3ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 684 de 14 de outubro de 2015**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/aa4598e9-0b18-4ed4-9532-2e158f094c2f>> Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o programa comunidade solidária e dá outras providências. 1995a. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%201.366-1995?OpenDocument>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de julho de 1999**. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011**. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm>. Acesso em: 02 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011**. Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. 2014b. Disponível em: <<http://www2.camaraioa.leg.br/legin/fed/decret/2014/decreto-8244-23-maio-2014-778786-norma-pe.html>>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.** Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. 2016c. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/decretos/decreto-n-8-943-de-27-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 658, de 29 de outubro de 2014.** Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-658-29-outubro-2014-779468-exposicaodemotivos-145267-pe.html>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

BRASIL. **Histórico.** Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). 2016d. Disponível em: <<http://www.participa.br/osc/paginas/historico>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.** Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Brasília, DF, 1935. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0091.htm>. Acesso em: 11 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF, 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em: 11 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. 1995b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.250 de 26 de dezembro de 1995**. Altera a Legislação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e dá outras providências. 1995c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9250-26-dezembro-1995-362566-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997**. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. 1997a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9532.htm>.

BRASIL. **Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998**. Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9601.htm>. Acesso em: 22 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Brasília, DF, 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>. Acesso em: 2 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 2 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. **Lei no 10.825, de 22 de dezembro de 2003**. Dá nova redação aos arts. 44 e 2.031 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.825.htm>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.838 de 30 de janeiro de 2004**. Institui regime especial para alteração estatutária das associações, e altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. 2004b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10838-30-janeiro-2004-498064-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.127, de 28 de junho de 2005**. Altera os arts. 54, 57, 59, 60 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, e o art. 192 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11127.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm>. Acesso em: 7 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF, 2014d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.** Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília, DF, 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art1>. Acesso em: 02 jun. 2016.

BRASIL. **Marco Regulatório das organizações da sociedade civil:** a construção da agenda do Governo Federal – 2011 a 2014. Brasília, DF, 2015d. 240 p.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações sociais.** Brasília, 1997b.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995d. 86 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. 2008b. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016**. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. 2016e. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011**. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Brasília, 2011c.

BRASIL. **Nova Lei universaliza e desburocratiza acesso a benefícios de organizações da sociedade civil**. 2015e. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/nova-lei-universaliza-e-desburocratiza-acesso-a-beneficios-de-organizacoes-da-sociedade-civil>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. **Relatório do I Seminário Internacional do Marco Regulatório, nos dias 9, 10 e 11 de novembro de 2011**. Brasília, DF, 2011d. Disponível em: <<http://www.participa.br/articles/0008/5603/ISeminarioMROSC.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

BRASIL. **Relatório final do grupo de trabalho do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/historico-1/relatorio_gti_agosto2012.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2018.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República . Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 0005/2015**. 2015f. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2015/medidaprovisoria-684-21-julho-2015-781287-exposicaodemotivos-147658-pe.html>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da 11ª reunião extraordinária da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, da 3ª sessão legislativa ordinária da 54ª legislatura, realizada em 20 de abril de 2013, segunda-feira, às 09h00, no auditório Antônio Carlos Magalhães**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/ee96d6fa-7d04-4326-9d58-a275099311df>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final da CPI “das ONGS”**. Brasília, 2010. 1478 p.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 7, de 2003**. Brasília, 2003.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 649, de 2011**. Brasília, 2011e.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final**. Brasília, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1923/DF, rel. orig. Min. Ayres Britto, red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux.** 2015g. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Entre o estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. (Org.). **O público não-Estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BUZANELLO, G. M. **Estudo da legitimidade segundo as teorias de Weber, Kelsen e Habermas e a contextualização no sistema jurídico brasileiro.** 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52091&seo=1>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

CABRAL, E. H. S. A gestão social do terceiro setor e suas dualidades. **Revista Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 21-34, 2008.

CABRAL, E. H. S. Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1915-1941, 2011.

CABRAL, J. **SICONV: o novo sistema de gestão de convênios e contratos de repasses.** 2009. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/3739279-Siconv-o-novo-sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse.html>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CAMARGOS, A. A. M. **Direito do trabalho no terceiro setor.** São Paulo: Saraiva, 2008. 266 p.

CAMPOS, L. M. S.; SAPELLI, D. M. Indicadores de capital social numa organização de terceiro setor: uma visão comparativa entre a percepção do público interno e externo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Marco regulatório das relações entre o Estado e Sociedade Civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil.** 2013. 56 p. Cartilha. Disponível em: <<http://www.participa.br/articles/public/0007/8022/Marco-Critas-WEB.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CÁRITAS DIOCESANA DE AMARGOSA. **Manifestação em Petrolina junta mais de 15 pessoas.** 2011. Disponível em: <<http://caritasdeamargosa.blogspot.com/2011/>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

CARLOGMANO, M. C.; ROCHA, L. C. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 173-188, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771/28756>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

CELLA, J. R. G. A crítica de habermas à ideia de legitimidade em Weber e Kelsen. In: CONGRESSO MUNDIAL DE FILOSOFIA DO DERECHO E FILOSOFIA SOCIAL, 22., 2005, Granada. **Anais...** Granada: Universidade de Granada, 2005. 1 CD-ROM.

CENAS DO BRASIL. **O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil estabeleceu novas regras no país para a relação das entidades com o governo, que se tornou mais clara e transparente.** Entre as novas regras estão a exigência de chamamento público obrigatório, três anos de experiência das organizações e ficha limpa de seus dirigentes. Para debater o tema, o Cenas do Brasil convidou a assessora especial da Secretária-geral da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes; e a diretora-executiva da Associação Brasileira de ONGs (Abong), Adriana Ramos. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ThhO6NhLTtc&t=13s>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CHRISTMANN, L. L. Democracia deliberativa e participação popular no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC: desafios e possibilidades. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 111-144, 2013.

COMPARATIVE NONPROFIT SECTOR PROJECT. **Johns Hopkins Center for civil society studies.** Disponível em: <<http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

COSTA MATOS, A. S. M. A norma fundamental de Hans Kelsen como postulado científico. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 58, p. 41-84, jan./jun. 2011.

CRESWEL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, E. S. T. **Gestão social da água mineral no município de Cambuquira – Minas Gerais.** 2017. 172 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.

CUBATÃO. Prefeitura. **Decreto nº 10.557 de 27 de dezembro de 2016.** Regulamenta o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, instituído pela lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e suas alterações e estabelece regras específicas no âmbito do Município de Cubatão. Disponível em: <http://www.cubatao.sp.gov.br/arquivos/Leis/2016_12_29_10_32_9_98698.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____. (Org.). **Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-42.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 413 p.

DOLABELLA, R. **O “Marco Regulatório” do terceiro setor e as novas regras para convênios.** 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI210258,61044-O+Marco+Regulatorio+do+terceiro+setor+e+as+novas+regras+para+convenios>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

DURÃO, A. B. A política deliberativa de Habermas. **Veritas**, Porto Alegre, v. 56, n. 1, p. 8-29, jan./abr. 2011.

DUTRA, D. J. V.; COUTO, D. R. T. Esfera pública: contribuições para uma atualização do diagnóstico. **Problemata. Revista Internacional de Filosofia**, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 177-199, 2012.

ENCONASA. **Carta do Enconasa**. Januária/MG, 23 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.asabrazil.org.br/26-noticias/ultimas-noticias/1240-estamos-fazendo-de-tudo-para-que-a-convivencia-com-o-semiarido-nao-retroaja-afirma-ministra-do-mds>>. Acesso em: 9 fev. 2018.

ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2016. Disponível em: <https://esesp.es.gov.br/Media/esesp/Apostilas/apostila_marcoregulatorio16_1.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FALCONER, A. P. A promessa do terceiro setor. In: ISTR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN NETWORK MEETS, 7., 1999, Santiago. **Trabalhos apresentados...** Santiago: Book Review, 1999. p. 1-24.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.187-204, 2010.

FARIA, L. J. **Espaço público e sociedade civil**: proposta de uma abordagem habermasiana do caso brasileiro. 1999. 93 p. Dissertação (Mestrado em Administração e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

FERRAREZI, E. **A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil**: criação da Lei das OSCIPs (Lei 9.790/99). 2007. 308 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2007.

FERRAREZI, E. O novo marco legal do terceiro setor no Brasil. In: ENCUESTRO DE LA RED LATINO AMERICANA Y DEL CARIBE DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN DEL TERCER SECTOR, 3., 2001, Buenos Aires. **Trabalhos apresentados...** Buenos Aires: ISTR, 2001a.

FERRAREZI, E. **Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP**: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2001b. 108 p.

FERREIRA, M. M.; FERREIRA, C. H. M. Terceiro setor: um conceito em construção, uma realidade em movimento. In: SEMANA DO CONTADOR DE MARINGÁ, 2006. **Anais...** Maringá: UEM, 2006. Disponível em: <http://www.dcc.uem.br/semana2006/anais2006/Anais_2006_arquivo_30.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **À CPI ministro da CGU critica legislação das ONGs**. 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u341094.shtml>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Câmara aprova regras mais rígidas para contratos entre ONGs e a União**. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/07/1480212-camara-aprova-regras-mais-rigid-as-para-contratos-entre-ongs-e-a-uniao.shtml>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **CPI das ONGs acaba sem votar relatório nem apontar culpados**: relator atribui não votação à disputa entre governo e oposição. 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0211201007.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Governo vai reter verbas para Ongs por um mês**. 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2610201107.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Menos da metade dos prefeitos que buscava reeleição teve êxito**. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/11/1828257-maioria-dos-prefeitos-candidatos-a-reeleicao-perdeu-disputa.shtml>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ruth não esperava afastamento**. 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/03/brasil/11.html>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE CONTABILIDADE. **Manual de procedimentos para o terceiro setor**: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social. Brasília: CFC; FBC; Profis, 2015. 223 p.

