

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DE RIBEIRÃO PRETO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE
ORGANIZAÇÕES

**O marco legal das organizações da sociedade civil: criação do índice de
transparência e eficiência**

RICARDO MIGUEL SOBRAL

**RIBEIRÃO PRETO
2019**

PROF. DR. VAHAN AGOPYAN
Reitor da Universidade de São Paulo

PROF. DR. ANDRÉ LUCIRTON COSTA
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

PROF. DR. JORGE HENRIQUE CALDEIRA DE OLIVEIRA
Chefe do Departamento de Administração

RICARDO MIGUEL SOBRAL

**O marco legal das organizações da sociedade civil: criação do índice de
transparência e eficiência**

Tese de Doutorado para conclusão de curso
no programa de doutorado em Administração
de Organizações da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade de Ribeirão
Preto, da Universidade de São Paulo, na linha
de pesquisa Geração de Valor.

Orientador: Prof. Dr. André Lucirton Costa

**RIBEIRÃO PRETO
2019**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo, desde que citada a fonte

Sobral, Ricardo Miguel

O marco legal das organizações da sociedade civil: criação índice de transparência e eficiência. Ribeirão Preto, 2019

162 p.: il. 30cm

Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Geração de Valor.

Orientador: Prof. Dr. André Lucirton Costa

1. Organização da Sociedade Civil. 2. Marco Regulatório. 3. Eficiência e Transparência.

Nome: SOBRAL, Ricardo Miguel

Título: O marco legal das organizações da sociedade civil: criação do índice de transparência e eficiência

Tese apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutor em Administração

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, minha eterna professora, Dona Vera, que garantiu condições de continuar os estudos e a pesquisa, ainda no mestrado, me apoiando emocional e substancialmente, que todo dia dizia palavras de carinho e estímulo, com o carinho que sempre dedicou desde as primeiras histórias para dormir contadas a mim e ao meu irmão.

Ao meu pai, José Carlos (*in memoriam*), agradeço por cada segundo de ensinamento e vivência que fez questão de compartilhar comigo até o seu último momento, que todos os dias exigia mais e mais comprometimento e seriedade naquilo que eu fazia e que, ao mesmo tempo, me mostrou com maestria que o conhecimento e o sucesso nada são sem respeito ao próximo, empatia, solidariedade, notadamente, para com os seres humanos menos favorecidos e abastados.

À minha mulher, Priscila, e aos meus dois filhos, Ricardo Filho e Benício, o meu mais sincero agradecimento e fraternal abraço de pai, marido e companheiro, pois, apesar da ausência, da distância e da privação do convívio, sempre me esperavam de braços abertos, sorriso no rosto e calorosos abraços, momento em que minhas energias eram renovadas para superar as dificuldades e continuar na missão de aprimorar minha vida pessoal, profissional e acadêmica. Aos meus irmãos, Karina, Patrícia e Carlos Eduardo, por terem compartilhado e me ensinado que a infância é momento de alegria e a dividir tudo o que temos e ainda que juntos somos mais fortes e felizes e que os irmãos podem viver na infância eternamente.

Ao meu amigo e orientador Prof. Dr. André Lucirton Costa, por todos os ensinamentos, cobrança e cordialidade no desenvolvimento da pesquisa, mas também no meu desenvolvimento enquanto pessoa desde a graduação e, principalmente, nesses anos de doutorado.

Aos meus colegas de escritório que compartilharam das novas descobertas e viveram as angústias e as ausências em certos momentos em razão deste trabalho.

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese ao meu pai, o Dr. José Carlos Sobral, que nunca cursou o programa de doutoramento na academia, mas, sem dúvida, um doutor das coisas da vida, do respeito ao próximo, ao pobre, àquele em situação vulnerável e sem idolatria ao poder e aos poderosos. Ao homem que me mostrou a política como forma de mudar a realidade social na qual vivemos e que as condutas, independentes da crença e religião, devem ser norteadas por aquilo que é certo, pelo dever ser e não pelo senso comum, pelo que é ético, mesmo que contra o seu próprio interesse.

RESUMO

Sobral, R. M. **O marco legal das organizações da sociedade civil: criação do índice de transparência e eficiência.** 2019. 162 f. Tese (doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão da Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2019.

As demandas sociais por serviços de natureza pública são crescentes e constituem dever do estado, seja por fornecimento direto seja por meio da criação de mecanismos diversos que permitam a concretização por outras organizações, em parceria. Nesse sentido, no Brasil, o desenvolvimento e execução das políticas públicas através de Organizações da Sociedade Civil – OSC – é um fenômeno inexorável no desenvolvimento da sociedade brasileira e tem como regramento especial a Lei nº 13.019/2014, denominada de Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil – MROSC. Ante este cenário de participação conjunta, em regime de mútua cooperação, é necessária a fixação de regras e padrões que permitam, ao mesmo tempo, a efetiva prestação dos serviços e mecanismos de controle na aplicação dos recursos do erário, evitando o desvio de finalidade e a corrupção. O objetivo geral da tese é, portanto, a criação de um índice, baseado em critérios objetivos extraídos das exigências legais e dos motivos que levam os órgãos de controle, sendo para efeito de estudo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a considerar irregulares ou regulares com ressalvas as contas de uma atividade exercida pelas OSC's. Os objetivos específicos consistem em definir as organizações existentes na Sociedade Civil, analisar a legislação referente ao regulamento das relações entre Organizações da Sociedade Civil e o Estado Brasileiro, analisar detalhadamente a Lei que rege as relações entre as Organizações da Sociedade Civil e o Estado, o Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil, estratificar quais são as principais fontes de rejeição e glosas nas contas das OSC's em análises efetuadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e desenvolver o índice de eficiência e transparência, de forma estruturada e fundamentada. O método foi dividido em quatro partes, partindo do geral para o especial, iniciando pela literatura clássica do conceito da sociedade civil, em seguida pela literatura recente a partir dos termos estado e democracia e sociedade civil. Já no terceiro passo uma descrição, a partir da Constituição da República de 1988, do ordenamento jurídico de execução de serviços públicos entre o Estado e mercado e a sociedade civil (Lei de OS, OSCIP, Concessões, Parcerias Público-Privadas e o MROSC). A quarta parte a identificação dos julgados de atividades financiadas pelo estado e executadas pela sociedade civil organizada em municípios acima de 100.000 habitantes para identificação das suas características. A partir dos julgados, foi possível a identificação de sete motivos de irregularidade, inclusive em quais são aplicadas as penalidades mais severas e, com isso, se pode atribuir os pesos do índice deficiência e transparência, que permitirá ao administrador elementos objetivos para a seleção das propostas recebidas em um chamamento público.

Palavras-chave: Organizações da sociedade civil; Marco Regulatório; Eficiência e Transparência.

ABSTRACT

Sobral, R. M. **The legal framework of civil society organizations: creation of the transparency and efficiency index.** 2019. 162 f. Tese (doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão da Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2018.

The social demands for public services are growing and they are the duty of the state, either through direct provision or through the creation of diverse mechanisms that allow the realization by other organizations, in partnership. In this sense, in Brazil, the development and implementation of public policies through Civil Society Organizations (CSO's) is an inexorable phenomenon in the development of Brazilian society and has as its special rule L. No. 13.019 / 2014, known as the Organizational Regulatory Framework of Civil Society - MROSC. Given this scenario of joint participation, in a regime of mutual cooperation, it is necessary to establish rules and standards that allow, at the same time, the effective provision of services and control mechanisms in the application of the resources of the purse, avoiding the deviation of purpose and the corruption. The general objective of the thesis is, therefore, the creation of an index, based on objective criteria extracted from the legal requirements and the motives that lead the control bodies, and for the purpose of study the Court of Auditors of the State of São Paulo, to consider irregular or regular with the exception of the accounts of an activity carried out by CSO's. The method to allow management to classify these organizations for the allocation of scarce public resources. The specific objectives are to define the existing organizations in Civil Society, to analyze the legislation regarding the regulation of relations between Civil Society Organizations and the Brazilian State, to analyze in detail the Law governing the relations between Civil Society Organizations and the State, the Regulatory Framework of Civil Society Organizations, stratify which are the main sources of rejection and disallowance in CSO accounts in analyzes carried out by the Court of Auditors of the State of São Paulo and develop the efficiency and transparency index, in a structured and substantiated manner. The method was divided into four parts, starting from the general to the special, starting with the classical literature of the concept of civil society, followed by the recent literature from the terms state and democracy and civil society, in the third step a description from of the Constitution of the Republic of 1988, the legal framework for the execution of public services between the State and the market and civil society (OS Law, OSCIP, Concessions, Public-Private Partnerships and the MROSC), the fourth part identifies the judges of State-funded and organized civil society activities in municipalities over 100,000 to identify their characteristics. Based on the judgments, it was possible to identify seven reasons for irregularity, including the most severe penalties applied, and thus, we can assign the weights of the deficiency and transparency index, which will allow the administrator objective elements for the selection of proposals received in a public call

KEYWORDS: Civil Society Organizations; Regulatory Framework; efficiency and transparency.

ÍNDICE DE SIGLAS

- ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- CG** – Contrato de Gestão
- CGP** – Comitê Gestor da Parcerias Público-privadas
- CND** – Certidão Negativa de Débitos
- CNPJ** – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- CNPq** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- COFINS** – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CPRB** – Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta
- CRFB** – Constituição da República Federativa do Brasil
- CSLL** – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- CV** – Convênio
- DOE** – Diário Oficial do Estado
- DOU** – Diário Oficial da União
- FGP** – Fundo Garantidor da Parcerias Público-Privadas
- FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- INSS** – Instituto Nacional de Seguridade Social
- LC** – Lei Complementar
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MP** – Medida Provisória
- MROSC** – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
- ONG** – Organização Não Governamental
- OS** – Organização Social
- OSC** – Organização da Sociedade Civil
- OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PAED** – Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
- PDDE** – Programa Dinheiro Direto na Escola
- PIS/PASEP** – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PLP** – Projeto de Lei Popular

PMI – Proposta de Manifestação de Interesse Social

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNP – Programa Nacional de Publicização

PPP – Parceria Público Privada

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TC – Termo de Colaboração

TC – Tomada de Contas

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCE-SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCM – Tribunal de Contas do Município

TCU – Tribunal de Contas da União

TED – Transferência Eletrônica Disponível

TF – Termo de Fomento

TP – Termo de Parceria

UFESP – Unidade Fiscal do estado de São Paulo

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1 – Teorias de Análise do Estado</i>	43
<i>Figura 2 – Diagrama de Venn – Estado, Mercado e Sociedade Civil</i>	47
<i>Figura 3 – Graus de Parentesco segundo o código civil</i>	89
<i>Figura 4 – Interface inicial do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo</i>	100
<i>Figura 5 – Interface inicial do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo</i>	101
<i>Figura 6 – Interface inicial do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo</i>	101
<i>Figura 7 – Interface inicial do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo</i>	102
<i>Figura 8 – Distribuição dos julgamentos de contas das OSC's</i>	104
<i>Figura 9 – Distribuição dos fundamentos de irregularidades na análise de contas – TCE-SP</i>	105
<i>Figura 10 – Distribuição dos julgamentos no ano da análise</i>	106
<i>Figura 11 – Fundamento do voto em conta irregular com sentido de orientação</i>	108
<i>Figura 12 – Justificativa da irregularidade e multa</i>	112
<i>Figura 13 – Razão entre total de casos e aplicação de multa</i>	121

ÍNDICE DE TABELAS

<i>Tabela 1 – Artigos encontrados por elemento de pesquisa</i>	18
<i>Tabela 2 – Diferenças entre as modalidades de parcerias</i>	81
<i>Tabela 3 – Quantidade de processos e julgados analisados</i>	103
<i>Tabela 4 – Distribuição dos julgados por categoria</i>	104
<i>Tabela 5 – Quantidade de julgados por mérito, valores de ressarcimento e multa</i>	119
<i>Tabela 6 – Processos, ressarcimento e multas</i>	119
<i>Tabela 7 – Processo, multa e causa da irregularidade</i>	120
<i>Tabela 8 – Aplicação de multas em razão da causa da irregularidade</i>	121
<i>Tabela 9 – Variáveis e informações relevantes</i>	125
<i>Tabela 10 – Variáveis e informações relevantes “calibrada”</i>	126
<i>Tabela 11 – Objetivos legais e de redução de irregularidade</i>	129
<i>Tabela 12 – Objetivos e resultados</i>	131

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
OBJETIVOS	16
1. METODOLOGIA DA PESQUISA	17
2. OS ESTADOS NACIONAIS CONSTITUCIONAIS	21
2.1 Os Estados Nacionais Constitucionais	21
2.2 A Sociedade Civil na idade contemporânea	36
2.3 O poder e a política	44
3. A SOCIEDADE CIVIL E A ECONOMIA	45
3.1 Os setores da economia, as suas interrelações e as organizações da sociedade civil – OSC	48
3.2 O cidadão, os setores produtivos e as OSC's	48
3.2.1 As atividades exercidas pela sociedade civil, individualmente ou em grupo, na Constituição de 1988	50
4. AS LEIS INERENTES ÀS ATIVIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS EXERCIDAS PELO ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE CIVIL	55
4.1 A legislação constitucional	60
4.2 A legislação infraconstitucional	63
4.2.1 Lei de Concessões, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995	64
4.2.2 Lei das Organizações Sociais, Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998	67
4.2.3 Lei das Organizações Sociedade Civil de Interesse Público, Lei nº 11.079 de 23 de março de 1999	70
4.2.4 Lei das Parcerias Público-Privadas, Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004	74
4.2.5 Lei de Parcerias (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014	79
5. O CONTROLE PÚBLICO DA SOCIEDADE CIVIL	98
5.1 Análise dos acórdãos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em relação à Sociedade Civil	99
5.1.1 Falha na documentação	107
5.1.2 Aplicação de valor em finalidade diversa	109
5.1.3 Cobrança de taxa de administração	111
5.1.4 Custeio de mão de obra	113
5.1.5 Falha nos comprovantes	113
5.1.6 Meio impróprio	114
5.1.7 Falta de pertinência entre o objetivo da OSC e atividade realizada	115
5.2 Dos valores analisados e da aplicação da penalidade de multa	118
5.3 Índices na administração	122
5.3.1 Índice de Eficiência e Transparência	124
6. CONCLUSÃO	131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136
REFERÊNCIAS CONSULTADAS	142
ANEXOS	144
ANEXO A – JULGADOS ANALISADOS	144
ANEXO B – CONTAS REGULARES COM RESSALVAS	159
ANEXO C – CONTAS IRREGULARES	160
ANEXO D – DISTRIBUIÇÃO DOS JULGADOS POR ANO	162

INTRODUÇÃO

O Estado é uma construção social que apresenta uma forma de organização estruturada com o poder-dever de fixar regras e criar mecanismos de coerção para a manutenção de condições mínimas de perenidade e de segurança jurídica. A participação deste Estado na vida do indivíduo pode ser mais profunda e contundente ou distante, quando apenas garantirá o seu próprio funcionamento, não se configurando como um prestador de serviços públicos à coletividade.

O que diferencia um de outro é o grau de atuação da administração pública, por meio da definição das políticas públicas e sua efetivação, e o direito, uma vez que nas normas estão descritas todas as obrigações e poderes dos gestores públicos.