FRANÇA, J. A. et al. **Manual de procedimentos para o terceiro setor**: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social. Brasília: CFC; PROFIS, 2015.

FRANCO, A. Prefácio. In: FERRAREZI, E. **Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP**: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2001.

FREITAS, V. A. Aspectos fundamentais da teoria pura do direito de Hans Kelsen. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 21, n. 4724, 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/49444>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL DO BRASIL. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.esquel.org.br/apresentacao>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; INSTITUTO DATAFOLHA. **Pesquisa voluntariado**. 2014. Disponível em: <<https://www.ivoluntarios.org.br/pages/2613-itaui-social-realiza-pesquisa-sobre-voluntariado-no-brasil>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

GARCIA, A. S. **Esferas públicas como categoria fundante da gestão social**. 2016. 273 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2016.

GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Alterações no código civil flexibilizam regras para instituições do terceiro setor**. 2005. Disponível em: <<https://gife.org.br/alteracoes-no-codigo-civil-flexibilizam-regras-para-instituicoes-do-terceiro-setor/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Falta conhecimento mútuo entre terceiro setor e poder legislativo**. 2003. Disponível em: <<https://gife.org.br/falta-conhecimento-mutuo-entre-terceiro-setor-e-poder-legislativo/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

GUIMARÃES, U. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988. p. 14380-14382. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. 1.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. 2.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora da UNESP, 2014. 565 p.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 397 p. Do Título original: Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1961.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: M. Fontes, 2016a. v. 1.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Martins Fontes, 2016b. v. 2.

HODGE, D. R.; GILLESPIE, D. F. Phrase completion: an alternative to Likert scales. **Social Work Research**, Washington, v. 27, p. 45-55, 2003.

HUDSON, M. **Administrando organizações do terceiro setor**: O desafio de Administrar Sem Receita. Tradução: James F. Sunderland Cook; revisão técnica: Luiz Carlos Merege. São Paulo: Makron Books, 1999.

INFORMANDES. **Organizações sociais ameaçam caráter público da Educação Federal**. Brasília, DF, p. 1-8, out. 2015. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-inf-1435036110.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2010. Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**: 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Chega ao fim a CPI das ONGs no Senado**. 2010. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2010/novembro/chega-ao-fim-a-cpi-das-ongs-no-senado>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa das organizações da sociedade civil**. 2016. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 5 maio 2017.

JESUS, P. R. R. **Codificação do direito**. 2011. Disponível em: <<http://www.artigojus.com.br/2011/06/codificacao-do-direito.html>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. **Inépcia do Estado na relação com as ONGs**. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/inepcia-do-estado-na-relacao-com-as-ongs/>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. Traduzido por João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: M. Fontes, 1999. 271 p.

LANDIM, L. et al. Brazil. In: SALAMON, L. M. et al. **Global civil society. dimensions of the nonprofit sector**. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. Chapter 20.

LARA, A. C. H. S. **A Organização do terceiro setor e a renovação da relação do Estado com a Sociedade Civil**. 2006. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

LATORRE, J. F. et al. A. **Novo Código Civil Brasileiro: o que muda para as associações e fundações?** ABONG, fevereiro, 2003. Disponível em: <www.abong.org.br/novosite/download/novo_codigo.doc>. Acesso em: 23 nov. 2017.

LAVILLE, J. L. Repensando o espaço público e a economia: contribuição da economia solidária à teoria da democracia. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 23, n. 78, p. 369-377, 2016.

LEITE, M. A. S. **O terceiro setor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/terceiro_setor.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

LIMA, N. O. A teoria filosófica do direito de Hans Kelsen e seus contornos de legitimidade. **Revista de Filosofia Aufklärung**, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 73-82, 2016.

LIMA, S. **Suspender repasses é criminalizar ONSs, afirmam entidades**. Decreto suspendeu pagamentos de órgãos federais a ONGs por 30 dias. Decisão do governo é 'injusta' e prejudicial à imagem, dizem entidades. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/suspender-convenios-e-criminalizar-ongs-afirmam-dirigentes.html>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

LOPEZ, F. et al. A interação entre organizações da sociedade civil e governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. In: _____. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 15.

LOSEKANN, C. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**, Pelotas, n. 4, p. 37-57, 2009.

LUBENOW, J. A. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas**. 2007. 257 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2007.

LUBENOW, J. A. A esfera pública 50 anos depois: esfera pública e meios de comunicação em Jürgen Habermas em homenagem aos 50 anos de mudança estrutural da esfera pública. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 35, p. 189-220, 2012.

LUBENOW, J. A. A esfera pública e democracia em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, 2010.

LUCA, C. A. **O Terceiro setor na economia brasileira**. 2008. 91 p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MAGALHÃES, R. A. **Terceiro setor e a fiscalização do tribunal de contas**. 2012. 60 p. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade São Paulo; Escola de Artes Cênicas e Humanidades, São Paulo, 2012.

MAIA, R. C. M. Democracia e internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação (completo). In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 10., 2001, Brasília. **Anais...** Brasília/DF: COMPOS, 2001. 1 CD-ROM.

MAIA, R. C. M.; MIOLA, E. Perspectivas metodológicas acerca do conceito de sistema deliberativo: o debate público no parlamento e nos *media*. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37., 2013, Águas de Lindóia. **Anais...** Águas de Lindóia: ANPOCS, 2013.

MÂNICA, F. B. Revendo os convênios com o terceiro setor: o que mudou a partir da Lei n. 13.019/14. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 2-29, ago. 2017.

MÂNICA, F. B. **Um novo marco legal para o desenvolvimento dos municípios**. 2016. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/um-novo-marco-legal-para-o-desenvolvimento-dos-municipios-d29zby5zlkfxv8z4c3rf5yo2g>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. **Histórico**: linha do tempo da lei nº 13.019/2014. Disponível em: <<http://www.participa.br/osc/paginas/historico>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. **Lei 13.019/2014**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/mrosocs/>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

MARQUES, Â. C. S. Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores. **Líbero**, Bela Vista, v. 11, n. 21, p. 23-38, 2008.

- MARRAFON, M. A. **Participação social e inovações marcam Lei das Organizações da Sociedade Civil**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-15/constituicao-poder-participacao-inovacoes-marcam-lei-organizacoes-sociais>. Acesso em: 23 fev. 2018.
- MARRARA, T.; CESÁRIO, N. A. **O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o terceiro setor**. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/39>>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- MEDEIROS, A. M. **Democracia deliberativa: consciência política**. 2016. Disponível em: <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-deliberativa/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- MEIRA, J. C. **ONGs e reforma do estado brasileiro: ressignificação da cidadania ou esvaziamento político dos movimentos sociais?** 2009. 183 p. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.
- MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MENDES, L. C. A. Estado e terceiro setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 3, p. 72-91, 1999.
- MENDONÇA, P. M. E.; FALCÃO, D. S. Novo marco regulatório para a realização de parcerias entre o estado e as OSCs – Organizações da Sociedade Civil: inovação ou peso do passado? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 21, n. 68, p. 42-60, 2016.
- MENDONÇA, P. M. E. **Parcerias entre Estado e OSCs: desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014**. Estudo viabilizado pelo suporte da United States Agency for International Development (USAID), através do LEEP Fellowships-Legal Enabling Environment Program, acolhido pelo ICNL- International Center for Not-for-Profit Law. 2017. Disponível em: [http://www.icnl.org/programs/lac/MendoncaMROSC implementacao%20Final.pdf](http://www.icnl.org/programs/lac/MendoncaMROSC%20implementacao%20Final.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2018.
- MODESTO, P. **Do fomento às organizações sociais ao fomento do consumo livre e direito de serviços sociais: avanço ou retrocesso?** 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/do-fomento-as-organizacoes-sociais-ao-fomento-do-consumo-livre-e-direto-de-servicos-sociais-avanco-ou-retrocesso>>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- MOTA JÚNIOR, J. F. A Constituição cidadã e a participação social: além da cidadania uma questão de efetivação de direitos. In: LEISTER, M. A.; SANTOS, F. (Org.). **Direitos fundamentais e democracia I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 66-90.
- MÜHL, E. H. **Racionalidade comunicativa e educação emancipadora**. 1999. 287 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.
- NASCIMENTO, M. E. **O que é e quem faz parte do terceiro setor**. 2016. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/o-que-%C3%A9-e-quem-faz-parte-do-terceiro-maria-emilia-nascimento>>. Acesso em: 29 maio 2018.

NEPOMUCENO. Prefeitura. **Ata da 14ª reunião ordinária da 1ª sessão legislativa.** Nepomuceno, 2017a. Disponível em: <<http://www.camaranepomuceno.com.br/ata/ordinaria02.05.2017.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

NEPOMUCENO. Prefeitura. **Decreto municipal nº 862/2017.** Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Municipal, da Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias com Organizações da Sociedade Civil? Nepomuceno, 2017b. Disponível em: <<http://www.nepomuceno.mg.gov.br/res/midias/outros/32a9d075ba1eb7e644df62e50f473c51.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

NEPOMUCENO. Prefeitura. **Projeto de Lei nº 687, 10 de abril de 2017.** Altera a Lei Municipal nº 565/2016 que autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção social as entidades filantrópicas declaradas de utilidade pública e, dá outras providências. Nepomuceno, 2017c. Disponível em: <http://www.camaranepomuceno.com.br/projetos/proj_lei_687-2017.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

NEPOMUCENO. Prefeitura. **Representantes das OSCs e do Poder Público Municipal.** Nepomuceno, 2017d. 2 fotos.

OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL. **Análise:** mídia destaca aspectos punitivos do marco regulatório e reforça criminalização das ONGs. 2014. Disponível em: <<http://observatoriosc.org.br/noticia/analise-midia-destaca-aspectos-punitivos-do-marco-regulatorio-e-reforca-criminalizacao-das-ongs/>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR. **A importância do marco regulatório do terceiro setor.** Entrevista com Vera Masagão, 20 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dQoC0crJPpk>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR. **Definições de ONG – OS – OSC – OSCIP.** Disponível em: <<http://observatorio3setor.com.br/o-3-setor-2/legislacao/>>. Acesso em: 29 maio 2018.