Nesse contexto, no cenário brasileiro, se deve entender o Estado a partir da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, de 05 de outubro de 1988, que abriu uma nova fase na história brasileira quanto ao controle, definição e execução dos serviços de natureza pública. O texto maior, até mesmo pelo momento em que foi promulgado, logo após o período de Ditadura Militar e supressão de direitos civis e sociais, não só contemplou uma gama de direitos em seu enunciado, mas elevou, já em seu artigo primeiro, uma série de valores que devem nortear o Estado brasileiro.

Os conceitos referentes a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político são elevados a alicerces da sociedade política brasileira, devendo todo o poder do povo ser exercido por meio de representantes eleitos ou mesmo diretamente.

A Carta de Direitos também traçou os seus objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, que garantisse o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para cumprir com seus objetivos, e embasada em seus alicerces, determinou, de forma expressa¹, que são direitos sociais de todo indivíduo “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Acontece que essa pluralidade de direitos, em seu início, foi entendida como uma norma programática, ou seja, apenas algo a ser alcançado, mas sem eficácia, um programa de

¹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

governo que o Estado brasileiro deveria ter como estrela guia na finalidade de melhorar a condição de seus membros e a redução das desigualdades sociais. Com o tempo, a interpretação das normas constitucionais foi se alterando e aquilo que até então era apenas um programa, tomou vigor e passou a ser considerado como direito real e, portanto, dever do Estado para com todos.

Nesse cenário, o Estado brasileiro, composto por todos os seus entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios, deveria implementar e garantir o acesso a diversos serviços públicos, e de qualidade, mas, em todas as esferas, não possuía a imprescindível estrutura para conseguir garantir a entrega a contento. Assim, uma vez que a estrutura destes entes, por meio da administração direta, não detinha condições operacionais para disponibilizar e executar a totalidade dos serviços descritos no artigo 6º da CRFB, e ainda se o fizesse poderia levar ao extremo do Estado máximo², tornou-se necessária a criação de mecanismos de delegação e cooperação com outras empresas e organizações existentes na sociedade, para a concretização dos serviços com melhor eficiência e ganho de produtividade. Nas palavras de Lotta e Favareto (2016, p. 49-50), trata-se de uma opção pela “construção de modelos de gestão de políticas com coordenação entre entes federativos e a sociedade civil”.

Inicialmente, o ordenamento pátrio previa a formalização de convênio, acordo ou outra forma de ajustes entre agentes e órgãos da administração para a efetivação da prestação dos serviços públicos. Ocorre que a ineficiência do Estado e a escassez de recursos provocaram a criação de novas ferramentas jurídicas que tinham o Estado de um lado e empresas e/ou organizações do outro, pois tanto à época da elaboração da Constituição – pela precariedade da própria estrutura – quanto atualmente, pelo aumento exponencial da demanda e impossibilidade de acompanhamento pelo mecanismo estatal, o Estado se mostrou incapaz de suprir, *per si*, toda a demanda.

Com isso, e ante o princípio da estrita legalidade³, diversos mecanismos (legislativos) surgiram para regulamentar tais relações, os quais são, em uma sequência cronológica: as Leis de Concessões; Organizações Sociais – OS’s; Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s; Parcerias Público-Privadas – PPP’s – e, por último, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC⁴ e a Lei de Inovação

² A definição do Estado Máximo vem da antítese ao Estado Mínimo e consiste na definição de que é função do Estado intervir a todo momento na sociedade, inclusive, com a finalidade de garantir o desenvolvimento social. Tal conceito é embasado nas teorias de Marx, Engels e São Tomás de Aquino e foram feitas em contraponto ao conceito do Estado Liberal dos séculos XVIII e XIX (CARVALHO FILHO, 2007, p. 2-3).

³ Princípio norteador do direito administrativo que consiste na teoria de que o Estado somente pode realizar aquilo que estiver previsto em lei.

⁴ Leis: Concessões 8.987/95, OS’s 9.637/98, OSCIP’s 9.790/99, PPP’s 11.079/2004 e MROSC 13.019/2014.

Tecnológica, criando-se assim um sistema normativo complexo que rege toda a relação entre o Estado e os demais setores da economia (Mercado e Sociedade Civil).

Nesse cenário, a execução de parte significativa dos serviços públicos passou a ser exercida pelo mercado e por Organizações da Sociedade Civil – OSC’s, que são instituições de direito privado, sem distribuição de resultado financeiro a seus membros e que utilizam a totalidade de seus recursos na persecução de seu objeto social (BRASIL, 2014).

O que se observou foi uma opção política e até mesmo consequência do desenvolvimento do Estado brasileiro da opção pela realização dos serviços públicos de forma integrada e compartilhada com as instituições do Mercado e as OSC’s. Significa dizer que o modelo adotado apresenta três vetores complementares e não antagônicos, conforme será aprofundado no capítulo específico sobre a economia civil.

Karl Polanyi, ao abordar o tema, afirmava que há incompatibilidade entre o capitalismo e a democracia (POLANYI, 2012; MORA; VICTORIANO, 2017), propondo duas soluções: “a extensão do princípio democrático da política à economia ou a completa abolição da esfera política da democrática”⁵ (MORA; VICTORIANO, 2017, p. 10). Importante ressaltar que é essencial a mudança de paradigma na leitura da relação Estado e Mercado, sendo estritamente necessária a interpretação de que não são forças opostas e antagônicas no desenvolvimento de uma sociedade, apresentando um melhor entendimento da primeira solução.

Nesse sentido, a alternativa proposta pelo Estado brasileiro se deu no sentido de propor a extensão do princípio democrático da política à economia, permitindo que o Mercado e as Organizações da Sociedade Civil participassem da prestação de serviços atribuídos ao Estado, demonstrando nitidamente o surgimento de intersecções nas searas de atuação Estado, Mercado e Sociedade Civil.

Ocorre que, com relação aos serviços de natureza e interesse público realizados pelas OSC’s atualmente, não há um sistema de avaliação de políticas públicas brasileiras ou ferramentas validadas que permitam verificar se a execução dos programas sociais ou serviços públicos atinge os princípios constitucionais explícitos da impessoalidade, eficiência e transparência. A análise tradicional efetuada pelos órgãos de controle, atualmente, tende a se debruçar sobre os critérios técnicos e burocráticos, ou seja, o cumprimento de requisitos formais de adequação da aplicação do recurso ao objeto da parceria ou do negócio jurídico.

⁵ Tradução livre do Autor.

A impessoalidade, fator antagônico à subjetividade, é necessária para afastar o favorecimento no recebimento de recurso público que pertence à coletividade, por motivos outros que não o atingimento do bem comum e da forma mais eficiente, como taxativamente expresso nos artigos iniciais da CRFB.

A transparência e a eficiência são as ferramentas para garantir que a aplicação dos recursos se dê de forma correta na busca do interesse coletivo. A primeira porque permite que o povo, e nesse sentido qualquer indivíduo do Estado e na qualidade de detentor do poder, possa conferir exatamente a quantidade e a forma da execução do recurso público. Já a segunda possibilita a criação de requisito formal e objetivo para classificar as OSC's existentes e evitar os desvios de finalidade e a corrupção na gestão dos recursos públicos, pois como afirma Von Bogdandy (2015, p. 22): *“la corrupción es una expresión evidente de un fenómeno que, cuando alcanza a ser sistémico, corroe el Estado de derecho”*.

Considerando-se a importância de tais princípios, bem como o fato de que a participação da sociedade civil na gestão pública, se não ocorrer de maneira bem organizada, bem articulada, mostra-se totalmente sem efetividade – conforme ensinado por Lotta e Favaretto (2016) – neste trabalho propõem-se mecanismos para que tal atuação, no Brasil atual, possa traduzir-se em algo mais efetivo.

Tendo em vista que todo trabalho de escrita presume e permite a manipulação da memória e a “capacidade de adaptação e atualização do pensamento aos problemas de seus tempos”, o presente texto tem por objetivo levantar – sob a ótica das teorias de renomados autores – aspectos que se fundamentam na construção da sociedade civil e na discussão dos seus papéis e da sua atuação, mas com olhar voltado para a perspectiva atual e com adaptações para os contemporâneos modelos de Estado, Sociedade Civil e Mercado (NICODEMO, 2016, p. 176).

Dessa forma, o problema de pesquisa é definido em como os gestores públicos podem ordenar as OSC's para a escolha de qual delas receberá o investimento público, lastreadas em critérios objetivos decorridos de eficiência e transparência. Tal ferramenta será essencial num cenário de crise em que o volume de recurso é escasso frente à necessidade de serviços públicos a ser executados, seja pelo Estado ou pelas OSC's.

O pressuposto que norteia o trabalho é que a implementação do índice, com critérios claros e definição objetiva, resultará no ganho de eficiência e transparência e acarretará em aplicação dos recursos do erário de forma a se restringir os desvios de finalidade, pois destinadas àquelas OSC's com melhores níveis, permitindo o controle social e dos órgãos

interno e externo com tal função, e de eficiência, aplicando técnicas de gestão no uso do dinheiro público.

Além disso, por utilizar requisitos objetivos e de prévio conhecimento, permitirá a redução da impessoalidade e do desvio de finalidade na escolha de uma instituição em detrimento de outra. A aplicação prática da ferramenta buscará garantir maior economia e eficiência na aplicação do erário e, ainda, fornecerá para as organizações da sociedade civil um regramento claro e objetivo, permitindo que as OSC's possam se qualificar e se preparar no anseio de receber recursos públicos.

Referido indicador, uma nova ferramenta que se pretende seja disponibilizada à Administração Pública, é a contribuição original do trabalho, pois permitirá aos órgãos da administração analisar e classificar as OSC's antes do recebimento do recurso e, com isso, reduzir o mau uso do dinheiro público. Tal contribuição se mostra essencial em um momento de crise econômica, com austeridade fiscal por todos os níveis de governo e escassez de investimento em serviços públicos disponíveis à sociedade.

O ajuste do pesos das notas do índice se deu a partir de julgados realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para um período de cinco anos, compreendendo as decisões cuja data de autuação ocorreu entre 01 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2017, pela análise de contas separadas em três grupos: rejeitadas, aprovadas com ressalvas e aprovadas. A seleção dos julgados abrangeu a totalidade das decisões para o período acima mencionado e para os negócios jurídicos com aporte para municípios com mais de cem mil habitantes.

OBJETIVOS

O objetivo geral da presente tese de doutorado consiste em desenvolver um índice de eficiência e transparência para a classificação de OSC's lastreado em critérios objetivos e prefixados, sob a ótica da imparcialidade e da eficiência na aplicação do recurso público, a partir das obrigações previstas em lei e das principais causas de rejeição por órgãos de controle.

A fim de viabilizar o objetivo geral, são propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) Definir as organizações existentes na Sociedade Civil (brasileira);
- b) Analisar a legislação referente ao regulamento das relações entre Organizações da Sociedade Civil e o Estado brasileiro;
- c) Analisar detalhadamente a lei que rege as relações entre as Organizações da Sociedade Civil e o Estado, o Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil;
- d) Estratificar quais são as principais fontes de rejeição e ressalvas nas contas das OSC's em análises efetuadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;
- e) Desenvolver o índice de eficiência e transparência de forma estruturada e fundamentada.

1. METODOLOGIA DA PESQUISA

A fim de atingir os objetivos apresentados, a presente tese de doutorado, resultado de ampla pesquisa sobre o tema, é apresentada em quatro partes distintas, as quais percorrem caminhos ímpares, os quais, quando entrelaçados, permitiram chegar, posteriormente, às conclusões apresentadas. Nos próximos parágrafos, as etapas metodológicas são detalhadas.

A etapa 1 (um) consistiu na conceituação de Estado e Sociedade Civil, a partir da literatura clássica sobre o tema, em especial, sobre os escritos de Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Marx e Gramsci, por se tratar de conceitos e definições que subsidiarão as discussões posteriores, sem a clareza dos quais se torna impossível compreender o lugar, pois quando se faz uma pesquisa que tenha caráter (ainda que parcial) qualitativo, o contexto do fenômeno estudado precisa ser levado em consideração (CORREIA; OLIVERIA; GOMEZ, 2016, p. 114).

A etapa 2 (dois) se iniciou com a fixação, no marco teórico, dos conceitos da economia para a sociedade civil, da relação entre poder e política e Estado e democracia, a partir do final do século XX, e entendendo o funcionamento da sociedade a partir da leitura e do posicionamento dos vetores atinentes a cada um dos setores (Estado, Mercado e Sociedade Civil).

Essa perspectiva e postura em relação ao objeto do estudo é ponto essencial para fazer a ligação com a descrição do sistema normativo entre o Estado e os demais setores da economia, em especial, as OSC's existentes e válidas atualmente no Brasil.

Ainda nessa etapa foi feita uma análise da literatura atualizada sobre o tema, com o enfoque de se aprofundar sobre o distanciamento entre poder e a política nos dias atuais, entre as decisões institucionais e os anseios por serviços sociais e melhor bem-estar social. Para tanto, utilizou-se de uma revisão da literatura sobre os termos sociedade civil, por meio de pesquisa na plataforma *scopus*⁶ e *web of science*⁷.

A pesquisa resultou em 812 (oitocentos e doze) artigos encontrados entre os anos de 2014 a 2018, sendo selecionados os 8 (oito) artigos com maior aderência, 4 (quatro) para cada elemento de pesquisa. A seleção foi feita pela leitura do resumo. A tabela 1 apresenta o número de artigos por ano e por elemento de pesquisa.

⁶ A pesquisa foi realizada por meio de acesso no endereço eletrônico: <https://www.scopus.com/search/form.uri?display=basic>. A pesquisa foi feita para o aparecimento de elemento de pesquisa no título, resumo ou palavra-chave.

⁷ A pesquisa foi realizada por meio de cadastro e acesso no endereço eletrônico: <https://www.webofknowledge.com/>. A pesquisa foi feita em todas as bases de dados da plataforma e quando o indicador foi constatado como tópico da publicação.

Tabela 1 – Artigos encontrados por elemento de pesquisa

Elemento de Pesquisa	2018		2017		2016		2015		2014		Subtotal		TOTAL
	Scopus	Web of Science	Scopus	Web of Science									
Estado e Democracia	25	72	8	75	6	74	6	79	1	71	46	371	417
Sociedade Civil	10	67	8	68	15	86	9	62	5	65	47	348	395

Fonte: Elaborada pelo autor

A etapa 3 (três) consistiu na identificação das obrigações legais referentes a eficiência e transparência para que se possa mensurar objetivamente às OSC's, identificando 11 variáveis independentes que compõem o índice (site, cadastro, receita, despesas, documentos, certidões, prestação de contas, eficiência nos custos, aplicação, gratuidade e liquidez específica).

Para o indicador **site**, que consiste na existência de endereço eletrônico da OSC, se atribui a pontuação de 0 (zero), 2,5 (dois e meio) ou 5 (cinco) pontos se, respectivamente, não existir o endereço eletrônico, necessitar de cadastro para obter acesso ou sem nenhuma restrição.

Para o indicador **cadastro**, que consiste nas informações de composição e informação jurídico-administrativa da OSC, será atribuída a pontuação de 0 (zero), 2,5 (dois e meio) ou 5 (cinco) pontos se, respectivamente, não disponibilizar de forma pública e sem requerimento o estatuto e ata de posse vigente, apenas um dos documentos ou os dois documentos (não será considerada versão anterior ou cuja vigência tenha expirado).

Para o indicador **receita**, que consiste nas entradas de recursos recebidas pela OSC, será atribuída a pontuação de 0 (zero), 1,0 (um), 2,0 (dois) ou 5 (cinco) pontos se, respectivamente, não disponibilizar as informações, apresentar somente o valor total, por rubrica individualmente por agente.