OLIVEIRA, B. A.; HÚNGARO, E. M. H. O crescimento do terceiro setor no campo do esporte e lazer: apontamentos críticos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE: POLÍTICA CIENTÍFICA E PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO EM EDUCAÇÃO FÍSICA, 2., 2007, Recife. **Anais...** Recife. Disponível em: <<http://www.cbce.org.br/docs/cd/resumos/273.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

OLIVEIRA, G. H. J. Direito do terceiro setor. **Revista Direito Terceiro Setor**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 11-38, 2007.

OLIVEIRA, G. H. J.; FERREIRA, C. F. **Parcerias do Estado com o terceiro setor:** impacto da Lei n.º 13.019/2014 sob o enfoque da Insegurança Jurídica e Instabilidade das relações. 2016. Disponível em: <<http://www.governnet.com.br/edicao.php?cod=613>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

OLIVEIRA, G. H. J.; MÂNICA, F. B. Organizações da sociedade civil de interesse público: termo de parceria e licitação. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 5, p. 5225-5237, mar. 2005. Disponível em: <http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/organizacoes_da_sociedade_civil_de_interesse_publico.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

OLIVEIRA, G. H. J. **Relatório final apresentado pelo Instituto Pro Bono à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, tendo por referência o cronograma estabelecido no projeto (PROJETO BRA/07/004 : democratização de informações no processo de elaboração normativa) desenvolvido em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, G. J. **Terceiro setor e o direito administrativo**. 2016. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=1095086>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

OLIVEIRA, M. F. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011.

OLIVEIRA, M. J. C. Cidadania e terceiro setor. **Revista Imes**, São Caetano do Sul, jan./jun. 2002.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 6. ed. rev. atual. e ampl. de acordo com o novo Código Civil Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 7. ed. São Paulo: Forense, 2010.

PAES, J. E. S. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PASSARINHO, N. **Câmara aprova mínimo de 3 anos de atuação para ONG receber do governo**. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/07/camara-aprova-atuacao-minima-de-3-anos-para-ong-receber-do-governo.html>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. L.; BEGHIN, N. O. **Comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à miséria**. Brasília: IPEA, 1995.

PEREIRA, R. M. **Terceiro setor: identificando suas organizações e propondo um novo um conceito**. 2005. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/direito-terceiro-setor/artigos/terceiro-setor-identificando-suas-organizacoes-e-propondo-um-novo-um-conceito-dr.-rodrigo-mendes-pereira>>. Acesso em: 29 maio 2018.

PETIÇÕES da Comunidade. **Na luta por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil**. 2014. Disponível em: <https://secure.avaaz.org/po/petition/Aos_Deputados_e_Deputadas_Federais_Por_uma_sociedade_civil_autonoma_e_transparente/?nkyEshb>. Acesso em: 13 mar. 2018.

PLATAFORMA MROSC. **Carta aberta à Presidenta da República Dilma Rousseff**. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=4502>. Acesso em: 26 fev. 2018.

PLATAFORMA MROSC. **Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

PLATAFORMA MROSC. **2ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Marco Regulatório para OSCs**. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2012/02/reuniao30nov.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

PLATAFORMA MROSC. **Síntese da 1ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Marco Regulatório para OSCs**. Brasília, DF, 2011d. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/11/sinteseosc1.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

PRAZERES, G. C. Teoria da legislação no pensamento de Habermas. **Diritto & Diritti**, Milão, p. 1-18, 2008. Disponível em: <<https://www.diritto.it/archivio/1/25375.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PUTNAM, R. **The prosperous community: social capital and public life**. 1993. Disponível em: <<http://prospect.org/article/prosperous-community-social-capital-and-public-life>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap. 3, p. 76-97.

REDE BRASIL ATUAL. **Decreto de Dilma suspende convênio com Ongs para avaliação de regularidades**. 2011. Disponível em: <<https://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/2907224/decreto-de-dilma-suspende-convencios-com-ongs-para-avaliacao-de-regularidade>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

RIBEIRO, V. M. M. A luta por um marco regulatório para as organizações da sociedade civil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: CONSAD, 2013. 1 CD-ROM.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Marco regulatório das organizações da sociedade civil: um estudo acerca da Lei nº 13.019/2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015**. 2. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2017. 140 p.

RIVEIRA, F. J. U. **Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995. 216 p.

RODRIGUES, R. S. O público não estatal: as organizações sociais. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 11, n. 39, p. 141-175, jul./dez. 2012.

ROUSSEFF, D. **Carta às organizações da sociedade civil**. 2010. Disponível em: <<https://claudiovereza.files.wordpress.com/2010/10/carta-de-dilma-as-organizacoes-da-sociedade-civil.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. **Revista de Administração de Empresas da FGV**, São Paulo, v. 33, p. 5-11, 1998.

SALAMON, L. M.; TOEPLER, S. **The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector**. Baltimore: Johns Hopkins Center for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, 2000. p. 12. (Working Paper Series, n. 17).

SANMARTIM, C.; NUNES, J. B. A. A importância do portal de convênios e da Lei de Acesso à Informação no combate, identificação e prevenção da corrupção e para a concretização do Estado Democrático de Direito. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. 1 CD-ROM.

SÃO PAULO (Estado). **As ONGs e o governo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,as-ongs-e-o-governo-imp-,1525884>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SILVA, C. E. G. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1301-1325, 2010.

SILVA JUNIOR, G. L. **A Lei dos pobres 1601**: primeira lei assistencialista e política de bem estar social. 2012. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/storage/app/uploads/public/588/4cd/dd2/5884cddd2920a451957087.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

SILVA JUNIOR, S. D.; COSTA, F. J. Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de Likert e Phrase Completion. **PMKT – Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, v. 15, p. 1-16, out. 2014.

SIQUEIRA, G. S. **Direito, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: ALMG, 2007. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2009/logistica/docs/direito_democracia.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2016.

SITO, S. A. B.; LISOWSKY, C. S. Procedimentalismo e positivismo: uma reflexão necessária. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CONPEDI, 2009 p. 313-326.

SLAIBI FILHO, N. **Da associação no novo código civil**. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 27, p. 42-62, 2004.

SOARES, A.; OLIVEIRA, G.; MORAES, M. **Teoria pura do direito**: a hierarquização das normas. 2017. Disponível em: <<http://www.arco.org.br/artigos/teoria-pura-do-direito-a-hierarquizacao-das-normas/>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

TEIXEIRA, J. **Oposição à afirmativa de que a lei n. 13.019/14 seria o "marco regulatório das organizações da sociedade civil"**. 2016. Disponível em: <<http://www.direito.do.estado.com.br/colunistas/josenir-teixeira/oposicao-a-afirmativa-de-que-a-lei-n-13019-14-seria-o-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TEODÓSIO, A. S. S. Pensar pelo avesso o terceiro setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada nas políticas sociais. **Lusotopie**, Paris, n. 9, p. 241-262, 1º semestre, 2002.

THIESENA, R. D. A evolução do terceiro setor brasileiro e sua relação com o estado. **Direito em Debate**, Ijuí, v. 17, n. 31, p. 105-125, 2009.

TINÔCO, K. M. F. **A lei da “ficha limpa” à luz da democracia deliberativa**. 2017. 220 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.

TOURINHO, R. Terceiro setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, n. 24, 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/rita-tourinho/terceiro-setor-no-ordenamento-juridico-brasileiro-constatacoes-e-expectativas>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

TRISTÃO, L. K. **O impacto da mudança na matriz macroeconômica no terceiro setor no período Lula**: uma análise sobre a Lei Rouanet. 2015. 48 p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

VALADARES, R. S. F. Organizações sociais: uma análise comparativa entre as leis federal, paulista e paulistana. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. (Org.). **Sistema jurídico de direitos fundamentais individuais e coletivos**. Florianópolis: Boiteux, 2012. v. 1, p. 3920-3947.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIEIRA, L. **Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático**. 2005. Disponível em: <<http://emprende.org.br>> Acesso em: 27 nov. 2009.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 78, p. 5-32, 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 586 p.

WERLE, D. L. Razão e democracia: uso público da razão e política deliberativa em Habermas. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 36, Edição Especial, p. 149-176, 2013.

WIVIURKA, E. S. **A legitimidade procedimental a partir de Jürgen Habermas como forma de fortalecimento da esfera pública através da participação popular**. 2014. 134 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

WOLFFENBÜTTEL, A. **O que é marco regulatório**. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 11 ago. 2018.

ZELLERHOFF, M. S. S. **Legitimidade do Direito**: a moderna concepção moralista de Jürgen Habermas. 2009. 92 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Marília, 2009.

APENDICES

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	1
Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.	Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	2
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;	I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	3

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	4
	b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	5
	c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	6
II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias;	II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	7
III - parceria: qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei, que envolva ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, entre administração pública e organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação;	III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	8

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	III-A - atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	9
	III-B - projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	10
IV - dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil;	IV - dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	11
V - administrador público: agente público, titular do órgão, autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista competente para assinar instrumento de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público;	V - administrador público: agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	12
VI - gestor: agente público responsável pela gestão da parceria, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;	VI - gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	13
VII - termo de colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;	VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	14

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
VIII - termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;	VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	15
	VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	16
IX - conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas;		
X - comissão de seleção: órgão colegiado da administração pública destinado a processar e julgar chamamentos públicos, composto por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público;	X - comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	17
XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado da administração pública destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil nos termos desta Lei, composto por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público;	XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	18

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;		
XIII - bens remanescentes: equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos da parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam;	XIII - bens remanescentes: os de natureza permanente adquiridos com recursos financeiros envolvidos na parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	19
XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo 2 (duas) fases:	XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	20
a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;		
b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;		
XV - termo aditivo: instrumento que tem por objetivo a modificação de termo de colaboração ou de termo de fomento celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado.	XV - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	21
	Art. 2º-A. As parcerias disciplinadas nesta Lei respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	22
Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:		
I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas conflitarem com esta Lei, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento;	I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	23

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
II - às transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário;	II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	24
III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.	III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	25
	IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	26
	V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	27
	VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	28
	VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	29
VIII - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	VIII - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	30
	IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	31
	a) membros de Poder ou do Ministério Público; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)	32
	b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)	33
	c) pessoas jurídicas de direito público interno; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)	34
	d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)	35
	X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	36

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 4º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às relações da administração pública com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regidas por termos de parceria.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	37
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:	Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	38
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.		
Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração:	Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	39

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
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;	VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	40
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.		
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.	Art. 7º A União poderá instituir, em coordenação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organizações da sociedade civil, programas de capacitação voltados a: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	41
	I - administradores públicos, dirigentes e gestores; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	42
	II - representantes de organizações da sociedade civil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	43

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	III - membros de conselhos de políticas públicas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	44
	IV - membros de comissões de seleção; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	45
	V - membros de comissões de monitoramento e avaliação; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	46
	VI - demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias disciplinadas nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	47
	Parágrafo único. A participação nos programas previstos no caput não constituirá condição para o exercício de função envolvida na materialização das parcerias disciplinadas nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	48
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.	Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	49
	I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	50
	II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	51
	III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	52
	IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	53

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
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.		
Art. 9º No início de cada ano civil, a administração pública fará publicar, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na lei orçamentária anual vigente para execução de programas e ações do plano plurianual em vigor, que poderão ser executados por meio de parcerias previstas nesta Lei.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	54
Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas, em ordem alfabética, pelo nome da organização da sociedade civil, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos, contado da apreciação da prestação de contas final da parceria.	Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	55
Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar, em seu sítio na internet, caso mantenha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público.	Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	56
Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:		
I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;		
II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;		
III - descrição do objeto da parceria;		
IV - valor total da parceria e valores liberados;	IV - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	57
V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	58
Art. 12. A administração pública deverá divulgar pela internet os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos.	Art. 12. A administração pública deverá divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	59
Art. 13. (VETADO).		60
Art. 14. O poder público, na forma de regulamento, divulgará, nos meios públicos de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias com a administração pública, com previsão de recursos tecnológicos e linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência.	Art. 14. A administração pública divulgará, na forma de regulamento, nos meios públicos de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias previstas nesta Lei, mediante o emprego de recursos tecnológicos e de linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	61
Art. 15. Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei.		
§ 1º A composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração serão disciplinados em regulamento.		
§ 2º Os demais entes federados também poderão criar instância participativa, nos termos deste artigo.		
	§ 3º Os conselhos setoriais de políticas públicas e a administração pública serão consultados quanto às políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração propostas pelo Conselho de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	62

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pela administração pública, em regime de mútua cooperação com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.	Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	63
Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.		
Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação com a administração pública, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.	Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	64
Art. 18. É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.		
Art. 19. A proposta a ser encaminhada à administração pública deverá atender aos seguintes requisitos:		
I - identificação do subscritor da proposta;		
II - indicação do interesse público envolvido;		
III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.		
Art. 20. Preenchidos os requisitos do art. 19, a administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema.		
Parágrafo único. Os prazos e regras do procedimento de que trata esta Seção observarão regulamento próprio de cada ente federado, a ser aprovado após a publicação desta Lei.		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 21. A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não implicará necessariamente na execução do chamamento público, que acontecerá de acordo com os interesses da administração.		
§ 1º A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não dispensa a convocação por meio de chamamento público para a celebração de parceria.		
§ 2º A proposição ou a participação no Procedimento de Manifestação de Interesse Social não impede a organização da sociedade civil de participar no eventual chamamento público subsequente.		
	§ 3º É vedado condicionar a realização de chamamento público ou a celebração de parceria à prévia realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	65
Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:	Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	66
I - diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexó entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;	I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexó entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	67
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;	II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	68
	II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	69
III - prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;	III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	70
IV - definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;	IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	71

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
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;	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	72
VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	73
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;	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	74
VIII - valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico;	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	75
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;	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	76
X - prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria.	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	77
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.	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	78
Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e, sempre que possível, padronizados, que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos órgãos da administração pública, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.	Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	79
Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios e indicadores padronizados a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:	Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	80

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
I - objetos;		
II - metas;		
III - métodos;	III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	81
IV - custos;		
V - plano de trabalho;	V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	82
VI - indicadores, quantitativos e qualitativos, de avaliação de resultados.	VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	83
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.	Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	84
§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:		
I - a programação orçamentária que autoriza e fundamenta a celebração da parceria;	I - a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	85
II - o tipo de parceria a ser celebrada;	II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	86
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;	V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	87
VI - o valor previsto para a realização do objeto;		
VII - a exigência de que a organização da sociedade civil possua:	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	88
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;	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	89
b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	90
c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.	(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	91

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	VIII - as condições para interposição de recurso administrativo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	92
IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	93
X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	94
§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria.	§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	95
	I - a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	96
	II - o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	97
Art. 25. É permitida a atuação em rede para a execução de iniciativas agregadoras de pequenos projetos, por 2 (duas) ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que:	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	98
I - essa possibilidade seja autorizada no edital do chamamento público e a forma de atuação esteja prevista no plano de trabalho;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	99
II - a organização da sociedade civil responsável pelo termo de fomento e/ou de colaboração possua:	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	100
a) mais de 5 (cinco) anos de inscrição no CNPJ;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	101
b) mais de 3 (três) anos de experiência de atuação em rede, comprovada na forma prevista no edital; e	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	102

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
c) capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	103
III - seja observado o limite de atuação mínima previsto em edital referente à execução do plano de trabalho que cabe à organização da sociedade civil celebrante do termo de fomento e colaboração;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	104
IV - a organização da sociedade civil executante e não celebrante do termo de fomento ou de colaboração comprove regularidade jurídica e fiscal, nos termos do regulamento;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	105
V - seja comunicada à administração pública, no ato da celebração do termo de fomento ou de colaboração, a relação das organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes do termo de fomento ou de colaboração.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	106
Parágrafo único. A relação das organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes do termo de fomento ou de colaboração de que trata o inciso V do caput não poderá ser alterada sem prévio consentimento da administração pública, não podendo as eventuais alterações descumprir os requisitos previstos neste artigo.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	107
Art. 26. O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial do órgão ou entidade na internet.	Art. 26. O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	108
Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público interno e as entidades personalizadas da administração poderão criar portal único na internet que reúna as informações sobre todas as parcerias por elas celebradas, bem como os editais publicados.	Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	109
Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o tipo de parceria e ao valor de referência constante do chamamento público é critério obrigatório de julgamento.	Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	110
§ 1º As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei.	§ 1º As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	111

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
§ 2º Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das entidades em disputa.	§ 2º Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	112
§ 3º Configurado o impedimento previsto no § 2º, deverá ser designado membro substituto que possua qualificação equivalente à do substituído.		
§ 4º A administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio oficial da administração pública na internet ou sítio eletrônico oficial equivalente.	§ 4º A administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio previsto no art. 26. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	113
	§ 5º Será obrigatoriamente justificada a seleção de proposta que não for a mais adequada ao valor de referência constante do chamamento público. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	114
	§ 6º A homologação não gera direito para a organização da sociedade civil à celebração da parceria. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	115
Art. 28. Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da sociedade civil selecionada dos requisitos previstos no inciso VII do § 1º do art. 24.	Art. 28. Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da sociedade civil selecionada dos requisitos previstos nos arts. 33 e 34. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	116
§ 1º Na hipótese de a organização da sociedade civil selecionada não atender aos requisitos exigidos no inciso VII do § 1º do art. 24, aquela imediatamente mais bem classificada será convidada a aceitar a celebração de parceria nos mesmos termos ofertados pela concorrente desqualificada.	§ 1º Na hipótese de a organização da sociedade civil selecionada não atender aos requisitos exigidos nos arts. 33 e 34, aquela imediatamente mais bem classificada poderá ser convidada a aceitar a celebração de parceria nos termos da proposta por ela apresentada. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	117
§ 2º Caso a organização da sociedade civil convidada nos termos do § 1º deste artigo aceite celebrar a parceria, proceder-se-á à verificação dos documentos que comprovem o atendimento aos requisitos previstos no inciso VII do § 1º do art. 24.	§ 2º Caso a organização da sociedade civil convidada nos termos do § 1º aceite celebrar a parceria, proceder-se-á à verificação dos documentos que comprovem o atendimento aos requisitos previstos nos arts. 33 e 34. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	118
§ 3º O procedimento dos §§ 1º e 2º será seguido sucessivamente até que se conclua a seleção prevista no edital.	§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	119

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 29. Exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Lei, a celebração de qualquer modalidade de parceria será precedida de chamamento público.	Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	120
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;	I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	121
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;	II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	122
III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;		
IV - (VETADO).		
	V - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	123
	VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	124

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.	Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	125
	I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	126
	II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	127
Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de processo seletivo será detalhadamente justificada pelo administrador público.	Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	128
§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deste artigo deverá ser publicado, pelo menos, 5 (cinco) dias antes dessa formalização, em página do sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública, a fim de garantir ampla e efetiva transparência.	§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	129
§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, desde que apresentada antes da celebração da parceria, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável.	§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	130
§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	131
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:	Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	132
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;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	133
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;	III - 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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	134
IV - normas de prestação de contas sociais a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:	IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	135
a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;	a) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	136
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.	b) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	137
	V - possuir: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	138