Para o indicador **despesa**, que consiste nas saídas de recursos efetuadas pela OSC, independentes se relacionada aos projetos, será atribuída a pontuação de 0 (zero), 1,0 (um), 2,0 (dois) ou 5 (cinco) pontos se, respectivamente, não disponibilizar as informações, apresentar somente o valor total, por rubrica e individualmente por agente.

Para o indicador **documentos**, que consiste nos negócios jurídicos firmados pela OSC, tais como convênios, contratos, acordos e parcerias, será atribuída a pontuação de 0 (zero), 5,0 (cinco) ou 10 (dez) pontos se, respectivamente, não disponibilizar as informações, apresentar os instrumentos firmados com a administração pública e apresentar todos os documentos da OSC, inclusive, de particulares.

Para o indicador **certidões**, que consiste em documentos de regularidade fiscal, jurídica e administrativa da OSC, será atribuída a pontuação de 0 (zero), 5,0 (cinco) ou 10 (dez)

pontos se, respectivamente, não disponibilizar as informações, apresentar somente as certidões expedidas pelo Poder Judiciário e apresentar todas as certidões, inclusive, órgãos administrativos (CND's de Fazenda Municipal, Estadual e Federal, FGTS, INSS, TCM/TCE/TCU, dentre outras).

Para o indicador **prestação de contas**, que consiste no relatório e voto pelos órgãos de controle do Estado, será atribuída a pontuação de 0 (zero), 5,0 (cinco) ou 10 (dez) pontos se, respectivamente, não disponibilizar as informações, apresentar o relatório final e parecer emitido pelo responsável pelo negócio jurídico e se apresentar, também, relatório e voto dos julgamentos emitidos pelos órgãos de controle na análise das contas.

Para o indicador **eficiência nos custos**, que consiste na conformidade entre o valor orçado e o efetivamente gasto na ação, será atribuída a pontuação entre 0 (zero) e 10 (dez) pontos, pela divisão do primeiro pelo segundo multiplicado por 10, tendo como nota máxima a despesa realizada a partir do exato valor orçado. A economia não será considerada para evitar que orçamentos sejam feitos acima do necessário.

Para o indicador **aplicação**, que consiste na conformidade entre as despesas realizadas no período e o valor da receita, será atribuída a pontuação entre 0 (zero) e 10 (dez) pontos, pela divisão do primeiro pelo segundo multiplicado por 10, tendo como nota máxima a efetiva utilização das receitas recebidas.

Para o indicador **gratuidade**, que consiste no percentual de gratuidade em relação à totalidade dos serviços executados pela OSC durante 12 meses, será atribuída a pontuação entre 0 (zero) e 20 (vinte) pontos, pela divisão do primeiro pelo segundo multiplicado por 20, tendo como nota máxima a organização que não receber do beneficiário nenhuma contraprestação, ou seja, trabalhar exclusivamente de forma gratuita.

Para o indicador **liquidez específica**, que consiste na relação entre o valor disponível e o saldo para a finalização dos projetos, será atribuída a pontuação entre 0 (zero) e 10 (vinte) pontos, pela divisão do primeiro pelo segundo multiplicado por 10, tendo como nota máxima a organização que, no momento da análise, tiver disponível recursos suficientes para cumprir com todas as obrigações dos próprios projetos.

Nos itens informativos só será atribuída pontuação se forem disponibilizadas as informações dos últimos 5 anos, se existirem. A supressão ou omissão acarretará a perda dos pontos daquele item.

A pontuação, nesse momento do estudo, é sugerida e com base nas informações pertinentes já descritas no referencial, devendo ser calibradas após o estudo de campo.

A **etapa 4 (quatro)** consistiu na identificação dos motivos determinantes da não aprovação das contas de parcerias executadas, conforme o julgamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP, cuja delimitação no tempo para efeito da pesquisa é de 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2018.

Foram analisados os municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes e cujo objeto contemple a prestação de serviço com ou sem aquisição de material, cujo valor de investimento seja igual ou superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

A análise atual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo classifica as contas analisadas em **regular**, **regular com ressalva** e **irregular**, o que permite a separação dos julgados em três grupos de análise.

2. OS ESTADOS NACIONAIS CONSTITUCIONAIS

A sociedade e o modelo político atual vividos no Brasil e na maioria dos países Europeus e Americanos são relativamente recentes e têm sua origem conceitual a partir da formação dos Estados Nacionais, iniciados com o fim da Idade Média.

A lógica de soberania dos Estados, desvinculada de poderes externos, notadamente os religiosos decorrentes de embates entre católicos e protestantes marcantes naquele período, foi derivada da conceituação de Jean Bodin nos primeiros anos do século XVII. O fato histórico que marcou a inflexão no paradigma foi a assinatura do *Tratado de Vestfália* em 1648 (SILVA, 2015).

O documento representou o fim da *Guerra dos Trinta Anos*, que teve seu início em 1618, e resultou em danos significativos, sendo considerado, proporcionalmente, o maior conflito bélico mundial, isso porque dizimou 20% (vinte por cento) da população da Europa⁸.

Tal alteração no cenário de política internacional permitiu a estruturação de um conceito de que um Estado não deveria invadir na competência e soberania de outro, restando cada um livre para decidir as próprias regras. Tem-se, portanto, que o instituto do Estado Nacional se consolidou como modelo adotado na Europa e que influenciou o resto do mundo.

A seguir, continuando a definição dos Estados, com o fim de segmentar a análise de acordo com o momento histórico, necessário se faz dividir o estudo em dois períodos, antes da Revolução Francesa e pós-Revolução Francesa, isso porque tal fato é o marco temporal da passagem da Idade Moderna para a Contemporânea, pois a partir de então os estados nacionais constitucionais se consolidaram enquanto modelo de desenvolvimento das sociedades, notadamente, das ocidentais e que representou o extremo do tensionamento das forças existentes de poder, com a alteração de comando.

2.1 Os Estados Nacionais Constitucionais

Nesta parte do texto o objetivo é o de se aprofundar nos autores que se debruçaram em estudar o estado entre os séculos XV e XVIII, período que se inicia com o fim da Idade Média e início da Idade Contemporânea e compreende a Idade Moderna, berço do atual modelo

⁸ Segundo Carneiro (2006): “O número de vítimas dessa catástrofe nunca pôde ser calculado com precisão, mas as estimativas de perda foram desde metade da população da Europa Central até as atuais, mais ponderadas, de uma quinta parte, ou seja, quase 4 milhões de mortos (um retrocesso de 20 milhões para cerca de 16 milhões de habitantes), expressando um grau de morticínio e destruição que só viria a ser superado com as duas guerras mundiais do século XX.”

normativo e de regras de convivência social. Para tanto, o ponto de partida é a vontade de seus membros em viver de forma coletiva, sendo que os autores partiram de premissas completamente distintas para caracterizar os porquês do contrato social e o jusnaturalismo racional⁹.

A conceituação do Estado não é pacífica e pode variar de acordo com o pressuposto com que a análise é feita, pois são diversos autores na literatura que apresentaram suas definições. Mas mesmo antes de se buscar uma definição dotada de objetividade, outros autores já se debruçavam sobre a temática do poder e da relação de domínio entre governantes e governados.

Os escritos de Maquiavel sobre a relação do príncipe, se entendendo como príncipe uma instituição responsável pelo governo, e de suas estratégias para manutenção do poder, são um exemplo crasso de análise da estrutura formal de governabilidade estabelecida, pelo menos em relação à sobrevivência e à manutenção de regras básicas acordadas entre o governo e o povo e que resultavam em sucesso ou declínio. Nos dias atuais, a análise de tais fatos é feita por aqueles que estudam o Estado.

Significa dizer que, antes mesmo de se aprofundar no que se entende hoje por Estado nacional moderno, já se observava a preocupação com a manutenção das estruturas ligadas ao governo e ao governante e de sua relação com outros atores, notadamente, classes que formavam a elite (nobreza e exército) e o povo. Maquiavel (2010, p. 157-162) dedica formalmente o livro ao governante da época¹⁰, o finalizando em 1513 e abordando, de forma empírica e baseada nas leituras de texto históricos, a relação entre o poder dos governantes e a obediência ao sistema pelos governados, apontando aspectos relevantes para a manutenção do pacto social vigente.

Uma análise de seus escritos, por exemplo no capítulo IX, em que fala do principado civil¹¹, demonstra que desde o início do século XVI já havia a preocupação com a sociedade

⁹ O direito natural antecede ao Estado, mas foi a partir do século XVII que o elemento embasador desse direito natural passou a ser a razão humana, lastreando no dever ser dos homens, segundo as teorias apresentadas por Locke, Rousseau e posteriormente por Hegel. Noutro turno, Hobbes aponta ser por necessidade e, antes disso, se justificava o direito e o próprio estado em critérios cosmológicos ou teológicos.

¹⁰ Esse ponto é apresentado como uma inteligência ímpar de Maquiavel, pois ao publicar o livro sobre as artimanhas do governo, na verdade, ao invés de ajudar os governantes, iluminou o povo sobre aquilo que era feito contra eles. Se observa que *“tal interpretação, em vez de justificar moralmente o maquiavelismo, na realidade revela um “maquiavelismo ao quadrado”: o autor de O Príncipe não só daria conselho sobre fraudes, mas também através de fraudes, para arruinar aqueles aos quais tais conselhos são dirigidos”* (GRAMSCI, 2014. p. 75).

¹¹ Segundo o autor o principado civil é quando um cidadão privado, sem o uso de força ou de questões hereditárias, mas sim com a ajuda de seus compatriotas, quer seja com o favor do povo quer seja o dos grandes, torna-se o príncipe da pátria.

civil, em como deve o Estado, naquele caso através de um príncipe, agir para que consiga se manter no comando da sociedade, ou seja, como evitar uma possível crise de legitimidade e, com isso, a deposição do governante.

Já se observava a preocupação entre a tensão entre o principado, a elite e o povo, pois, nas palavras de Maquiavel (2010, p. 58), “em toda cidade se encontram estas duas tendências diversas (favor do povo ou dos grandes) e isso resulta no fato de que o povo não quer ser mandado nem oprimido pelos poderosos e estes desejam governar e oprimir o povo”.

Já se via que a sociedade apresentava um novo modelo de governo, visando que o poder fosse exercido em favor da coletividade e, portanto, com a redução da opressão e opulência do regente para com seus súditos. O que denota que, mesmo no período marcado por principados, os elementos básicos que vieram a constituir as repúblicas nos séculos seguintes já se faziam presentes.

Maquiavel (2010, p. 62) já expressava que um príncipe deve se apoiar no povo, pois, exercendo suas ordens com coragem, não sucumbirá às adversidades, não precisando de armas, que terá o respeito e a consideração, uma vez que este próprio povo não se sentirá enganado.

Aspectos relevantes da análise do autor são no sentido de que o grau de dificuldade ou facilidade do exercício do poder do príncipe está diretamente relacionado com a forma que se relaciona com a sociedade do local, no texto chamado de províncias, isso porque, assim que tomavam um novo espaço e se formavam as colônias, era essencial a amizade dos menos favorecidos para com isso aumentar o seu poder e não deixar que estrangeiros adquirissem conceito (MAQUIAVEL, 2010, p. 19).

Outro ponto importante é a posição tomada pelo governante em um cenário de crise instaurado. Apesar dos argumentos e soluções terem sido apresentados há mais de 500 anos, não perderam sua pertinência e relevância no sentido de que o governante nunca deve deixar uma pequena crise continuar sem a resolver de imediato, porque o adiamento caracteriza uma fuga e levará a uma desvantagem própria, que se tornará maior posteriormente (MAQUIAVEL, 2010, p. 24).

Neste sentido têm-se os movimentos, ou "manifestações" (como preferem alguns autores, como Gohn, 2014) no Brasil de 2013, os quais foram caracterizados por serem os primeiros no país com características de serem organizados por mídias sociais. Foram marcados pela presença da classe média, de jovens escolarizados e qualificados pela ausência de qualquer verticalidade, bem como de partidos políticos ou sindicatos (GOHN, 2014, p. 431). Tais movimentos não aceitavam ideologias (partidárias) prontas, mas recolhiam inspirações da

esquerda, principalmente na luta contra a “dominação do capitalismo contemporâneo” (GOHN, 2014, p. 432).

Um tema das manifestações foi a discussão da democracia, demonstrando que a democracia representativa está em crise (GOHN, 2014, p. 432), pois a globalização, com seu viés neoliberal, é responsável por proporcionar uma democracia cada vez “menos participativa” (MORA; VICTORIANO, 2017, p. 10-11), tornando-se atualmente uma representante mais da igualdade formal e muito pouco da real.

Ademais, a democracia direta não é viável em um país com dimensões continentais. A deliberativa insurge-se como uma opção, mas ainda é um “modelo frágil” (GOHN, 2014, p. 435). Vê-se irromper a possibilidade da democracia analógica, que combina a estrutura da representativa com entremeios da direta, mas via *on-line*, como já destacado em texto anterior pelo autor desta tese (SOARES; SOBRAL, 2011, p. 4581)¹²:

Se não é mais possível, nos dias de hoje, reunir as pessoas em um mesmo ambiente físico para que ali expressem suas opiniões e decidam pelos rumos que o país irá seguir, cabe à tecnologia suportar as expressões político-ideológicas de cada um, colocando os cidadãos virtualmente em um mesmo ambiente, chamado eletrônico.

Uma das motivações dos movimentos foi exatamente no sentido de os jovens não se sentirem “representados pelos políticos atuais” e “sem canais de expressão” (GOHN, 2014, p. 436). Diziam pleitearem novas formas de organização social e afirmavam entender a “democratização da gestão” como “um imperativo” (GOHN, 2014, p. 436), não negando o Estado, mas apenas desejando um Estado menos dependente do mercado, mais focado na “cidadania social” que no crescimento econômico, posto que o cidadão tem sido muito reduzido à condição de consumidor (GOHN, 2014, p. 439), assim a democracia tem sido, não raramente, posta como sinônimo mais de acesso à informação do que de participação real nas tomadas de decisões.

O texto de GOHN foi escrito em 2014, quando a princípio os movimentos mantinham caráter apartidário, porém, para evidenciar a contemporaneidade do afirmado por Maquiavel (2010, p. 24), se adentra ao cenário político recente no Brasil, quando em 2016 houve a deposição de um governo eleito democraticamente nas eleições de 2014 e que teve como marco simbólico a crise das tarifas do transporte público na cidade de São Paulo, encabeçado por instituições da sociedade civil, as quais (com objetivos de alcançarem o poder

¹² Em sentido conservador, há autores que ainda defendem a democracia “ideal” sendo a democracia representativa, pois ao mesmo tempo garante a participação efetiva e evita os processos radicais da participação direta, além de permitir um sistema de “controle e limitação” do próprio poder, segundo Mora e Victoriano (2017, p. 4-5).

e promoverem rupturas institucionais) apossaram-se das bandeiras do movimento popular e as utilizaram para tomar o poder, culminando no impeachment. Fortaleceram-se os movimentos (outrora apartidários), cuja proposta era fortalecer a democracia e, conseqüentemente, viram seus líderes serem candidatos eleitos nas eleições seguintes, tais como Fernando Holiday e Kim Patroca Kataguirí – ambos líderes e coordenadores do Movimento Brasil Livre.

Assim, se pode questionar se o enfrentamento da crise em sua fase embrionária ou mesmo inicial de forma mais abrupta e de modo a estancar as ondas de movimentos de organismos da sociedade civil poderiam ter evitado o final que levou ao impedimento da presidente da república eleita.

Voltando aos trilhos, o fato primordial é que a sociedade civil de forma organizada ou ainda que em efeito manada¹³ é um elemento capaz de influenciar e determinar o futuro do ambiente em que se encontra. Os efeitos da influência e das mudanças provocadas por atos da sociedade civil podem ocorrer de forma sutil ou mais aguda.

No primeiro caso, por exemplo, o nível de impacto é reduzido e definido, ocorrendo quando a sociedade assume a execução de políticas públicas pontuais e com o alcance de um pequeno grupo de beneficiados. Já no segundo caso, o impacto e as conseqüências da ação dos movimentos advindos da sociedade são de difícil mensuração e sem qualquer previsão em seu início. Nesse sentido há no Brasil a experiência da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135, de 04 de junho de 2010), que adveio de um projeto de lei de iniciativa popular (PLP 518/2009), uma vez que referida norma alterou o paradigma jurídico brasileiro, antecipando as conseqüências de eventual condenação para a análise por órgão colegiado do Estado, não mais necessitando da finalização do processo em todas as instâncias (trânsito em julgado).

O que é importante extrair das passagens acima mencionadas é que, apesar de não descrever a sociedade civil e as estruturas da época, o escritor italiano já apresentava o cenário e a relevância da sociedade civil em todo o campo da política e da administração pública, evidenciando a pertinência do tema.

A evolução do estudo das relações de força e de poder entre o governo e a sociedade civil foi tomando corpo na história e se consolidando nos autores que estudam a ciência política, como se pode observar pelos escritos de Thomas Hobbes, que viveu entre os anos de 1588 e 1679, e que justificou como necessário o exercício de força e de coerção pelo órgão diretivo da

¹³ Pode-se entender efeito manada como a conseqüência de uma realização coletiva não prevista ou programada, que decorreu da sinergia do movimento de indivíduos dentro da sociedade e que levou à realização de um ato concreto transformador.

sociedade e isso pelo fato de que o homem é mau em sua natureza e essência e vive em constante guerra de todos contra todos (HOBBS, 2003, p. 61).

Nesse sentido, em sua obra mais conhecida, *O Leviatã*, Hobbes (2003, p. 61) afirmou que, além do pacto firmado pelos homens para se viver em sociedade, objetivando o convívio duradouro e constante, seria imperiosa a existência de um poder que imponha respeito às regras existentes. As principais razões para o homem privar parte de sua liberdade em favor da liberdade de outro e, com isso, viver em sociedade, são o medo da morte, o desejo de adquirir bens que proporcionem uma vida confortável e a esperança de os conseguir por meio de seu próprio esforço decorrente do trabalho (HOBBS, 2003, p. 111)

As diferenças primordiais entre o que foi apresentado por Maquiavel e daquilo que se lê nos escritos de Hobbes são a forma de apresentação, o modo como cada um chegou às conclusões e a quem se destinou cada um dos textos.

O primeiro apresentou suas ponderações com base na leitura e estudo de realizações de governantes anteriores e o segundo buscou o uso da razão, criando um método para validar as conclusões. Em relação ao objetivo, o de Maquiavel não foi o de fornecer conhecimento ao governante para perpetuação do poder¹⁴, mas sim de escancarar as estratégias sórdidas de dominação e manutenção do poder, enquanto Hobbes buscou justificar a existência do poder de coerção estatal como ferramenta inexorável da manutenção do estado de paz em que vivem os homens em sociedade civil.

Hobbes utilizou-se de argumentos racionais ao longo de seu primeiro capítulo para descrever os conceitos abordados, a correta terminologia e, ao final, a natureza humana. A introdução do livro e a parte I, intitulada de “*O homem*”, demonstram que em meados do século XVII a literatura já apresentava a estrutura e modelo de estado¹⁵ que se vivencia até dos dias atuais.

Vale adiantar que o conceito de sociedade civil foi tratado por esse autor como forma de contraposição à sociedade natural, classificando a primeira como aquela que está sob o manto de um regramento civil e organizada em forma de estado, ou seja, um conjunto de normas positivadas que compõem o ordenamento jurídico, enquanto a segunda decorre de um

¹⁴ Esse tema não é pacífico, pois uma parte da literatura afirma que apesar de Maquiavel ter formalmente dedicado sua obra ao príncipe da época, a sua verdadeira intenção foi a de fornecer ao povo um tratado sobre o poder e as ferramentas utilizadas para a manipulação e manutenção do poder pelo governante, em textual: “*é o que Maquiavel demonstrou com evidência, fingindo dar lições aos reis, deu-as ele, e grande, aos povos. O príncipe de Maquiavel é o livro dos republicanos*” (ROUSSEAU, 1997, p. 101).

¹⁵ Interessante destacar que para Dallari (1995) o conceito de estado que utilizamos hoje em dia pode ser datado de 1648, com a assinatura do acordo de Westfália.

ambiente onde os homens viveriam em seu estado de natureza e que referida situação era prejudicial, pois o homem é um animal ruim em sua essência e isso levaria à barbárie.

Pode-se, portanto, identificar elementos essenciais da estrutura de sociedade que vimos hoje em dia, notadamente, os conceitos de república, a necessidade de um ente artificial capaz de conduzir a sociedade (Leviatã), aliás, o único com a autorização de exercer a força como elemento de coação capaz de frear o ímpeto natural do homem de exercer o direito de tudo ter e, com isso, evitar o estado de animosidade e promover o convívio em situação de paz (HOBBS, 2003, p. 11-12, 76 e 109).

Hobbes (2003, p. 76) afirma que

o maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes da maioria dos homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os poderes deles na dependência da sua vontade; é o caso do poder de uma república.

A república é formada por pacto social, pois se consolida quando uma multidão de homens acorda uns com outros que um homem ou um grupo de homens, denominado de assembleia, será responsável pelo exercício de um poder soberano, representando todos sem exceção, independente se no momento da decisão de qualquer assunto se posicionou a favor ou contrário à decisão (HOBBS, 2003, p. 148-149).

Significa dizer que o elemento volitivo na formação do governo e na delegação do poder natural de todos os atos de cada pessoa no estado de natureza, para a aceitação das decisões coletivas, é um fator essencial na formação da república.

Necessário se faz contextualizar as afirmativas de um livro ou texto com o momento histórico em que foi escrito, por exemplo, o autor acima citado é da primeira metade do século XVII, momento em que o poder executivo era extremamente forte. Segundo Hobbes (2003, p. 150) o pacto social formado entre o soberano e os súditos só podia ser quebrado pelo súditos e qualquer conduta o governante não seria passível de ocasionar a sua inadimplência¹⁶, ademais apontou que em uma eventual discussão sobre um determinado ato não existia juiz com capacidade, nesse caso no sentido técnico de competência, apto a analisar o ocorrido.

Voltando aos trilhos da sociedade civil como é entendida nos dias de hoje, a classificação apresentada por Hobbes (2003, p. 190) foi em termos de sistema, que corresponde a “*qualquer número de homens unidos por um interesse ou negócio*”. A nomenclatura atribuída foi de sistema subordinado político ou sistema subordinado privado. O primeiro consiste naqueles criados pelo poder soberano, ou seja, pelo que hoje se entende por Estado, enquanto

¹⁶ Mesmo que o ato do governante ocasionasse o mal de diversos cidadãos, como exemplo, a morte de pessoas sem motivo justo ou a expropriação do patrimônio.

o segundo decorre da criação dos súditos entre si ou por um estrangeiro. Significa, que já se viam naquela época organizações não pertencentes ao poder público e formadas pelos súditos na busca de um interesse ou negócio, definição similar a atual.

Outro autor que utilizou o conceito de sociedade civil como dicotomia entre estado sem regramento e estado regido por leis civis foi John Locke (2001, p. 58), que viveu entre 1632 e 1704, para o qual a sociedade civil se caracteriza por um agrupamento de homens que aceitam viver em sociedade e para isso renunciam a parte de seu poder existente no estado de natureza, para assim fazerem parte da sociedade política ou civil. Para o escritor inglês, que teve a primeira versão de seu mais importante livro, o Segundo Tratado sobre o Governo Civil, publicado em 1690, o homem deixa de viver no exercício de todo o seu poder para aceitar as limitações decorrentes do convívio com outros homens.

A principal diferença é que a justificativa apresentada por Locke se mostra em sentido diametralmente oposto àquela apresentada por Hobbes, isso porque, enquanto esse último alegava que o homem se agrupou por extrema necessidade e para conter o ímpeto ruim da essência da cada indivíduo, sendo essa a única forma de conter a guerra de todos contra todos, o primeiro afirma que a causa da união é a livre vontade de todos no aceite do regramento comum, com respeito à razão, e decorrente da necessidade de uma organização coletiva capaz de elaborar leis e de fixar e impor penalidade justa àquele que não respeita o direito de vida, de paz e de propriedade dos demais (LOCKE, 2001, p. 36;58;60;61;69;97).

Significa dizer que a sociedade civil, nesse caso entendida como a sociedade que obedece a um conjunto de leis civis, é a única ferramenta capaz de garantir a perpetuação da vida e da propriedade dos seus indivíduos, fazendo que cada homem aceite a vida organizada e determinada sobre aquele ordenamento jurídico. O autor afirmou categoricamente que a união de homens para o convívio mútuo acontece por mera liberalidade e que a aceitação de submissão a determinado governo decorre do “*objetivo capital de preservação da propriedade*” (LOCKE, 2001, p. 69).

Outro ponto dissonante é a visão sobre o detentor do poder e a possibilidade de reversão do poder em eventuais casos de abuso pelo governante, pois Hobbes argumenta que o governante age em nome dos súditos e para o exercício de suas vontades e, em razão disso, jamais seria penalizado pelos próprios súditos, uma vez que ninguém pode ser punido por si mesmo. O raciocínio reflete o modelo absoluto de governo da época e evidencia que o poder soberano em tal época era praticamente irrestrito, vale dizer que resta caracterizada a supremacia do poder executivo naquele momento.

Noutro turno, Locke argumenta que o poder delegado a um governo civil permanecerá até que o próprio governante, em seus atos de gestão, afronte os princípios do estado de natureza, ou seja, contra a própria vida ou ao objetivo essencial de seu pacto social, a propriedade, situação em que o povo, detentor do poder soberano, poderá avocar o que havia sido delegado.

O que se observa é que o objeto de estudo naquele momento era a tensão de forças entre o povo e o estado para se permitir alcançar um modelo racional de coexistência pacífica das instituições, ou seja, ao mesmo tempo o reconhecimento da soberania do povo e da necessidade de força e coerção do estado, garantindo, assim, o desenvolvimento e perenidade de ambos.

Nesse sentido, com o intuito de desenvolver uma estrutura que não permitisse a concentração exorbitante de força do Estado em um único homem ou pequeno grupo de uma única classe, a partir do final do século XVII e início do século XVIII, foi proposta a divisão do poder do Estado em três funções.

Segundo Locke (2001, p. 59), o poder legislativo seria o mais importante, pois representa a totalidade da sociedade e tem a função de criar as regras que limitam a conduta do governante, chefe do poder executivo, sendo que os julgadores de eventuais conflitos seriam os magistrados, neste caso, escolhidos pelo poder legislativo.

Se percebe que desde o início dos anos 1700 já existia na Europa uma tendência de criação de um regramento no campo do direito constitucional que levasse a efeito a regra de freios e contrapesos (*check and balances*¹⁷), pois apesar de o estado formalmente não estar classificado naquele momento em três poderes individuais e harmônicos entre si, estrutura conceitualmente atribuída ao Barão de Montesquieu, já se viam elementos de controle e interferência entre os poderes e, com a finalidade de evitar abusos e concentração, elementos que poderiam levar à tirania e colocar em risco o próprio governo e seus súditos (LOCKE, 2001, p. 78).

O governante jamais poderia ter em suas mãos a totalidade dos poderes executivos e legislativo, pois não seria possível se

obter a reparação de injúrias e inconveniências das quais o príncipe é o autor, ou que foram causadas por sua ordem, não se pode conseguir nenhum juiz, nem quem quer que seja que julgar com autoridade, sem injustiça ou parcialidade (LOCKE, 2001, p. 59).

¹⁷ A explicação do sistema de freios e contrapesos está mais detalhada quando da análise dos textos de Montesquieu, escritos em “*O espírito das Leis*”.

A lógica apresentada é que se o governante pode realizar qualquer ato contra a vida e a propriedade de outras pessoas e, caso não obedecessem a um regramento civil criado pelo poder legislativo, todos os homens viveriam em *estado de natureza*, o que não seria compatível com os pressupostos e objetivos apresentados por Locke para que cada indivíduo, no uso de sua razão, abrisse mão de parte do seu poder para aceitar o ordenamento jurídico, tendo como contrapartida regras objetivas de preservação de sua propriedade e melhoria na qualidade de vida. Se teria, pois, um paradoxo.

A crítica ao pensamento hobbesiano e de outros tantos autores do século XVII, os quais justificavam o poder absoluto do governante como correto, foi feita de forma expressa, pois afirmou que *“aquele que acha que o poder absoluto purifica o sangue do homem e corrige a baixeza da natureza humana precisa ler a história de nosso século, ou de qualquer outro, para se convencer do contrário”* (LOCKE, 2001, p. 59).

Se os atos efetuados pelo governante se desvirtuaram de sua finalidade e, com base na luxúria e ambição dos príncipes, foram exercidos para obtenção de interesses diversos daqueles esperados pelo povo, a sociedade política ou civil deve ter como elemento essencial um poder escolhido pelo povo que seja capaz de criar as leis. Ao chefe do poder executivo, cabia apenas a função administrativa de convocar as eleições, de acordo com o cronograma previsto, e garantir imparcialidade e estrutura ao processo de escolha, sendo vedado interferir ou suprimir as assembleias do poder legislativo. No caso de uma controvérsia importante entre o governante e uma parte do povo, a atribuição de proferir um julgamento para o encerramento da mesma cabe ao conjunto do povo (LOCKE, 2001, p. 103).

O objetivo da sociedade naquela época era de conter o ímpeto e impor um freio ao poder do governante, não havendo, ainda, uma preocupação com outras formas de exercício de democracia plena pela sociedade. A escolha feita foi pela defesa da soberania do poder legislativo, uma vez este que era o único capaz de representar a coletividade dos homens que, como já apresentado, por liberalidade, delegaram parte de seus direitos naturais ao agrupamento que representa a comunidade.

A sociedade atribuiu ao poder legislativo **i)** a incumbência de governar por meios de leis estabelecidas e promulgadas, evitando, a todo custo, que fossem alteradas ou interpretadas com o objetivo de favorecer algum ou algum grupo, **ii)** com o único objetivo de conferir o bem do povo, **iii)** sendo vedada a imposição de impostos sem o prévio conhecimento do povo e, por fim, **iv)** a impossibilidade de delegação da competência de legislar a outro poder (LOCKE, 2001, p. 74).

A comunidade civil está representada nos elementos de poder por meio do legislativo, pois a forma de escolha, a quantidade de eleitos reproduz o extrato da população, sendo o poder de elaborar as leis, inclusive, que determina o modo de organização do governo e da sociedade exercido pelos parlamentares, por meio de representação.

A democracia representativa abrange, como uma de suas funções, o exercício da vontade de toda a comunidade (LOCKE, 2001, p. 93).