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	a) no mínimo, um, dois ou 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, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	139
	b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	140
	c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	141
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.	§ 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	142
	§ 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto nos incisos I e III as organizações religiosas. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	143
	§ 3º As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV, estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	144
	§ 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	145
	§ 5º Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	146
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;	I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	147
II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e eventuais alterações;	III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	148
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;	IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	149
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;	VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	150
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 boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade.	VIII - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	151
Parágrafo único. (VETADO);		152
I - (VETADO);		153
II - (VETADO);		154
III - (VETADO).		155
Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:		
I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;		
II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;		
IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;		
V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:		
a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;		
b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;		
c) da viabilidade de sua execução, inclusive no que se refere aos valores estimados, que deverão ser compatíveis com os preços praticados no mercado;	c) da viabilidade de sua execução; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	156
d) da verificação do cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho, e se esse é adequado e permite a sua efetiva fiscalização;	d) da verificação do cronograma de desembolso;(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	157
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;	f) (Revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	158
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;	i) (Revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	159
VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria, com observância das normas desta Lei e da legislação específica.	VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	160

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
§ 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis.	§ 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	161
§ 2º Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico de que tratam, respectivamente, os incisos V e VI do caput deste artigo conclua pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público cumprir o que houver sido ressalvado ou, mediante ato formal, justificar as razões pelas quais deixou de fazê-lo.	§ 2º Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico de que tratam, respectivamente, os incisos V e VI conclua pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público sanar os aspectos ressalvados ou, mediante ato formal, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	162
§ 3º Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades.		
§ 4º Deverá constar, expressamente, do próprio instrumento de parceria ou de seu anexo que a organização da sociedade civil cumpre as exigências constantes do inciso VII do § 1º do art. 24 desta Lei.	§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	163
§ 5º Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção.		
§ 6º Será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das organizações da sociedade civil partícipes.		
§ 7º Configurado o impedimento do § 6º, deverá ser designado gestor ou membro substituto que possua qualificação técnica equivalente à do substituído.		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	Art. 35-A. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	164
	I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	165
	II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	166
	Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	167
	I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	168
	II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	169
Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.		
Parágrafo único. Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do administrador público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.		
Art. 37. A organização da sociedade civil indicará ao menos 1 (um) dirigente que se responsabilizará, de forma solidária, pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas na parceria, devendo essa indicação constar do instrumento da parceria.	Art. 37. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	170

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 38. O termo de fomento e o termo de colaboração somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.	Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	171
Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:		
I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;		
II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;		
III - tenha como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;	III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	172
IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos 5 (cinco) anos, enquanto não for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e não forem quitados os débitos que lhe foram eventualmente imputados, ou for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;	IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	173
	a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	174
	b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	175
	c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	176
V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:		
a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;		
b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;		
d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;		
VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;		
VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:		
a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;		
b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;		
c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.		
§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.		
§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no caput , persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.		
§ 3º A vedação prevista no inciso III do caput deste artigo, no que tange a ter como dirigente agente político de Poder, não se aplica aos serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.	§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	177

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	§ 4º Para os fins do disposto na alínea <i>a</i> do inciso IV e no § 2º, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	178
	§ 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	179
	§ 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	180
Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente:	Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	181
I - delegação das funções de regulação, de fiscalização, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado;	I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	182
II - prestação de serviços ou de atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado.	II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	183
Parágrafo único. É vedado também ser objeto de parceria:	Parágrafo único. (Revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	184
I - a contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado;	I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	185
II - o apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de materiais consumíveis ou outros bens.	II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	186
Art. 41. É vedada a criação de outras modalidades de parceria ou a combinação das previstas nesta Lei.	Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	187

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Parágrafo único. A hipótese do caput não traz prejuízos aos contratos de gestão e termos de parceria regidos, respectivamente, pelas Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.	Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	188
Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:	Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	189
I - a descrição do objeto pactuado;		
II - as obrigações das partes;		
III - o valor total do repasse e o cronograma de desembolso;	III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	190
IV - a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número, a data da nota de empenho e a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;	IV -(revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	191
V - a contrapartida, quando for o caso, e a forma de sua aferição em bens e/ou serviços necessários à consecução do objeto;	V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	192
VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;		
VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma e prazos;	VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	193
VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;		
IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;		
X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão dessa, houverem sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;	X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	194

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
XI - a estimativa de aplicação financeira e as formas de destinação dos recursos aplicados;	XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	195
XII - a prerrogativa do órgão ou da entidade transferidora dos recursos financeiros de assumir ou de transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;	XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	196
XIII - a previsão de que, na ocorrência de cancelamento de restos a pagar, o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade;	XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	197
XIV - a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos na conta bancária específica da parceria em instituição financeira indicada pela administração pública;	XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	198
XV - o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondentes aos processos, aos documentos, às informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Lei, bem como aos locais de execução do objeto;	XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	199
XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;		
XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-Geral da União, em caso de os partícipes serem da esfera federal, administração direta ou indireta, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001;	XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	200

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
XVIII - a obrigação de a organização da sociedade civil inserir cláusula, no contrato que celebrar com fornecedor de bens ou serviços com a finalidade de executar o objeto da parceria, que permita o livre acesso dos servidores ou empregados dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos públicos, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa contratada, nos termos desta Lei, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante;	XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	201
XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;		202
XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução.	XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	203
Parágrafo único. Constarão como anexos do instrumento de parceria:	Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	204
I - o plano de trabalho, que dele é parte integrante e indissociável;	I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	205
II - o regulamento de compras e contratações adotado pela organização da sociedade civil, devidamente aprovado pela administração pública parceira.	II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	206

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 43. As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela administração pública, deverão observar os princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade, de acordo com o regulamento de compras e contratações aprovado para a consecução do objeto da parceria.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	207
§ 1º O processamento das compras e contratações poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	208
§ 2º O sistema eletrônico de que trata o § 1º conterà ferramenta de notificação dos fornecedores do ramo da contratação que constem do cadastro de que trata o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	209
Art. 44. O gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos é de responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	210
§ 1º (VETADO)	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	211
§ 2º Os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento são de responsabilidade exclusiva das organizações da sociedade civil, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto da parceria ou restrição à sua execução.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	212
Art. 45. As parcerias deverão ser executadas com estrita observância das cláusulas pactuadas, sendo vedado:	Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	213
I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;	I - utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	214

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;		
III - modificar o objeto, exceto no caso de ampliação de metas, desde que seja previamente aprovada a adequação do plano de trabalho pela administração pública;	III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	215
IV - (VETADO);		216
V - utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho;	V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	217
VI - realizar despesa em data anterior à vigência da parceria;	VI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	218
VII - efetuar pagamento em data posterior à vigência da parceria, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da administração pública;	VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	219
VIII - transferir recursos para clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres;	VIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	220
IX - realizar despesas com:	IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	221
a) multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou a recolhimentos fora dos prazos, salvo se decorrentes de atrasos da administração pública na liberação de recursos financeiros;	a) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	222
b) publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal;	b) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	223
c) pagamento de pessoal contratado pela organização da sociedade civil que não atendam às exigências do art. 46;	c) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	224
d) obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas.	d) (revogada). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	225
Art. 46. Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria, desde que aprovadas no plano de trabalho, as despesas com:	Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	226

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
I - remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, podendo contemplar as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais, desde que tais valores:	I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	227
a) correspondam às atividades previstas para a consecução do objeto e à qualificação técnica necessária para a execução da função a ser desempenhada;	a) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	228
b) sejam compatíveis com o valor de mercado da região onde atua e não superior ao teto do Poder Executivo;	b) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	229
c) sejam proporcionais ao tempo de trabalho efetiva e exclusivamente dedicado à parceria celebrada;	c) (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	230
II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;	II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	231
III - multas e encargos vinculados a atraso no cumprimento de obrigações previstas nos planos de trabalho e de execução financeira, em consequência do inadimplemento da administração pública em liberar, tempestivamente, as parcelas acordadas;	III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	232
IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.		
§ 1º A remuneração de equipe de trabalho com recursos transferidos pela administração pública não gera vínculo trabalhista com o ente transferidor.	§ 1º A inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	233
§ 2º A inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas não transfere à União a responsabilidade por seu pagamento.	§ 2º A inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	234

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
§ 3º Serão detalhados, no plano de trabalho, os valores dos impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais incidentes sobre as atividades previstas para a execução do objeto, de responsabilidade da entidade, a serem pagos com os recursos transferidos por meio da parceria, durante sua vigência.	§ 3º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	235
§ 4º Não se incluem na previsão do § 3º os tributos de natureza direta e personalíssima que onerem a entidade.	§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	236
§ 5º (VETADO).		237
Art. 47. O plano de trabalho poderá incluir o pagamento de custos indiretos necessários à execução do objeto, em proporção nunca superior a 15% (quinze por cento) do valor total da parceria, desde que tais custos sejam decorrentes exclusivamente de sua realização e que:	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	238
I - sejam necessários e proporcionais ao cumprimento do objeto;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	239
II - fique demonstrada, no plano de trabalho, a vinculação entre a realização do objeto e os custos adicionais pagos, bem como a proporcionalidade entre o valor pago e o percentual de custo aprovado para a execução do objeto;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	240
III - tais custos proporcionais não sejam pagos por qualquer outro instrumento de parceria.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	241
§ 1º Os custos indiretos proporcionais de que trata este artigo podem incluir despesas de internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis e de assessoria jurídica, nos termos do caput , sempre que tenham por objeto o plano de trabalho pactuado com a administração pública.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	242
§ 2º Despesas com auditoria externa contratada pela organização da sociedade civil, mesmo que relacionadas com a execução do termo de fomento e/ou de colaboração, não podem ser incluídas nos custos indiretos de que trata o caput deste artigo.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	243