Pode-se afirmar, então, que não seria necessária a existência de organizações da comunidade civil¹⁸ porque os legisladores já criariam o sistema de regras que garantiam a vontade do todo. Acontece que o povo, enquanto detentor do poder, quando vê que seu representante não o executa a contento, pode e deve “avocar¹⁹” esse seu direito e executar diretamente determinadas atividades que lhe são tão caras.

Outro autor importante que abordou o tema das relações entre governo, poder e sociedade foi Montesquieu, que viveu entre os anos de 1689 e 1755 e foi responsável por estruturar o conceito de liberdade a um homem que vive sob o manto de um regramento civil. Para o autor, a liberdade consiste em se fazer tudo aquilo que as leis não proíbem, o que resulta em conceito notadamente liberal, mas não é consequência direta de estados democráticos ou aristocráticos, mesmos aqueles classificados como “*estados moderados*”, necessitando, obrigatoriamente, que não se abuse do poder (MONTESQUIEU, 1996, p. 166).

Apesar de a vida em sociedade não ser o principal objeto de estudo de Montesquieu (1996, p. 13-15), o autor apresentou contribuição importante ao tema ao afirmar que existem quatro fatores para que o homem queira viver em sociedade. O primeiro decorre de uma fonte natural, em razão do sentimento de inferioridade do ser humano de forma isolada, e, portanto, se aglomera para que consiga viver em paz. A seguir, ressalta a necessidade de procura por alimentos, ou seja, pela própria subsistência. O terceiro é comum a todos os animais, pois considera que existe prazer na aproximação e na vida conjunta. Por fim, como quarto fator, e que diverge o homem dos demais animais, é a capacidade de acúmulo e divisão do conhecimento e, com isso, o desejo de viver em sociedade.

Montesquieu se aprofundou em entender a relação das leis e do poder para tentar se construir o melhor modelo de funcionalidade de um estado, ou seja, com base nos fenômenos já constatados nos sistemas normativos existentes em toda a história, como se deve exercer o

¹⁸ O uso do termo comunidade civil foi mantido do original, pois o autor utiliza o termo sociedade civil com conceito diverso. Para Locke o que se entende hoje como sociedade civil está expresso em seu livro com a nomenclatura de comunidade civil.

¹⁹ A falha na representação e a complementação de atividades executadas por OSC's serão aprofundadas em capítulo posterior.

poder que é do povo, a lógica da representação e a divisão do poder – para permitir o seu exercício com parcimônia.

O ponto de partida é que as decisões decorrentes do poder soberano do povo, em razão da dificuldade de tomada de decisão direta, se dão por meio dos representantes eleitos, sendo este o ambiente perfeito para que se discuta o tema com profundidade, sendo necessário, para tanto, estruturar leis que permitissem a coexistência entre os direitos e deveres do estado, da sociedade e indivíduo e suas interrelações.

As justificativas e o modelo adotado compõem o regramento jurídico constitucional que reverberava em todo o mundo durante o século XVIII e existente até a atualidade.

Nesse mister apresentou como principal contribuição, que se deu no campo da ciência política e, notadamente, na teoria do estado, a divisão dos poderes em três formas de exercício pelo estado: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Os dois primeiros não podem estar atribuídos a um mesmo agente, enquanto o terceiro poder, ao qual compete ao ato de julgar, deve ser estanque aos demais, criando uma engrenagem que garante o perfeito funcionamento e perpetuação do estado e a liberdade, inclusive, política dos cidadãos.

O autor destinou um capítulo de sua principal obra, O espírito das leis, para descrever o sistema normativo que forma a liberdade política em sua relação com a constituição e foi o primeiro a apresentar o poder judiciário como estanque aos outros dois já consolidados, discorrendo com argumentos sólidos o sistema de freios e contrapesos que perdura em grande parte dos estados democráticos de direito nos dias atuais.

A justificativa foi de que o modelo apresentado resultaria, por meio de três poderes independentes e harmônicos entre si, como sendo o melhor sistema possível de se evitar o abuso de um em relação ao outro, garantindo a liberdade do cidadão e a existência equilibrada do estado, em textual:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor (MONTESQUIEU, 1996, p. 168).

O método de divisão acima apresentado acarreta em um sistema pelo qual um anula o outro sem se aniquilarem, especialmente, os poderes executivo e legislativo e, com isso, possibilita a agilidade e tomada de decisão pelo executor e a manutenção da vontade do povo na formulação de todas as regras do Estado, sem o abuso por parte dos representantes

designados. Segundo Montesquieu (1996, p. 176) “estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente”.

Outro ponto relevante é a fundamentação de que o poder legislativo deve ser bicameral. Uma constituída por representantes da nobreza, de caráter hereditário, e outra com legisladores escolhidos pelo povo, pois, assim, ter-se-iam deliberações separadas e opiniões e interesses distintos. Aos nobres, no entanto, não é permitida uma liberdade ampla na criação de normas, mas sim lhes cabe a função de moderar o ímpeto do restante do poder legislativo e do executivo, uma vez que o judiciário é nulo nessa relação de força (MONTESQUIEU, 1996, p. 172).

Significa dizer que o poder de criar leis em determinados assuntos de significativa relevância cabe somente aos representantes do povo e o de frear os abusos na criação de normas à nobreza, apresentando, assim, mais uma engrenagem no sistema de *check and balances*, por sua vez interna a um dos poderes.

Outro autor importante, também no campo da ciência política, foi Jean Jacque Rousseau, que viveu entre anos de 1712 e 1778. (1997b, p. 24), que escreveu *Do Contrato Social*, obra que afirma que o homem encontrou uma forma de associação na qual, ao mesmo tempo em que defendesse e protegesse a força e a propriedade de cada um, e, a partir do todo formado pela união desses homens, este não mais obedeceria a si mesmo, mas permaneceria livre como antes.

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente. Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social (ROUSSEAU, 1997a, p. 24).

O estado de natureza²⁰ vivenciado pelos homens é substituído, então, por um novo modelo de Estado Civil²¹, com a inclusão da moralidade como vetor de decisão da conduta individual, devendo cada um consultar a razão ao invés dos seus instintos, nesse modelo resulta em uma única cláusula de alienação da individualidade de todos os membros em favor da comunidade e exatamente por ser uma condição igual a todos não há razão para que alguém queira torná-la onerosa aos demais. (ROUSSEAU, 1997a, p. 24;30).

Com isso o homem perde a sua liberdade natural e o seu direito ilimitado e ganha, em contrapartida, a liberdade civil e mecanismos que possibilitem o exercício da propriedade

²⁰ É o estado em que o homem vive sem a existência de normas públicas para determinar as regras de conduta.

²¹ Estado com a existência de um sistema normativo público.

privada, pois as leis e a força garantem o domínio real sobre as coisas. Entretanto, a propriedade individual deve ser analisada em contraste com o interesse do coletivo, pois sem tal premissa não haveria solidez e embasamento no pacto social e nem força real no exercício da soberania. O critério de igualdade, hoje em dia tratada como solidariedade por alguns autores, já se fazia presente, pois é necessário que o pacto fundamental transforme a igualdade natural em igualdade moral e legítima, permitindo, inclusive, o reconhecimento da desigualdade física entre os homens e deve ser corrigida no ambiente coletivo (ROUSSEAU, 1997a, p. 35).

Rousseau (1997b, p. 198) foi mais além e apontou o perigo de se ocorrer apenas uma igualdade formal em maus governos, com a capacidade de prejudicar os menos favorecidos, em textual:

Sob os maus governos, essa igualdade é apenas aparente e ilusória: não serve senão para manter o pobre em sua miséria, e o rico em sua usurpação. Na realidade, as leis são sempre úteis aos que possuem bens, e prejudiciais aos que nada têm: de onde se conclui que o estado social não é benéfico aos homens, enquanto não tiverem todos alguma coisa, e nenhum deles o tenha em excesso.

Portanto, a sociedade baseada em regramento civil é aquela em que a vontade geral da população é incorporada e serve como balizador dos atos do governo, sendo a vontade geral algo indestrutível e decorrente da união dos homens em um corpo único e desde que se tenha como fundamento a *comum conservação e o bem-estar de todos* (ROUSSEAU, 1997a, p. 142).

Acontece que nem sempre a concretização da vontade coletiva nos atos públicos é correta, pois é possível que associações exerçam uma força demasiada na sociedade e consigam imprimir a sua vontade, nesse caso um interesse particular, às deliberações. Significa que a vontade somente é geral em relação aos membros daquele grupo enquanto particular em relação aos demais e ao próprio Estado. De fundamental importância, portanto, que não haja no Estado nenhuma sociedade parcial, ou seja, nenhuma decisão que tenha por objetivo interesses alheios ao de todos os cidadãos.

Tal situação de usurpação da vontade geral é ainda mais perigosa em tempos de crise, isso porque os governos estabelecidos nos momentos de incerteza e fragilidade tomam decisões que destroem o próprio Estado, porque, graça ao espanto público momentâneo, consegue a viabilização de leis que o próprio povo não adotaria em um ambiente de normalidade (ROUSSEAU, 1997a, p. 71).

O que se observa é que a situação fática de meados do século XVIII já apontava um cenário de desigualdade e concentração de riqueza de forma voraz. Rousseau (1997a, p. 73), ao abordar o tema da igualdade, foi claro em relação ao fato de que não se deve entender o termo como uma distribuição equânime de poder e riqueza. Limitando o poder para que a violência

do estado seja exercida em prol da virtude da classe e das leis, e quanto à riqueza individual, que não haja nenhum cidadão com acumulação excessiva (capaz de comprar aos outros) e também nenhum tão pobre (que se constranja em se vender).

O autor foi além pois já enfrentava o fato de que a igualdade material por ele defendida se tratava de algo utópico, necessitando, pois, de instrumentos públicos de regulamentação porque “a força das coisas tende sempre a destruir a igualdade que a força da legislação deve sempre tender a conservá-la” (ROUSSEAU, 1997a, p. 73).

A comunidade passa, então, a ter papel relevante na perpetuação do Estado e a ser também um elemento da engrenagem que controla o abuso do estado, bem como a usurpação por grupos ou associações que visam apropriar-se do poder decorrente das leis, para usar a coerção pública como ferramenta de concretização de interesses particulares.

Isso porque dentro de cada governante existem três vontades: a vontade própria do indivíduo; a vontade comum ou do corpo e a vontade do povo ou a vontade soberana. Em uma situação de perfeição, a vontade particular ou individual não existe, a segunda deve ser limitada e subordinada, resultando na prevalência da terceira. No entanto, tal cenário é de difícil obtenção, pois cada membro, no processo de tomada de decisões, inclusive as públicas, tende a se reconhecer como indivíduo e desta maneira nortear suas escolhas ao invés de pensar no coletivo como fator significativo para elaboração dos atos públicos (ROUSSEAU, 1997a, p. 87-88).

Vale destacar ainda que desde aquela época já se reconhecia o processo eleitoral como algo essencial, mas de sérios riscos ao desenvolvimento de uma nação, destacando-se tratar de um período perigoso, pois a corrupção se apresentava com frequência e ao governante que adquiriu o estado não haverá motivo para o vender, às custas dos fracos e em troca do dinheiro que os poderosos lhe extorquiram, resultando em uma administração formalmente democrática que atua em total dissonância dos anseios coletivos (ROUSSEAU, 1997a, p. 104).

Ao analisar qual o tipo de governo é o ideal para um país se deve ter como premissa que quanto mais as contribuições públicas se distanciam de realizações em favor do cidadão contribuinte, mais onerosa é. O que se deve ter como norte não é o quanto o estado arrecada, mas se aquilo que está sendo recolhido dos contribuintes é devolvido como contrapartida, ou seja, se o estado fornece serviços públicos de qualidade e que consigam melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos.

Isso porque em se concretizando a disparidade entre a vontade geral e a execução pelo poder público se dá o afrouxamento do vínculo social, se constatando a usurpação de poder por sociedades particulares e, nesse caso, a vontade geral é subjugada por outras e as

contradições do sistema não permitirão que qualquer opinião seja aceita sem árduos debates e disputa (ROUSSEAU, 1997a, p. 143-144).

Uma vez que quanto mais se distanciam, o povo e o governo, mais discrepância há, cabe às organizações da sociedade civil fazer a aproximação e o alinhamento entre os anseios da coletividade e os atos de gestão praticados por todo tipo de governo, assim, a vontade geral pode ser novamente incorporada na execução das políticas públicas.

A leitura e interpretação do contexto social, notadamente, da Europa da Idade Moderna, é condição essencial para se entender o cenário que levou às revoluções do final do século XVIII. O uso da razão como instrumento de criação das leis e da estrutura de funcionamento dos países foi a grande contribuição do período.

2.2 A Sociedade Civil na idade contemporânea

As teorias apresentadas e suas respectivas justificativas, no entanto, só evidenciam um fato inegável: o homem vive de forma coletiva e sobre a jurisdição e regras do Estado ao qual está submetido, variando somente suas características. O estado de natureza não mais existe nos dias atuais, ou ainda, a possibilidade de convivência no modelo de estado natural é uma opção tão restrita que não há justificativa para o seu estudo quanto a uma aplicação contemporânea.

Bobbio (1999, p. 44-45), antes de definir a sociedade civil e os escritos do *Cárcere* de Gramsci, apresentou um esquema que bem representa a conceituação do Estado segundo a literatura, apresentando suas similaridades e diferenças, em textual:

A racionalização do Estado ocorre mediante a utilização constante de um modelo dicotômico, que contrapõe o Estado como momento positivo à sociedade pré-estatal ou antiestatal, degradada a momento negativo. No interior desse modelo, podem-se distinguir – ainda que com um certo esquematismo – três variantes principais: o Estado como negação radical e, portanto, com eliminação e inversão do estado de natureza, isto é, como renovação ou *restauratio ab iniuria* com relação à fase do desenvolvimento humano anterior ao Estado (modelo Hobbes-Rousseau); o Estado como conservação-regulação da sociedade natural e, portanto, não mais como *alternativa*, mas como realização verdadeira ou *aperfeiçoamento* em relação à fase que o precede (modelo Locke-Kant); o Estado como conservação e *superação* da sociedade pré-estatal (Hegel), no sentido de ser um momento *novo* e não apenas um aperfeiçoamento (diferentemente do modelo Locke-Kant), sem porém constituir uma negação absoluta e, portanto, uma alternativa (diferentemente do modelo Hobbes-Rousseau). Enquanto o Estado hobbesiano e rousseauiano exclui definitivamente o estado de natureza, o Estado hegeliano *contém* a sociedade civil (que é a historicização do estado de natureza ou sociedade natural dos jusnaturalistas).

Importante destacar que apesar da necessidade de conceituação para um melhor entendimento do Estado, pois o que era abordado sob a ótica da necessidade de um instituto de

poder para conter a voracidade do ser humano passou a ser visto fato histórico e, por isso, merecendo aprofundamento no entendimento de suas engrenagens. Para Hegel, não é mais uma exigência, e sim uma realidade, não é mais um ideal a ser buscado, mas sim um fato concreto da história (BOBBIO, 1999, p. 44).

Dessa forma, a relação entre indivíduo, poder, liberdade e força, passa a ser o objeto de estudo que deve se debruçar na relação existente entre o cidadão e a sociedade civil em que está inserido, e o Estado, na interferência de um para com o outro e de como as forças se alinham e se contrapõem nesse jogo de poder, para que se mantenha constante e legítimo (SOBRAL; COSTA; MARQUES, 2018).

Com o novo contexto se questiona se a sociedade precedeu o Estado ou o Estado tem origem anterior à sociedade? Sendo assim, a definição de sociedade civil passa obrigatoriamente pelo estudo das definições de Hegel, Marx e Gramsci. A primeira conceituação sobre sociedade civil decorre da visão de Hegel, publicada em sua principal obra *Princípios da Filosofia do Direito*, ainda no primeiro quarto do século XIX.

O filósofo alemão afirma que a sociedade civil é composta por “*anéis de uma cadeia*” que constituem o conjunto, mas que se uniram para realizar suas vontades egoístas e pessoais. Além disso, aponta que os cidadãos que compõem o Estado são pessoas privadas e que têm como fim seu próprio interesse (HEGEL, 1997, p. 170-171). Acontece que para a realização de suas vontades individuais é necessário o reconhecimento do direito do outro, constituindo uma relação recíproca que forma o sistema e o regramento de conduta, tal organização denominou de sociedade civil.

Para Hegel (1997, p. 171), os membros da sociedade civil adquirem uma cultura como resultado do modelo e ambiente em que estão inseridos, pois “é aqui o processo que eleva a individualidade natural à liberdade formal e à universalidade formal do saber e da vontade, por exigência natural e também por arbitrariedade das carências, o que dá uma cultura à subjetividade particular. Outrossim, a sociedade civil, para o autor, é caracterizada por três elementos: o sistema de carências; a jurisdição; a administração e corporação.

Hegel (1997, p. 174-180) afirma que o sistema de carências do homem diverge dos demais animais porque enquanto o segundo é limitado, o ser humano tende à universalidade, agregando requinte em sua vontade. Argumenta que a carência individual para sua satisfação necessita do esforço do outro e, com isso, deve também reconhecer a necessidade do outro, justificando assim o convívio em uma sociedade civil. Ainda, nesse sistema de carências, aponta o modelo de organização do trabalho, com individualização de tarefas e abstração do todo, como uma forma de aumento da interdependência humana exatamente para que satisfaçam as

carências. A riqueza aparece como tema importante, pois a possibilidade de participação nas riquezas geral e individual, justificada pelas desigualdades entre os indivíduos (aptidões, fortuna, cultura intelectual e moral) permite a formação de classes na sociedade que se unem para o atingimento de suas carências.

O segundo ponto é a jurisdição, uma vez que para a existência da sociedade civil é preciso delimitar as regras do jogo de forma clara, possibilitando ao aparelho estatal o poder para impor seu cumprimento, inclusive, na relação entre particulares. Referida norma deve ser universalmente conhecida, sob pena de injustiça, afirmando que deveria estar disposta em um sistema perfeito e acabado. O ponto crucial da visão de Hegel (1997, p.185-201) está na legitimidade da lei, pois o mesmo escreveu que “*na sociedade civil o direito se torna lei, assim a existência anteriormente imediata e abstrata do meu direito individual adquire, na existência da vontade e do saber universal, a significação de algo que é reconhecido como existência*”. O exercício da jurisdição jamais pode ser feito pelo particular, mas sim por um órgão do Estado, o Tribunal.

O terceiro e último aspecto da sociedade civil de Hegel (1997, p. 202-206) é a administração e corporação, no qual o autor reconhece a necessidade e possibilidade do Estado em intervir nas relações, inclusive, particulares, para que seja alcançada uma direção universal superior à vontade das partes envolvidas. Toda essa sociedade, abarcada pela jurisdição e administração do Estado, é chamada de sociedade civil, tendo o indivíduo, na qualidade de um filho, direitos e deveres sobre ela.

O que se observa, portanto, é que a sociedade civil para Hegel é mais ampla do que para seus antecessores, pois acrescentou funções de jurisdição e administração do Estado, além apenas das funções econômicas que já existiam em conceitos anteriores, acrescentando, exatamente, poder e regulamentação externa segundo os princípios do Estado liberal e da sociedade burguesa (BOBBIO, 1999, p. 52).

A conceituação da sociedade civil também foi fundamental para Marx, que antes de tudo qualificou e dividiu a sociedade em dois grupos antagônicos. O primeiro é a estrutura, composto pelos fatores de produção e no qual estão inseridos os trabalhadores, se opondo à superestrutura jurídico-política, que tem por finalidade a manutenção do *status quo* pelas classes dominantes, mas definiu a sociedade civil.

É possível perceber que, além da separação conceitual, Marx reconhece a precedência da estrutura, caracterizando-a como a *base real* para, a partir dela, se formar o arcabouço jurídico-político da superestrutura, na qual, apesar de, não de forma isolada, dada a

existência de outras ideologias, está o Estado. Para o autor, a sociedade civil está compreendida na estrutura, podendo ser defendida como:

A sociedade civil abrange todo o conjunto das relações materiais dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase do desenvolvimento e, neste sentido, transcende o Estado e a nação, ainda que, por outro lado, tenha novamente que se afirmar perante o exterior como nacionalidade e de se organizar perante o interior como Estado (MARX, 1993, p. 65-66).

A conceituação da sociedade civil ganhou novas dimensões com a ideia trazida por Antônio Gramsci. O escritor italiano apresentou uma nova versão para o mesmo termo. Em primeiro lugar, considerou que a sociedade civil é um elemento de hegemonia política e cultural de um grupo, ou um pequeno conjunto de grupos sociais dominantes, sobre os demais grupos subordinados, como conteúdo ético (GRAMSCI, 2014, p. 228), contrastando com o conceito apresentado por Hegel. Significa dizer que enquanto para o autor alemão a sociedade civil seria a forma preexistente para a formação da sociedade política, para o italiano é uma forma de manutenção da hegemonia (SOBRAL; COSTA; MARQUES, 2018).

Ao analisar o conceito inovador trazido por Gramsci, que era adepto das teorias Marxistas, Bobbio (1999, p. 58-62) caracterizou que com a definição atribuída de hegemonia e, portanto, relacionada às ideologias, Gramsci diferenciou-se de Marx e enquadrou a sociedade civil na superestrutura enquanto o primeiro a manteve na base real, ou seja, na estrutura.

Gramsci viveu entre os anos de 1881 e 1937 e foi deputado pela região de Vêneto a partir do ano de 1924. Fundou o Partido Comunista Italiano e acabou por ser preso pelo regime fascista italiano no ano de 1926, situação que se manteve por anos e até que não tivesse mais condições de exercer a vida política e a vida pública. O governo autoritário eliminou o maior nome da oposição e defendia a alteração das classes dominantes da Europa, notadamente, na Itália, no primeiro quarto do século XX.

Nesse período de reclusão e exilado do convívio social, escreveu sua principal obra, constituída de 32 (trinta e dois) *Cadernos do Cárcere*. Apesar dos escritos terem sido elaborados há aproximadamente um século, a sua pertinência e a sua aderência aos conflitos políticos e tensionamento de poder atuais são significativas.

Isso porque Gramsci se aprofundou no estudo da sociedade europeia, notadamente, entre a segunda metade do século XIX e início do século XX, momento em que já vigorava a forma capitalista de produção econômica e a estrutura de poderes e divisão de Estados Nacionais, inclusive, por meio de empresas e outras organizações, o que são extremamente similares às estruturas econômicas e de poder existentes atualmente.

Para detalhar a situação política-econômica-social da época, Gramsci retorna aos ensinamentos de Maquiavel, lhe destinando os cadernos 13 e 18, nos quais relata como os grupos sociais interferem diretamente na formação e domínio do Estado, argumenta como é formada a sociedade civil e que, em muitas vezes, ela não reflete a vontade geral ou da maioria, mas sim é um instrumento que possibilita a criação e manutenção de condições para a imobilidade da estratificação e acesso ao poder entre os governantes e governados.

A definição de que o Príncipe, o mesmo da principal obra de Maquiavel, não se caracteriza por uma pessoa natural, mas sim por um elemento complexo da sociedade, pelo qual se concretiza a vontade coletiva de seus membros (GRAMSCI, 2014, p. 16). Tal vontade deveria, em tese, ser destinada à satisfação de anseios nacional-popular.

Acontece que não se obteve sucesso quanto ao objetivo primordial do Príncipe, pois, dentro de cada organização complexa nos respectivos estados, havia uma situação de poder interna denominada “*econômico-corporativa*”, consistente na manutenção da pior forma existente na sociedade feudal e que, em sendo em nada progressista, cuidava de não deixar que o moderno “Príncipe” pudesse ser o anunciador e organizador da vontade nacional-popular.

Em razão de tal situação fática justificou a necessidade de que a reforma intelectual e moral da sociedade deve estar inexoravelmente ligada ao ambiente econômico, o autor foi além e expressamente disse que “o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda a reforma intelectual e moral” (GRAMSCI, 2014, p. 17-19).

Nesse cenário, posto de interdependência entre economia e o desenvolvimento intelectual e moral de cada Estado, reformulou o conceito de “*o estrangeiro*” e retirou a cortina de fumaça então existente, demonstrando que não se tratava de identificar algo que geográfica e politicamente é externo, mas sim de que o estrangeiro é “precisamente o partido mais nacionalista, que, na realidade, mais do que representar as forças vitais do próprio país, representa sua subordinação e servidão econômica às nações ou a um grupo de nações hegemônicas” (GRAMSCI, 2014, p. 20).

Necessário se faz, portanto, entender como a estrutura de poder é dividida e se organiza no campo da realidade e como agentes internos e externos em determinados Estados interferem nessa relação. O conjunto de variáveis compõe uma “relação de forças” que podem ser favoráveis ou desfavoráveis ao desenvolvimento do país, e se classificam de forma sequencial entre *forças sociais, políticas e militares* (GRAMSCI, 2014, p. 40-41).

A *relação de forças sociais* está ligada à estrutura de produção em que cada um ocupa função e posição determinada no processo, sendo esse alinhamento essencial para

propiciar condições necessárias às mudanças da sociedade, mesmo não sendo possível que cada indivíduo interfira em situações alheias como, por exemplo, a quantidade de indústrias, a forma de produção delas ou o número de empregados.

Por outro lado, há a *relação de forças políticas*, que se caracteriza pela mensuração do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização obtivo pelos grupos sociais. Esta categoria compreende, em um primeiro momento, o mais elementar grupo que é o “econômico corporativo”, que se caracteriza pelo espírito de ajuda entre os iguais, ou seja, um empresário auxilia outro empresário e assim por diante dentro de cada grupo social. Em um segundo momento, se extravasa do campo da individualidade enquanto grupo, e é alcançada a solidariedade, ainda que somente no aspecto econômico. Significa dizer que o Estado deve caminhar no campo da igualdade jurídico-política, inclusive com os grupos dominantes.

O terceiro e mais crítico momento é a superação dos dois anteriores para se adquirir a consciência de que os interesses dos grupos devem ir além do círculo corporativo e do ambiente e, assim, possibilitar o ambiente político adequado para o melhor desenvolvimento da sociedade como um todo, especialmente²², com a participação dos subordinados²². (GRAMSCI, 2014, p. 41). É esse, pois, exatamente o ponto de inflexão da visão gramsciana que eleva a sociedade civil organizada de um elemento das alterações dos fatores reais e demonstra a sua participação na superestrutura complexa jurídico-política que administra e norteia o caminho seguido pelo Estado, em textual:

É a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em “partido”, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano “universal”, **criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre a série de grupos subordinados (sem grifo no original)**. O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como força motriz de uma expansão universal de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrio em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (GRAMSCI, 2014, p. 41-42).

²² Traçando um paralelo com a atualidade, Abers e colegas demonstraram que no período de 2003 a 2010 atingiu-se o ápice da participação da sociedade civil no Estado Brasileiro, haja vista a intensa participação de representantes de movimentos sociais nos Ministérios e nas mais diversas áreas do Governo, sendo esta uma Gestão democrática com real participação dos representantes da sociedade, o que se traduziu em um Governo que “representou uma gama de interesses mais diversos do que já visto no passado.” (2014, p. 326). Consequência direta da maior participação popular é o fortalecimento dos movimentos sociais, sendo que diversos atingiram sua “maturidade” e apogeu no referido Governo (ABERS; SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p. 348).

Em relação ao Brasil, Lavallo e Szwako (2015, p. 161) afirmam que para o Brasil, “falar propriamente em sociedade civil só faria sentido no contexto do regime militar dos anos 1960 e 1970, tomando-a como uma noção adequada para “diferenciar os novos atores sociais emergentes tanto do mercado como do Estado autoritário”, pois apenas é possível se falar em surgimento da sociedade civil a partir da “diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado” (AVRITZER apud LVALLE; SZWAKO, 2015, p. 161)

O terceiro momento é a *relação de forças militares*, força decisiva em oportunidade concreta, mas que pode ocorrer militarmente em sentido estrito ou em sentido técnico-militar, diferenciado pelo uso direto da força ou pelo uso de estratégias no campo militar.

Para Gramsci:

o desenvolvimento histórico oscila continuamente entre o primeiro e o terceiro momento” e o que se constata é que a alteração da sociedade se dá pela “manifestação concreta das flutuações de conjuntura do conjunto das relações sociais de força, em cujo terreno verifica-se a transformação destas relações em relações políticas de força, para culminar na relação militar decisiva (GRAMSCI, 2014, p. 45).

Nesse jogo de poder, e para a criação do cenário perfeito, se deve constituir, de modo paciente, uma força permanentemente organizada e de longa data, para se alcançar uma situação homogênea, compacta e consciente de si. A ideia dominante, assim, torna-se a ideia universal e ao invés de ser analisada como algo de cima para baixo é entendida como um anseio do povo para a classe dirigente, ou seja, o grupo dominante faz com que o grupo subordinado encampe as bandeiras como suas, sem perceber que, no fundo, são marionetes de interesses particulares e corporativos.

A figura 1 apresenta de forma sistematizada as visões da sociedade civil e uma alteração que partiu da visão da importância da sobrevivência do homem, do próprio direito à vida, para uma mais aprofundada, interpretando as divisões estruturadas e a organização das classes sociais.

Figura 1 – Teorias de Análise do Estado

Teoria	Autor	Época	Conceito	Característica
CONTRATUALISTA (apresenta o contrato social para justificar o estado e seus motivos)	Hobbes	1588-1679	guerra de todos contra todos	necessidade do Estado, enquanto poder coercitivo, para manter a paz e a própria espécie humana
	Locke	1632-1704	faculdade, movida pelo benefício da coletividade	ato voluntário de seus membros que escolhem livremente seus governantes e forma de governo
	Rousseau	1712-1778	forma de associação para manutenção da liberdade e da propriedade	estado de natureza foi substituído pelo Estado civil com o uso da força para garantir a propriedade e mantendo livre como antes
Teoria	Autor	Época	Conceito	Característica
CRÍTICA (considera o Estado como fato histórico e estuda a relação entre os seus membros)	Hegel	1770-1831	anéis de uma cadeia	relação recíproca necessária que forma o sistema e o regramento de conduta. Sistema de carências, jurisdição e administração e corporação
	Marx	1818-1883	sociedade dividida em estrutura e superestrutura jurídico-política	precedência da estrutura como base real da economia para, a partir dela, formar o arcabouço jurídico da superestrutura. A sociedade civil está na estrutura
	Gramsci	1891-1937	elemento de hegemonia política e cultural	A sociedade civil é apenas parte de uma sociedade maior e tem a finalidade de legitimação da dominação pelos dominantes dos poderes instalados

Fonte: Elaborada pelo autor

A sociedade civil analisada pelos contratualistas, parte superior da figura 1, é aquela que é regida por um código positivado, como oposição ao estado de natureza ou sociedade natural, modelo no qual todos podem exercer suas individualidades. Dentre desses autores há uma mudança interessante na visão do poder do Estado, pois para Hobbes era extremamente necessário e única instituição capaz de conter o ímpeto voraz do homem, enquanto para Locke e Rousseau, era algo voluntário e resultado da escolha de seus membros de viver sob o manto de determinado governo e suas leis. Merece destaque o fato de o primeiro autor viver no período absolutista e os demais bem próximos aos Estados nacionais constitucionais.