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
§ 3º A seleção e a contratação pela organização da sociedade civil de equipe envolvida na execução do termo de fomento e/ou de colaboração deverão observar os princípios da administração pública previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	245
§ 4º A organização da sociedade civil deverá dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	246
§ 5º Não poderão fazer jus à remuneração de que trata este artigo pessoas naturais que tenham sido condenadas por crimes:	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	247
I - contra a administração pública ou o patrimônio público;		248
II - eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	249
III - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	250
§ 6º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos destinados pela administração pública não gera vínculo trabalhista com o poder público.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	251
§ 7º A inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à administração pública a responsabilidade por seu pagamento nem poderá onerar o objeto do termo de fomento ou de colaboração ou restringir a sua execução.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	252
§ 8º Quando os custos indiretos forem pagos também por outras fontes, a organização da sociedade civil deve apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	253
Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o cronograma de desembolso aprovado, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:	Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	254
I - quando houver fundados indícios de não ter ocorrido boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive quando aferidos em procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão repassador dos recursos e pelos órgãos de controle interno e externo da administração pública;	I - quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	255

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da administração pública nas contratações e demais atos praticados na execução da parceria ou o inadimplemento da organização da sociedade civil com relação a outras cláusulas básicas;	II - quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	256
III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.	III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	257
Art. 49. No caso de o plano de trabalho e o cronograma de desembolso preverem mais de 1 (uma) parcela de repasse de recursos, para recebimento de cada parcela, a organização da sociedade civil deverá:	Art. 49. Nas parcerias cuja duração exceda um ano, é obrigatória a prestação de contas ao término de cada exercício. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	258
I - ter preenchido os requisitos exigidos nesta Lei para celebração da parceria;	I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	259
II - apresentar a prestação de contas da parcela anterior;	II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	260
III - estar em situação regular com a execução do plano de trabalho.	III - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	261
Art. 50. A administração pública deverá viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.		
Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados e geridos em conta bancária específica, em instituição financeira pública indicada pela administração pública, e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a 1 (um) mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando o prazo previsto para sua utilização for igual ou inferior a 1 (um) mês.	Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	262
Parágrafo único. Os rendimentos das aplicações financeiras, quando autorizados nos termos do art. 57, serão obrigatoriamente aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.	Parágrafo único. Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	263

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.	Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	264
Art. 53. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.		
Parágrafo único. Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços.	§ 1º Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	265
	§ 2º Demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	266
Art. 54. Em casos excepcionais, desde que fique demonstrada no plano de trabalho a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, em função das peculiaridades do objeto da parceria, da região onde se desenvolverão as atividades e dos serviços a serem prestados, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie, observados cumulativamente os seguintes pré-requisitos:	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	267
I - os pagamentos em espécie estarão restritos, em qualquer caso, ao limite individual de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por beneficiário e ao limite global de 10% (dez por cento) do valor total da parceria, ambos calculados levando-se em conta toda a duração da parceria;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	268
II - os pagamentos em espécie deverão estar previstos no plano de trabalho, que especificará os itens de despesa passíveis desse tipo de execução financeira, a natureza dos beneficiários a serem pagos nessas condições e o cronograma de saques e pagamentos, com limites individuais e total, observando o previsto no inciso I;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	269

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
III - os pagamentos de que trata este artigo serão realizados por meio de saques realizados na conta do termo de fomento ou de colaboração, ficando por eles responsáveis as pessoas físicas que os realizarem, as quais:	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	270
a) prestarão contas à organização da sociedade civil do valor total recebido, em até 30 (trinta) dias a contar da data do último saque realizado, por meio da apresentação organizada das notas fiscais ou recibos que comprovem os pagamentos efetuados e que registrem a identificação do beneficiário final de cada pagamento;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	271
b) devolverão à conta do termo de fomento ou de colaboração, mediante depósito bancário, a totalidade dos valores recebidos e não aplicados à data a que se refere a alínea <i>a</i> deste inciso;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	272
IV - a responsabilidade perante a administração pública pela boa e regular aplicação dos valores aplicados nos termos deste artigo permanece com a organização da sociedade civil e com os respectivos responsáveis consignados no termo de colaboração ou de fomento, podendo estes agir regressivamente em relação à pessoa física que, de qualquer forma, houver dado causa à irregularidade na aplicação desses recursos;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	273
V - a regulamentação poderá substituir o saque à conta do termo de fomento ou de colaboração pelo crédito do valor a ser sacado em conta designada pela entidade, hipótese em que a responsabilidade pelo desempenho das atribuições previstas no inciso III deste artigo recairá integralmente sobre os responsáveis pela organização da sociedade civil consignados no termo de colaboração ou de fomento, mantidas todas as demais condições previstas neste artigo;	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	274
VI - será considerado irregular, caracterizará desvio de recursos e deverá ser restituído aos cofres públicos qualquer pagamento, nos termos deste artigo, de despesas não autorizadas no plano de trabalho, de despesas nas quais não esteja identificado o beneficiário final ou de despesas realizadas em desacordo com qualquer das condições ou restrições estabelecidas neste artigo.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	275

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada na administração pública em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência.	Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	276
Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do instrumento deve ser feita pela administração pública, antes do seu término, quando ela der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada ao exato período do atraso verificado.	Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	277
Art. 56. A administração pública poderá autorizar o remanejamento de recursos do plano de aplicação, durante a vigência da parceria, para consecução do objeto pactuado, de modo que, separadamente para cada categoria econômica da despesa, corrente ou de capital, a organização da sociedade civil remaneje, entre si, os valores definidos para os itens de despesa, desde que, individualmente, os aumentos ou diminuições não ultrapassem 25% (vinte e cinco por cento) do valor originalmente aprovado no plano de trabalho para cada item.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	278
Parágrafo único. O remanejamento dos recursos de que trata o caput somente ocorrerá mediante prévia solicitação, com justificativa apresentada pela organização da sociedade civil e aprovada pela administração pública responsável pela parceria.		279
Art. 57. Havendo relevância para o interesse público e mediante aprovação pela administração pública da alteração no plano de trabalho, os rendimentos das aplicações financeiras e eventuais saldos remanescentes poderão ser aplicados pela organização da sociedade civil na ampliação de metas do objeto da parceria, desde que essa ainda esteja vigente.	Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	280
Parágrafo único. As alterações previstas no caput prescindem de aprovação de novo plano de trabalho pela administração pública, mas não da análise jurídica prévia da minuta do termo aditivo da parceria e da publicação do extrato do termo aditivo em meios oficiais de divulgação.	Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	281

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 58. A administração pública está incumbida de realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas antes do término da sua vigência, inclusive por meio de visitas in loco , para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma do regulamento.	Art. 58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	282
§ 1º Para a implementação do disposto no caput , o órgão poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.	§ 1º Para a implementação do disposto no caput , a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	283
§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.		
§ 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.		
Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.	Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	284
Parágrafo único. O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:	§ 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	285
I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;		
II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
III - valores efetivamente transferidos pela administração pública e valores comprovadamente utilizados;	III - valores efetivamente transferidos pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	286
IV - quando for o caso, os valores pagos nos termos do art. 54, os custos indiretos, os remanejamentos efetuados, as sobras de recursos financeiros, incluindo as aplicações financeiras, e eventuais valores devolvidos aos cofres públicos;	IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	287
V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas;	V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	288
VI - análise das auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.	VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	289
	§ 2º No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	290
Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria poderá ser acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada esfera de governo.	Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	291
Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.		
Art. 61. São obrigações do gestor:		
I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;		
III – (VETADO);		292
IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, com base no relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59 desta Lei;	IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	293
V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.		
Art. 62. Na hipótese de não execução ou má execução de parceria em vigor ou de parceria não renovada, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, a administração pública poderá, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:	Art. 62. Na hipótese de inexecução por culpa exclusiva da organização da sociedade civil, a administração pública poderá, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	294
I - retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;		
II - assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.	II - assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	295
Parágrafo único. As situações previstas no caput devem ser comunicadas pelo gestor ao administrador público.		
Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
§ 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias.	§ 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	296
§ 2º Eventuais alterações no conteúdo dos manuais referidos no § 1º deste artigo devem ser previamente informadas à organização da sociedade civil e publicadas em meios oficiais de comunicação.		
§ 3º O regulamento poderá, com base na complexidade do objeto, estabelecer procedimentos diferenciados para prestação de contas, desde que o valor da parceria não seja igual ou superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).	§ 3º O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	297
Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.		
§ 1º Serão glosados nas prestações de contas os valores que não atenderem ao disposto no caput deste artigo e nos arts. 53 e 54.	§ 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	298
§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.		
§ 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.		
§ 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento.		
Art. 65. A prestação de contas e de todos os atos que dela decorram dar-se-á, sempre que possível, em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.	Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	299

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:		
I - Relatório de Execução do Objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, assinado pelo seu representante legal, contendo as atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado, anexando-se documentos de comprovação da realização das ações, tais como listas de presença, fotos e vídeos, se for o caso;	I - relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	300
II - Relatório de Execução Financeira, assinado pelo seu representante legal e o contador responsável, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas.	II - relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	301
Parágrafo único. O órgão público signatário do termo de colaboração ou do termo de fomento deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente:	Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	302
I - relatório da visita técnica in loco realizada durante a execução da parceria, nos termos do art. 58;	I - relatório de visita técnica in loco eventualmente realizada durante a execução da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	303
II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento.		
Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada.		
§ 1º No caso de parcela única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto.	§ 1º No caso de prestação de contas única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	304

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
§ 2º No caso de previsão de mais de 1 (uma) parcela, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas parcial, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto vinculadas à parcela liberada.	§ 2º Se a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	305
§ 3º A análise da prestação de contas de que trata o § 2º deverá ser feita no prazo definido no plano de trabalho aprovado.	§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	306
§ 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que tratam o caput e o § 1º deste artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar:	§ 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que trata este artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	307
I - os resultados já alcançados e seus benefícios;		
II - os impactos econômicos ou sociais;		
III - o grau de satisfação do público-alvo;		
IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado		
Art. 68. Os documentos incluídos pela entidade na plataforma eletrônica prevista no art. 65, desde que possuam garantia da origem e de seu signatário por certificação digital, serão considerados originais para os efeitos de prestação de contas.		
Parágrafo único. Durante o prazo de 10 (dez) anos, contado do dia útil subsequente ao da prestação de contas, a entidade deve manter em seu arquivo os documentos originais que compõem a prestação de contas.		
Art. 69. A organização da sociedade civil está obrigada a prestar as contas finais da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até 90 (noventa) dias a partir do término da vigência da parceria, conforme estabelecido no respectivo instrumento.	Art. 69. A organização da sociedade civil prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	308
§ 1º A definição do prazo para a prestação final de contas será estabelecida, fundamentadamente, de acordo com a complexidade do objeto da parceria e integra a etapa de análise técnica da proposição e celebração do instrumento.	§ 1º O prazo para a prestação final de contas será estabelecido de acordo com a complexidade do objeto da parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	309

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
§ 2º O disposto no caput não impede que o instrumento de parceria estabeleça prestações de contas parciais, periódicas ou exigíveis após a conclusão de etapas vinculadas às metas do objeto.	§ 2º O disposto no caput não impede que a administração pública promova a instauração de tomada de contas especial antes do término da parceria, ante evidências de irregularidades na execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	310
§ 3º O dever de prestar contas surge no momento da liberação da primeira parcela dos recursos financeiros.	§ 3º Na hipótese do § 2º, o dever de prestar contas surge no momento da liberação de recurso envolvido na parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	311
§ 4º O prazo referido no caput poderá ser prorrogado por até 30 (trinta) dias, desde que devidamente justificado.		
§ 5º A manifestação conclusiva sobre a prestação de contas pela administração pública observará os prazos previstos no plano de trabalho aprovado e no termo de colaboração ou de fomento, devendo dispor sobre:	§ 5º A manifestação conclusiva sobre a prestação de contas pela administração pública observará os prazos previstos nesta Lei, devendo concluir, alternativamente, pela: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	312
I - aprovação da prestação de contas;		
II - aprovação da prestação de contas com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; ou	II - aprovação da prestação de contas com ressalvas; ou (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	313
III - rejeição da prestação de contas e a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial.	III - rejeição da prestação de contas e determinação de imediata instauração de tomada de contas especial. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	314
§ 6º As impropriedades que deram causa às ressalvas ou à rejeição da prestação de contas serão registradas em plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública, conforme definido em regulamento.	§ 6º As impropriedades que deram causa à rejeição da prestação de contas serão registradas em plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública, conforme definido em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	315
Art. 70. Constatada irregularidade ou omissão na prestação de contas, será concedido prazo para a organização da sociedade civil sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação.		
§ 1º O prazo referido no caput é limitado a 45 (quarenta e cinco) dias por notificação, prorrogável, no máximo, por igual período, dentro do prazo que a administração pública possui para analisar e decidir sobre a prestação de contas e comprovação de resultados.		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
§ 2º Transcorrido o prazo para saneamento da irregularidade ou da omissão, não havendo o saneamento, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, nos termos da legislação vigente.		
Art. 71. A administração pública terá como objetivo apreciar a prestação final de contas apresentada, no prazo de 90 (noventa) a 150 (cento e cinquenta) dias, contado da data de seu recebimento, conforme estabelecido no instrumento da parceria.	Art. 71. A administração pública apreciará a prestação final de contas apresentada, no prazo de até cento e cinquenta dias, contado da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável justificadamente por igual período. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	316
§ 1º A definição do prazo para a apreciação da prestação final de contas será estabelecida, fundamentadamente, de acordo com a complexidade do objeto da parceria e integra a etapa de análise técnica da proposição e celebração do instrumento.	§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	317
§ 2º O prazo para apreciar a prestação final de contas poderá ser prorrogado, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado.	§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	318
§ 3º Na hipótese do descumprimento do prazo definido nos termos do caput e dos §§ 1º e 2º em até 15 (quinze) dias do seu transcurso, a unidade responsável pela apreciação da prestação final de contas reportará os motivos ao Ministro de Estado ou ao Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, bem como ao conselho de políticas públicas e ao órgão de controle interno correspondentes.	§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	319
§ 4º O transcurso do prazo definido nos termos do caput e do § 1º sem que as contas tenham sido apreciadas:	§ 4º O transcurso do prazo definido nos termos do caput sem que as contas tenham sido apreciadas: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	320
I - não significa impossibilidade de apreciação em data posterior ou vedação a que se adotem medidas saneadoras, punitivas ou destinadas a ressarcir danos que possam ter sido causados aos cofres públicos;		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
II - nos casos em que não for constatado dolo da organização da sociedade civil parceira ou de seus prepostos, sem prejuízo da atualização monetária, impede a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo referido no caput deste parágrafo e a data em que foi ultimada a apreciação pela administração pública.	II - nos casos em que não for constatado dolo da organização da sociedade civil ou de seus prepostos, sem prejuízo da atualização monetária, impede a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo referido neste parágrafo e a data em que foi ultimada a apreciação pela administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	321
Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:		
I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;	I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	322
II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte em dano ao erário;	II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	323
III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:	III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	324
a) omissão no dever de prestar contas;		
b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou de infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;	b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	325
c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;		
d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.		
Parágrafo único. A autoridade competente para assinar o termo de fomento ou de colaboração é a responsável pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas, tendo como base os pareceres técnico e financeiro, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação.	§ 1º O administrador público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	326

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	327
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:	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 pública poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil as seguintes sanções: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	328
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;	II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	329
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.	III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	330
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.	§ 1º As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de aplicação da penalidade. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	331

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	§ 2º Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	332
	§ 3º A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	333
Art. 74. (VETADO).		334
Art. 75. O responsável por parecer técnico que conclua indevidamente pela capacidade operacional e técnica de organização da sociedade civil para execução de determinada parceria responderá administrativa, penal e civilmente, caso tenha agido com dolo ou culpa, pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, sem prejuízo da responsabilidade do administrador público, do gestor, da organização da sociedade civil e de seus dirigentes.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	335
Art. 76. A pessoa que atestar ou o responsável por parecer técnico que concluir pela realização de determinadas atividades ou pelo cumprimento de metas estabelecidas responderá administrativa, penal e civilmente pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, caso se verifique que as atividades não foram realizadas tal como afirmado no parecer ou que as metas não foram integralmente cumpridas.	(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)	336
Art. 77. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:		
“Art. 10.....		
VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;		
XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;		
XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;		
XIX - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente;	XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	337
XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;	XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	338
XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (NR)		
Art. 78. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:		
“Art. 11.....		
VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.” (NR)		
	Art. 78-A. O art. 23 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	339

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	"Art. 23. III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.' (NR)"	340
Art. 79. (VETADO).		341
Art. 80. O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, mantido pela União, fica disponibilizado aos demais entes federados, para fins do disposto no § 2º do art. 43 desta Lei, sem prejuízo do uso de seus próprios sistemas.	Art. 80. O processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	342
	Parágrafo único. O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, mantido pela União, fica disponibilizado aos demais entes federados, para fins do disposto no caput , sem prejuízo do uso de seus próprios sistemas. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	343
Art. 81. Mediante autorização da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão aderir ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para utilizar suas funcionalidades no cumprimento desta Lei.		
	Art. 81-A. Até que seja viabilizada a adaptação do sistema de que trata o art. 81 ou de seus correspondentes nas demais unidades da federação: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	344
	I - serão utilizadas as rotinas previstas antes da entrada em vigor desta Lei para repasse de recursos a organizações da sociedade civil decorrentes de parcerias celebradas nos termos desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	345
	II - os Municípios de até cem mil habitantes serão autorizados a efetivar a prestação de contas e os atos dela decorrentes sem utilização da plataforma eletrônica prevista no art. 65. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	346
Art. 82. (VETADO).		347

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.		
§ 1º A exceção do que trata o caput , não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a promulgação desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente para a hipótese de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública.		348
§ 1º A exceção de que trata o caput não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a entrada em vigor desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente para a hipótese de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública. (Redação dada pela Medida provisória nº 658, de 2014)		349
§ 1º A exceção de que trata o caput não se aplica às prorrogações de parcerias firmadas após a entrada em vigor desta Lei, exceto no caso de prorrogação de ofício prevista em lei ou regulamento, exclusivamente para a hipótese de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.102, de 2015)	§ 1º As parcerias de que trata o caput poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	350
§ 2º Para qualquer parceria referida no caput eventualmente firmada por prazo indeterminado antes da promulgação desta Lei, a administração pública promoverá, em prazo não superior a 1 (um) ano, sob pena de responsabilização, a repactuação para adaptação de seus termos a esta Lei ou a respectiva rescisão.		351
§ 2º Para qualquer parceria referida no caput eventualmente firmada por prazo indeterminado antes da entrada em vigor desta Lei, a administração pública promoverá, em prazo não superior a um ano, sob pena de responsabilização, a repactuação para adaptação de seus termos a esta Lei ou a respectiva rescisão. (Redação dada pela Medida Provisória nº 684, de 2015)	§ 2º As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	352

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	I - substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17, conforme o caso; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	353
	II - objeto de rescisão unilateral pela administração pública. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	354
	Art. 83-A. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	355
Art. 84. Salvo nos casos expressamente previstos, não se aplica às relações de fomento e de colaboração regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na legislação referente a convênios, que ficarão restritos a parcerias firmadas entre os entes federados.	Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	356
Parágrafo único. Os convênios e acordos congêneres vigentes entre as organizações da sociedade civil e a administração pública na data de entrada em vigor desta Lei serão executados até o término de seu prazo de vigência, observado o disposto no art. 83.	Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	357
	I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	358
	II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	359
	Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	360
	Art. 84-B. As organizações da sociedade civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	361
	I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	362
	II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	363
	III - distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	364

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	Art. 84-C. Os benefícios previstos no art. 84-B serão conferidos às organizações da sociedade civil que apresentem entre seus objetivos sociais pelo menos uma das seguintes finalidades: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	365
	I - promoção da assistência social; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	366
	II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	367
	III - promoção da educação; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	368
	IV - promoção da saúde; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	369
	V - promoção da segurança alimentar e nutricional; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	370
	VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	371
	VII - promoção do voluntariado; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	372
	VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	373
	IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	374
	X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	375
	XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	376
	XII - organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	377
	XIII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	378

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	Parágrafo único. É vedada às entidades beneficiadas na forma do art. 84-B a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	379
Art. 85. O art. 1º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:		
“Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.” (NR)		
	Art. 85-A. O art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	380
	"Art. 3º	381
	XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.....’ (NR)”	
	Art. 85-B. O parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	382
	‘Art. 4º	383
	Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.’ (NR)”	
Art. 86. A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A e 15-B:		
“Art. 15-A. (VETADO).”		