Os autores relacionados à teoria crítica do Estado, identificados na segunda metade da figura 1, aprofundaram o contexto e entendem o Estado como elemento de poder e exercício de força de determinadas classes sociais sobre outras.

Portanto, pode-se dizer que para os contratualistas o objeto da abordagem era a relação do homem com os seus instintos e a capacidade de viver de forma coletiva, sob o manto de determinado Estado e, já para os críticos, a análise é mais aprofundada e a interpretação se dá no sentido de entender o Estado como forma de estruturação do poder e da relação de forças entre as classes que o compõem.

2.3 O poder e a política

A relação equilibrada de forças entre a liberdade individual e o poder de coerção do Estado é elemento essencial que permeia e mantém o modelo de sociedade sob a égide de um Estado. Segundo Habermas (2003, p. 170) tal fato decorre da relação entre direito e política, pois, sob a pretensão de direito iguais, os indivíduos espontaneamente constituem uma instância central autorizada a agir em nome do todo, com a finalidade de manter a identidade da convivência jurídica organizada.

Portanto, ponto essencial para compreender o Estado nos dias atuais é estudar como poder e política se desenvolveram nos últimos dois séculos e meios, como o modelo capitalista, os atores do mercado, a classe política e a participação efetiva da população vêm ocorrendo com maior ou menor significância no futuro da própria sociedade (SOBRAL; COSTA; MARQUES, 2018).

É importante destacar que os Estados modernos, em sua grande parte, buscaram se qualificar como democráticos, portanto, prometendo aos seus cidadãos uma gama de direitos, de participação nas decisões coletivas e garantindo, de forma indireta, que a finalidade das ações tomadas é para um objetivo coletivo e, em razão disso, Bauman e Bordoni (2016, p. 42-43) apontam que a separação entre poder e política pode ser letal para o próprio Estado, pois as decisões mais importantes nos aspectos financeiros, econômicos e de desenvolvimento não são tomadas por órgãos institucionais e representativos, mas sim por sistema que foi cooptado por elites poderosas compostas por holdings, multinacionais, lobbies e o chamado “mercado”. Pierrow (apud MORA E VICTORIANO, 2017, p. 13) afirma que “*las organizaciones institucionales han absorbido a la sociedad*” e a própria sociedade, tal como se conhece hoje, é resultado deste processo.

A democracia aparece apenas como requisito meramente formal composta pela eleição periódica de dirigentes, acreditando que os novos dirigentes, em tese, representariam a vontade popular, no entanto, suas plataformas, não raramente são varridas para debaixo do tapete tão logo eleitos, resultando na “separação crescente e na possibilidade maior do divórcio entre o poder (isto é, a capacidade de se levar as coisas a cabo) e política (isto é, a habilidade de decidir que coisas são necessárias e devem ser feitas” (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 30-32). Mora e Victoriano (2017, p. 8) afirmam, inclusive, que a financiarização progressiva da economia gera efeitos na esfera social no sentido de perda do valor da força de trabalho, degradação das instituições públicas e o colapso social.

3. A SOCIEDADE CIVIL E A ECONOMIA

Há duas correntes convencionais que procuram entender a relação entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, a neoliberal e a neoestatal. Na primeira, entende-se o mercado como associal e responsável apenas pelo crescimento econômico, sendo sua propagação a solução para os denominados “problemas sociais”; aqui o mercado é “visto como a mais alta expressão da sociedade civil” (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014, p. 3). Sob a ótica da segunda abordagem, neoestatalista, o mercado ameaça “o social” e é responsável pelo enfraquecimento dos laços sociais e, na tentativa de evitar a destruição de tais laços, o estado toma para si a responsabilidade de equalizar as diferenças e atuar efetivamente na manutenção do social (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014, p. 3).

No entanto, com as modificações da sociedade atual, inovações nessas formas de compreensão das mencionadas relações sociais foram necessárias. Entre as correntes atuais que tentam explicar os fenômenos sociais destaca-se a Economia Civil. Esta postula que há mais elementos na relação econômica que o lucro e a troca mercantil (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014). Surgida na tentativa de “superar” ou expandir as abordagens já estabelecidas, como consequência da Nova Sociologia Econômica Italiana, esta nova abordagem entende que “mercado, a sociedade civil e o próprio Estado são” todos “espaços de reciprocidade” (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014, p. 10).

A economia civil ganha espaço quando, na vida em comum, necessária, propõe-se à felicidade pública, “o bem-viver social”, buscando na realização da coletividade a própria felicidade individual (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014, p. 4). Nesta abordagem, três são as lógicas estruturantes da ordem social, quais sejam, a reciprocidade, a redistribuição e a troca de equivalentes. A **troca de equivalentes** tem por finalidade a eficiência; como instrumento, o contrato; e como “lugar”, o **mercado**. A **redistribuição** tem por finalidade a equidade; como instrumento, as “políticas públicas”; e como espaço, o **Estado**. Por sua vez, a **Sociedade Civil** promove a **reciprocidade**, que tem como fim a felicidade pública (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014, p. 6-8).

A troca de equivalente, segundo Braum Neto e Serafim (2014, p. 10), ocorre no âmbito do mercado, mas em um mercado não *stricto*, aquele onde existem as trocas porque há uma relação previa, há uma comunidade. A redistribuição é efetuada geralmente pela entidade central, via de regra, o Estado, que coleta e redistribui: “Os estados normalmente possuem essa função, assim como eram os chefes tribais nos estudos de Polanyi. Os estados modernos se utilizam de políticas públicas para executar esta função.” (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014,

p. 9-10). A reciprocidade, de outro modo, acontece não só em espaços de simetria, como é na Sociedade Civil, mas também pode ocorrer nos espaços do Mercado e do Estado (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014, p. 10).

Não obstante esta abordagem ser utilizada como norteadora dos próximos capítulos, não se pode ignorar que há críticas em relação a mesma: nesta abordagem tudo que não é do estado, nem do mercado, é da sociedade civil, restando a este espaço residual, enquanto ao Estado pertenceria o público e, ao mercado, as relações de caráter privado. Esta abordagem entende que a sociedade civil é a base, o alicerce tanto do Estado, quanto do mercado (BRAUM NETO; SERAFIM, 2014, p. 4).

O capítulo anterior revela que, na disputa pelo poder e pela dominação de uma hegemonia cultural, as instituições e Organizações da Sociedade Civil²³ são ferramentas muitas vezes utilizadas pelos grupos dominantes. Logo, é possível, analisando o contexto e somente por esse prisma, concluir que não seria interessante a concretização de serviços públicos por meio de entes de natureza privada, mesmo que sem a finalidade de obtenção de lucro ou outro resultado econômico.

Acontece que a sociedade é mais complexa, sendo necessário analisá-la sob a ótica de uma pluralidade de “atores, interações, instituições e efeitos (...) visando a formular diagnósticos capazes de apreender o cenário de pluralização institucional e complexificação da democracia no país” (LAVALLE; SZWKO, 2015, p. 159), em atendimento do que se tornam imprescindíveis duas perguntas: a primeira se o Estado tem, atualmente, condições políticas, técnicas, econômicas e operacionais de agir isoladamente e executar todas as demandas sociais por serviços de natureza pública ou interesse comum? E a segunda: seria o Estado dotado somente de interesses coletivos que lhe conferem a exclusividade da prestação dos serviços de interesses coletivos?

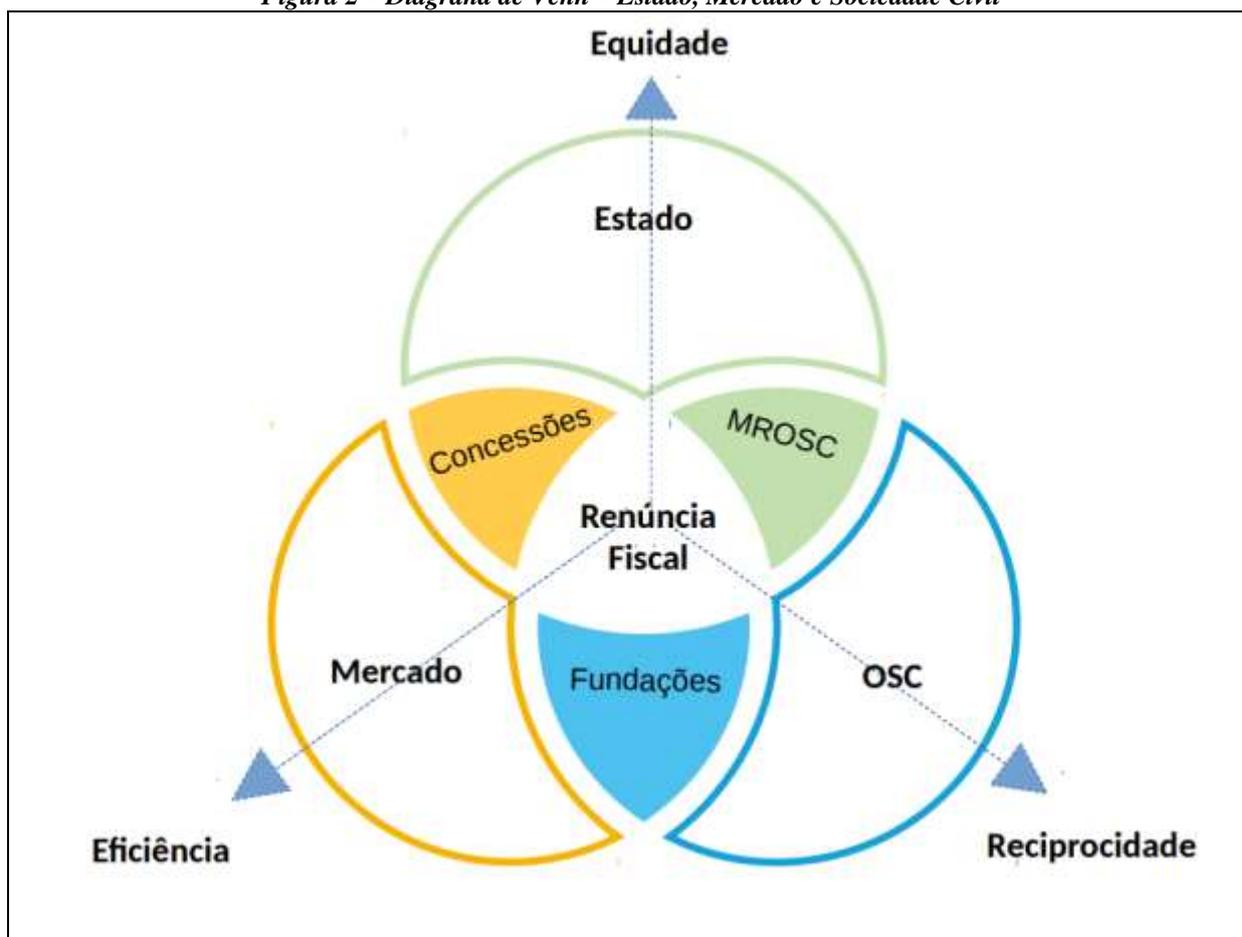
A resposta é não, e nesse dilema a execução de serviços públicos por meio de OSC's se mostra com a ferramenta apropriada, pois a distância entre o beneficiado e órgão executor estatal, o custo da burocracia, a escassez de recursos, a variabilidade de demandas por características socioeconômicas e geográficas, o dilema da reserva do possível e do mínimo existencial, evidenciam que o Estado não está, neste momento, apto para tal mister (CARVALHO FILHO, 2007, p. 179).

²³ O termo Organizações da Sociedade Civil – OSC – (*Civil Society Organizacions*) é decorrente do Congresso da *International Society for Third Sector*, realizado em Dublin no ano 2000, que promoveu a uniformização e padronização dos termos “organizações sem fins lucrativos”, “terceiro setor”. “organizações não governamentais” e “fundações e organizações semelhantes” (BRUNI; ZAMAGNI, 2010. p. 16).

Ademais, é inegável que dentro OSC's também existem aquelas que não têm o interesse de massificar determinado pensamento, mas de promover a reciprocidade para a formação de um *mercado plural*, resultando não só na troca de mercadorias, mas também nas práticas de sociabilidade e relacionalidade (BRUNI; ZAMAGNI, 2010. p. 27).

Bruni e Zamagni apresentam que a troca de equivalentes (contrato), a função de interferência na propriedade privada para distribuição de riqueza e o dom para exercício de reciprocidade são características inexoráveis de qualquer ordem social. Dessa forma, se apresenta a figura 2.

Figura 2 – Diagrama de Venn – Estado, Mercado e Sociedade Civil



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Bruni e Zamagni, 2010.

A figura 2 apresenta a interseção de três setores contendo 7 áreas numeradas para facilitar o entendimento e descrição de cada. Os setores 1, 2 e 3 representam a atuação isolada de cada um dos setores, respectivamente, Estado, Mercado e Sociedade Civil.

A áreas de interseção 4, 5 e 6 representam os pontos comuns entre dois setores e a área central de número 7 a atuação conjunta dos três vetores.

Portanto, é possível concluir que no modelo de Estado e sociedade atual, uma ordem social é composta de três vetores, distintos, mas não independentes, que interferem na forma

do desenvolvimento e na perenidade da forma organizacional daquela sociedade (BRUNI; ZAMAGNI, 2010, p. 22). Essas áreas de intersecção bem como pontos ainda não destacados (dos setores anteriormente apresentados) serão apontados na sequência.

3.1 Os setores da economia, as suas interrelações e as organizações da sociedade civil – OSC

O funcionamento da ordem social atual em um modelo instalado de capitalismo e de Estados Constitucionais resulta inexoravelmente na coexistência de três setores econômicos e de desenvolvimento social: O Estado, o Mercado e a Sociedade Civil.

Esses três vetores, como já dito, não são independentes e ao longo da história humana travam guerras de braço e disputa de poder. Entretanto, a perenidade de qualquer ordem social necessita que os três vetores convivam harmonicamente e que nenhum exerça força demasiada sobre outro, sob pena de levar o sistema ao colapso e desencadear uma revolução que provoque o rompimento do *status quo* e o surgimento de um novo modelo.

Assim, os vetores precisam agir isoladamente ou em conjunto para alcançar sua finalidade, sem, contudo, impor uma força resultante excessiva que signifique a anulação do outro.

Nesse contexto, imperioso destacar que as áreas de atuação conjunta são formas de evitar o caos. Por exemplo, em determinado momento o Estado deve agir em parceria com o mercado e atingir os objetivos de ambos, no mesmo sentido é possível a atuação Estado e Sociedade Civil, Mercado e Sociedade Civil e, ainda, Estado, Mercado e Sociedade Civil agindo em conjunto. Abaixo são apresentadas, com a identificação e descrição, as situações concretas de atuação conjunta no atual ordenamento jurídico brasileiro.

3.2 O cidadão, os setores produtivos e as OSC's

A participação efetiva do cidadão ou de grupos específicos se desenha na Carta Constitucional em diversas maneiras, isso porque naquele momento se buscou redefinir a participação política do cidadão no Estado após duas décadas de ditadura e de supressão da participação política do cidadão, momento em que o exercício do poder ocorria de forma opulenta e praticamente ilimitada.