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Continua)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
“Art. 15-B. A prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria perante o órgão da entidade estatal parceira refere-se à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos:		
I - relatório anual de execução de atividades, contendo especificamente relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;		
II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;		
III - extrato da execução física e financeira;		
IV - demonstração de resultados do exercício;		
V - balanço patrimonial;		
VI - demonstração das origens e das aplicações de recursos;		
VII - demonstração das mutações do patrimônio social;		
VIII - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário;		
IX - parecer e relatório de auditoria, se for o caso.”		
Art. 87. As exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas que envolvem o termo de fomento ou de colaboração, desde a fase preparatória até o fim da prestação de contas, naquilo em que for necessário, serão excepcionadas quando se tratar de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, na forma do regulamento.	Art. 87. As exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas que envolvam a parceria, desde a fase preparatória até o fim da prestação de contas, naquilo que for necessário, serão excepcionadas quando se tratar de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, na forma do regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	384
Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.		385
Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de sua publicação oficial. (Redação dada pela Medida Provisória nº 658, de 2014)		386
Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de sua publicação oficial. (Redação dada pela Lei nº 13.102, de 2015)		387
Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos 540 (quinhentos e quarenta) dias de sua publicação oficial. (Redação dada pela Medida Provisória nº 684, de 2015)	Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos quinhentos e quarenta dias de sua publicação oficial, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)	388

APENDICE 1 - Quadro de alterações da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (Conclusão)

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014		
Redação original	Alterações	Número de alterações
	§ 1º Para os Municípios, esta Lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	389
	§ 2º Por ato administrativo local, o disposto nesta Lei poderá ser implantado nos Municípios a partir da data decorrente do disposto no caput . (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)	390
Brasília, 31 de julho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.		
<p>DILMA ROUSSEFF <i>José Eduardo Cardozo</i> <i>Guido Mantega</i> <i>Miriam Belchior</i> <i>Tereza Campello</i> <i>Clélio Campolina Diniz</i> <i>Vinícius Nobre Lages</i> <i>Gilberto Carvalho</i> <i>Luís Inácio Lucena Adams</i> <i>Jorge Hage Sobrinho</i></p> <p>Este texto não substitui o publicado no DOU de 1º.8.2014</p>		

APENDICE 2 - Questionário 1.

Com o intuito de conhecer contexto em que as organizações da sociedade civil estão inseridas e de buscar os possíveis problemas que as impedem ou dificultam em firmar parcerias com a Administração Pública Municipal, em função da publicação da Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014, esse questionário tem como objetivo levantar as principais necessidades e informações que servirão de base para pesquisa acadêmica e para preparação do roteiro de capacitação, de forma a abranger às principais necessidades encontradas. Por gentileza, respondam as questões a seguir de acordo com a realidade da associação da qual você faz parte.

Nome da Associação: _____.

Nome do Gestor: _____.

Tempo de existência: _____.

E-mail: _____.

Telefone: () _____ - _____.

Endereço: _____

Área de atuação:

() Educação () Saúde () Assistência () Cultura () Esporte () Meio Ambiente

() Direitos Humanos () Outra _____.

1. Quais destas opções de documentação estão em dia?

() CNPJ

() Estatuto

() Conselho Interno

() Regimento Interno

() Atas das Assembleias

() Termo de Posse

() Plano de Trabalho

() Certidões de regularidade fiscal e trabalhista

2. Quais destes profissionais prestam serviços para organização?

- Advogado () Sim () Não

Caso não, por qual motivo?

Contador () Sim () Não

Caso não, por qual motivo?

- Assistente Social() Sim () Não

Caso não, por qual motivo?

- Administrador() Sim () Não

Caso não, por qual motivo?

- Outro profissional? Qual?

3. A Associação da qual faz parte reside em prédio próprio ou alugado?

() Próprio

() Alugado

4. Possui relação legal com os órgãos abaixo, que envolve recursos financeiros?

() Prefeitura Municipal de Nepomuceno

() Governo Federal

() Governo Estadual

() Doações

5. Qual a porcentagem de recursos repassados pela Prefeitura em relação ao volume total de recursos da associação?

() 10% - 20%

() 20% - 30%

- () 30% - 40%
- () 40% - 50%
- () 50% - 60%
- () 60% - 70%
- () 70% - 80%
- () 80% - 90%
- () 90% - 100%

6. Há estabelecimento de metas para execução das atividades realizadas pela associação? Se sim, como funciona?

- () Sim. () Não

7. Há alguma forma de monitoramento/avaliação para execução das atividades realizadas pela associação? Se sim, qual é a forma dessa avaliação/monitoramento e como funciona?

- () Sim. () Não

8. A associação utiliza algum mecanismo de gestão da informação/transparência fiscal? Marque uma ou mais alternativas.

- () Sim; através de planos, diretrizes orçamentárias e orçamentos.
- () Sim; através de prestação de contas anuais.
- () Sim; através de relatórios demonstrativos e metas do resultado.
- () Sim; através da gestão fiscal.
- () Sim; outro mecanismo. Qual?_____.
- () Não utilizamos nenhum mecanismo de gestão da informação.

9. A associação realiza treinamentos e/ou capacitação técnica aos seus funcionários e colaboradores? Se sim, conte-nos como é realizado, qual o objetivo e quem participa.

10. A associação participa de alguma rede de cooperação?

Sim Não

Se sim, qual a rede e há quanto tempo? _____.

11. A organização é representada nacionalmente por alguma das organizações abaixo relacionadas? Se sim, marque uma ou mais alternativas.

Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong)

Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife)

Conselho Latino Americano de Igrejas (CLAI Brasil)

Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf)

Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB)

União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
(Unicafes/Pastorais Sociais),

Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab)

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

Associação de Proteção ao Meio Ambiente (Apema)

Cáritas Brasileira

Visão Mundial

Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)

Instituto Socioambiental (ISA)

Federação Nacional das Apaes (Fenapae)

12. A organização participou de consulta pública (apresentação de sugestões e demandas) para elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014)?

() Sim () Não

13. Tem conhecimento da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, que tem por objetivo parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil?

() Sim () Parcialmente () Não

14. Tem conhecimento sobre a nova forma de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (Termo de colaboração, Termo de fomento e/ou Acordo de Cooperação)?

() Sim () Parcialmente () Não

15. Indique três pontos que poderão ser discutidos no treinamento em relação a Lei nº 13.019/2014.

1. _____
2. _____
3. _____

16. Indique três dificuldades da sua organização para atender as exigências da nova Lei nº 13.019/2014.

1. _____
2. _____
3. _____

APENDICE 3 - Questionário 2.

O presente questionário tem o objetivo de levantar informações acerca **dos eventuais impactos da implementação da Lei Federal nº 13.019/2014** no âmbito do Município de Nepomuceno, em relação às parcerias locais com as organizações da sociedade civil de prestação de serviços assistenciais e educacionais, que servirão de base para pesquisa acadêmica. Por gentileza, respondam as questões a seguir de acordo com a realidade da organização da sociedade civil da qual você faz parte.

Nome da OSC : _____.

1. A OSC teve dificuldade para se adequar ao Marco Regulatório das OSC (Lei nº 13.019/2014)?

() Sim. Indique o grau de dificuldade em uma escala de 0 a 10: _____

() Não.

2. A implementação do Marco Regulatório das OSC (Lei nº 13.019/2014) no Município de Nepomuceno aumentou o nível de exigência para firmar parceria com a Administração Municipal?

() Sim. Em que grau as exigências aumentaram em uma escala de 0 a 10? _____

() Não.

3. A implementação do Marco Regulatório das OSC (Lei nº 13.019/2014) no Município de Nepomuceno aumentou o nível de controle/fiscalização do poder público sobre a execução da parceria firmada com a OSC?

() Sim. Em que grau o controle/fiscalização aumentou em uma escala de 0 a 10? _____

() Não.

4. A OSC já havia elaborado Plano de Trabalho nos moldes do exigido pelo Decreto Municipal nº 862, de 19 de abril de 2017, que dispõe a aplicação, no âmbito da Administração Pública Municipal, da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias com Organizações da Sociedade Civil?

Sim. Não. Parcialmente.

5. A implementação do Marco Regulatório das OSC (Lei nº 13.019/2014) no Município de Nepomuceno trouxe mudança na forma da OSC gerir os recursos repassados pela Prefeitura?

Sim. Exemplifique: _____

Não.

6. A OSC recebeu apoio dos técnicos do Município de Nepomuceno na formalização da parceria e durante sua execução?

Sim. Indique o grau de apoio em uma escala de 0 a 10: _____

Não.

7. Em relação à prestação de contas da parceria firmada entre a OSC e o Município de Nepomuceno. Houve dificuldade na elaboração da prestação de contas?

Sim. Cite a principal dificuldade encontrada pela OSC.

Não.

8. A implementação do Marco Regulatório das OSC (Lei nº 13.019/2014) no Município de Nepomuceno causou algum impacto para a OSC?

Sim. Indique o grau do impacto em uma escala de 0 a 10? _____

Não causou impacto.