A Carta de 1988, além de prever expressamente os mecanismos de participação popular, também apresentou, de forma dispersa, outros institutos de deliberação, planejamento

e execução de políticas e serviços públicos transversais, ou seja, que em sua operação exista a cooperação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil organizada. Conforme conceitua a literatura, respectivamente, o primeiro, o segundo e o terceiro setores²⁴ da economia.

Se o Estado precisa agir em rede com a iniciativa privada para obter ganhos de eficiência e qualidade na disponibilização aos cidadãos dos serviços públicos, como fazer para que a escolha das OSC's seja embasada em critérios técnicos e objetivos, reduzindo, ao máximo, o aparelhamento e fortalecimento de determinado grupo dominante sobre a destinação e utilização dos recursos?

Para isso é imperioso que a sociedade construa instrumentos de gestão pública e de correta aplicação de recursos do erário, de modo que a alcance a vontade geral e não a perpetuação de uma hegemonia. A fim de se atingir tamanha pretensão é necessário o constante diálogo entre o Estado, ou nas palavras de Lotta e Favareto “os entes federativos” e a sociedade civil, posto que são imprescindíveis ao sucesso das políticas públicas o diálogo e a participação dos cidadãos – tanto no direcionamento e definição dos programas, quanto no efetivo acompanhamento da gestão e aplicação dos recursos públicos (LOTTA; FAVARETO, 2016, p, 63-64). Nesta seara, Von Bogdandy (2015, p. 10) destaca que a capacidade de integração de uma sociedade está em perigo quando várias parcelas da população ficam excluídas das instituições. Postula que se deve entender a Constituição como um documento não apenas organizador do Estado, mas que reflete e que abarca toda a vida social daquele país.

Nessa finalidade, é condição *sine qua non* o aprofundamento sobre o entendimento dos setores produtivos, inclusive, na efetivação das políticas públicas, nos conceitos do direito constitucional e administrativo existentes e nos modelos e teorias da administração pública atuais, analisando o arcabouço jurídico existente e como pode ser ainda mais eficiente.

Do ponto de vista normativo, se tem que sempre partir da limitação dos atos de gestão pública que, como já dito, devem obediência ao princípio da estrita legalidade, ou seja, a Administração só pode fazer aquilo que a lei expressamente delimitar, então para cada modelo de interação entre Estado e mercado e Estado e OSC's sempre haverá uma norma prévia.

²⁴ Por questão de conceituação, a menção ao terceiro setor se dará por meio da expressão sociedade civil organizada.

3.2.1 As atividades exercidas pela sociedade civil, individualmente ou em grupo, na Constituição de 1988

A democracia é modelo político que busca não a opinião da maioria, mas a construção de “consensos”. *Pari passu*, a participação do cidadão não pode limitar-se apenas ao voto, muito embora alguns autores afirmem que a opinião pública é apenas uma soma de “juízos individuais expressos através dos votos e pesquisas”, além do que esta opinião não existe *per se* mas se resume no fato de que quem manipula, ou melhor, gera os meios de comunicação é, geralmente, quem governa, portanto, a opinião pública não é “pública” (MORA; VICTORIANO, 2017, p. 5). Em Habermas é nítido que a democracia é a busca pela construção de consensos (HABERMAS, 2003).

Para Jurgen Habermas, essa construção deve dar-se através de uma racionalização coletiva que permite aos cidadãos apresentarem seus argumentos e, assim, alcançar um consenso, que é diverso do simples entendimento: Entendimento (*Verständigung*) significa união dos participantes da comunicação sobre a validade de uma exteriorização, ao passo que acordo ou consenso (*Einverständnis*) tem a ver com o reconhecimento intersubjetivo da pretensão de validade que o falante une a uma exteriorização. (HABERMAS, 2012, p. 221)

Visto isso, se pode concluir que a comunicação é a estrutura basilar que permite a vivência em comunidade e, conseqüentemente, a construção de uma democracia. Comunicação que extrapola as fronteiras da simples emissão de sons e compreende um processo de fazer-se compreender, em textual:

o mundo da vida constitui, pois, de certa forma, o lugar transcendental em que os falantes e ouvintes se encontram; onde podem levantar, uns em relação aos outros, a pretensão de que suas exteriorizações condizem com o mundo objetivo, social ou subjetivo; e onde podem criticar ou afirmar tais pretensões de validade, resolver seu dissenso e obter consenso (HABERMAS, 2012, p. 231).

Tendo em vista a obtenção do consenso social, cerne da legitimação, a Lei maior positivou diversos mecanismo que possibilitam uma maior participação do cidadão individualmente ou da sociedade civil na atividade estatal.

O direito de petição é assegurado pelo art. 5º, XXXIV, “a” da Constituição da República nos seguintes termos: “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. Tal participação do cidadão tem como objetivo precípua assegurar o exercício das prerrogativas típicas de um Estado Democrático de Direito.

Cria-se, assim, a possibilidade de o cidadão vislumbrar, de forma equânime, os direitos e obrigações aos quais está submetido, de forma objetivamente delimitada pelas leis para tornar-se, de fato, um sujeito de direitos e obrigações.

No âmbito prático, tal direito deve ter como resultado uma manifestação do Estado dirimindo uma questão proposta, em um verdadeiro exercício contínuo de delimitação dos direitos e obrigações que regulam a vida social.

Papel fundamental no redimensionamento da participação da sociedade civil tem a figura do mandado de injunção, positivado no art. 5º, LXXI da Constituição Federal. Tal mecanismo atribuiu particular significado ao controle de constitucionalidade da chamada omissão do legislador.

Assim, o mandado de injunção é um instrumento dirigido contra a omissão impeditiva do exercício de direitos assegurados pela Carta Constitucional. Vale ressaltar que tal omissão pode ser absoluta ou, como é mais frequentemente observada, parcial.

Nesse ínterim, a ação popular, positivada no art. 5º, LXXIII, legitima qualquer cidadão exercer o controle político, por via judiciária, para questionar atos que considere lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente.

Trata-se, portanto, de um direito constitucional político, que visa garantir uma efetiva fiscalização da administração pública por parte dos cidadãos. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2007):

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer dos membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso da prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga.

Faz-se importante notar que a existência da ação popular no cenário constitucional brasileiro é anterior à CRFB de 1988. Na Constituição do Império, de 1824, já se fazia presente a figura da Ação Popular. Não obstante, o advento da Carta Constitucional de 1988 incorporou a plena tutela das liberdades e, sobretudo, ampliou de forma considerável o campo de atuação desse instrumento jurídico.

A centralização e descentralização é objeto de um dos principais artigos da atual CRFB e vem normatizada no artigo 37 que, além de classificar a administração pública direta e a indireta (autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações), especificou o respeito por todos aos princípios explícitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como impôs limites e prévia obrigação legislativa para a criação de qualquer novo ente da administração indireta.

Já com relação a personalidades jurídicas de direito privado e até mesmos por pessoas físicas foram definidas algumas possibilidades de participação para o atingimento de metas e objetivos de interesse comum. As condições de participação circundam diversos setores e domínios de atuação do Estado brasileiro, como é o caso da educação, saúde, assistência social, meio ambiente, dentre outros.

Assim, a título de exemplo, no caso da gestão democrática do ensino público se encontra sua base legal no artigo 206, inciso VI da CRFB/88 e em sede infraconstitucional na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Frigotto denunciou que a política e gestão educacional na sociedade brasileira são produzidas de forma precária, visto que são uma “expressão das relações sociais dominantes (...) fundada na desigualdade (...)” (FRIGOTTO, 2009, p. 76). Desta forma, ilustram-se as condições de se fazer valer um projeto democrático em meio a uma estrutura social desigual.

De tal maneira, a democracia deve ser encarada como um processo que se realiza “na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder (...)” (COUTINHO, 2002, p. 17).

Nesse “processo” a participação da sociedade civil no campo da educação mostra-se fundamental. A discussão sobre democracia e educação escolar no século XXI transcende aos debates acerca do acesso e da permanência das massas trabalhadoras à escola (ainda que essa discussão seja relevante), e migra de maneira gradual para a necessidade de “(...) pensar a educação escolar inserida em um projeto democrático de massas de sociedade e de educação (...)” (NEVES, 2003, p. 174). Cumpre salientar os apontamentos de Mora e Victoriano (2017, p. 12) sobre o tema, nos quais afirmam que se os conhecimentos (os saberes) não são democratizados, não adianta democratizar as práticas sociais. Pois “não há democracia sem educação popular”²⁵.

Por fim, cabe citar o dever da coletividade de defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225). Aqui, se faz interessante notar que por se tratar de um direito de terceira dimensão, que tem como postulado a solidariedade social, o dever de proteger o meio ambiente também recai sobre toda a coletividade.

Nesse sentido, nota-se importante compreender que se trata de um dever fundamental, ou seja, a outra face dos direitos fundamentais, pois se todos tem o direito de viver

²⁵ Tradução livre do autor.

em um meio ambiente equilibrado, cabe ao poder público tomar todas as medidas cabíveis para garantir esse objetivo (BASTOS, 2000, p. 492).

Além dos mecanismos de participação explícitos já mencionados, outras formas de participação dos cidadãos podem ser observadas, tal como comentado a seguir.

Embora a Carta de 1988 tenha elencado esta vastidão de direitos, Correia, Oliveira e Gomez (2016, p. 104) afirmam que devido ao fato de o desenvolvimento da sociedade atual (ainda) ser crítico, tanto em relação ao modelo econômico, quanto político e social – uma vez que promove o crescimento da desigualdade, do desemprego e dos riscos ambientais – a inovação social emerge como alternativa derivada de estudos envolvendo diversos atores sociais, propondo um novo modelo de organização social. Neste contexto, inovação social configura-se como a busca do bem-estar individual e das mais diversas coletividades, portanto, relacionado à “saúde, educação, lazer, trabalho, transporte e turismo” (CORREIA; OLIVERIA; GOMEZ, 2016, p. 106) e, atores, por sua vez, são “organizações sociais e instituições”. No âmbito das organizações sociais encontram-se membros da sociedade civil, de cooperativas e associações das mais diversas: “Os atores organizacionais incluem companhias, organizações econômico-sociais, empresas coletivas e beneficiários de organizações privadas”; enquanto no âmbito dos atores institucionais há representações dos estados, em suas três esferas de governo (CORREIA; OLIVERIA; GOMEZ, 2016, p. 107). Assim “a inovação social é representada por instituições do terceiro setor” (CORREIA; OLIVERIA; GOMEZ, p. 107).

Para o verdadeiro sucesso da inovação social é preciso a interação entre os atores mercado, governo e sociedade civil (p. 108), pois a inovação social requer tanto a participação dos usuários, quanto a diversidade de atores, desde a ciência do problema “à implementação das soluções” (CORREIA; OLIVERIA; GOMEZ, p. 109), uma vez que a participação dos atores permite desenvolver habilidades “que estão mais relacionadas com suas necessidades a longo prazo” (CORREIA; OLIVERIA; GOMEZ, 2016, p. 109).

Nesse sentido, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) afirmam que este modelo de participação da sociedade no Estado atingiu seu ápice no governo do ex-presidente Lula, quando completamente se deixou o modelo gerencial para usufruir do societal. Nesta perspectiva, o presente trabalho propõe uma melhor escolha das entidades a contratarem com o Poder Público, a fim de que resultados a longo prazo sejam alcançados, uma vez que permite melhores escolhas das organizações e, conseqüentemente, melhor emprego das verbas públicas.

Logo, a necessidade de um estudo interdisciplinar envolvendo principalmente as teorias da administração deve ser feito em consonância com os ditames e restrições impostas pelo direito constitucional e administrativo.

O entendimento da burocracia Weberiana e das relações entre os poderes formais existentes, a cultura organizacional do Estado brasileiro e dos próprios cidadãos (dirigentes e usuários) são o ponto de partida para se chegar à compreensão das instituições de Estado e suas interrelações.

Aprofundar o estudo na evolução do Estado no decorrer do século XX e no início do século XXI, entendendo o porquê do enfraquecimento do modelo neoliberal, que pregava o gerencialismo²⁶ como única forma de promover a eficiência do Estado.

Especificamente na Administração Pública brasileira, analisar pormenorizadamente o modelo implementado pelo então ministro Bresser-Pereira, quando chefiava o Ministério de Administração e Reforma do Estado e o novo modelo de administração pública democrática.²⁷

²⁶ O modelo gerencialista é explicado na obra *“O público não estatal na Reforma do Estado”* (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999).

²⁷ A nomenclatura administração pública democrática vem sendo utilizada pelo Governo Federal, em especial pelo Ministério do Planejamento, mas também pode ser encontrado na literatura como Administração Pública Social ou Societal (PAULA, 2012).

4. AS LEIS INERENTES ÀS ATIVIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS EXERCIDAS PELO ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE CIVIL

A partir dos elementos constitucionais de 1988 de participação da sociedade civil e com relação à eficiência na gestão pública, a segunda metade da década de 1990 foi marcada pela publicação de normas de transferências de atribuições típicas do Estado para pessoas jurídicas de direito privado, quer com possibilidade de aferimento de resultados (mercado) quer aquelas sem fins lucrativos (OSC's).

O paradigma na regulamentação e na alteração do ordenamento jurídico infraconstitucional sobre o tema se dá a partir da publicação da Medida Provisória – MP – nº 155, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.031, de 12 abril de 1990, que estabeleceu o *Programa Nacional de Desestatização*, sendo posteriormente alterada pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, norma que permanece em vigor atualmente.

O objetivo do Estado brasileiro foi pelo interesse na privatização de ativos públicos, bem como, conforme previsto já no primeiro artigo da norma original, de aumentar a participação da iniciativa privada e da exploração de atividades até então exercidas pelo Estado em parcerias com os outros setores da economia, em textual:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, **transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;**

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - **permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;**

IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa. (sem grifos no original)

A lei 9.637, de 18 de maio de 1998, permitiu que o poder público instituisse e qualificasse Organizações Sociais.

No ano seguinte, a Lei nº 9.790/90 inseriu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e regulamentou os contratos de parceria.

Com esses novos enquadramentos, as instituições de direito privado estão autorizadas a firmar contratos de gestão²⁸ e termos de parceria²⁹ nos quais ocorrerão transferência direta de recursos públicos com redução da formalidade e da burocracia, notadamente, da lei geral de licitações.

A respeito do contrato de gestão, Mello (2003, p. 209) afirma que sua inserção no ordenamento jurídico pátrio é recente, sendo o primeiro registro do governo Collor, por meio do Decreto nº 137, de 27.5.91. Já a primeira lei a tratar de contratos de gestão foi a de nº 8.246, de 22.10.91, também do governo Collor. Fê-lo para autorizar o Poder Executivo a instituir o “*Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais*” e com ela travar contratos de gestão, sem esclarecer o que se entenderia como tal.

Percebe-se claramente que o marco originário tinha o escopo de permitir a transferência de recursos a apenas uma instituição, o que apesar de estar revestido do formalismo e da presunção da legalidade, afronta diametralmente o princípio da impessoalidade na administração pública.

Noutro giro, após a publicação da Lei nº 9.637, de caráter impessoal, o administrador no uso de sua discricionariedade poderia firmar contratos de gestão para repasse de verbas públicas para todas as instituições que contemplem os requisitos legais previstos no texto normativo, ou seja, aquelas que tenham “suas atividades destinadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde³⁰”.

Numa primeira análise, a legislação cuidou de dirimir o conflito entre princípio e norma existente, pois a partir da publicação da lei toda instituição tem capacidade de firmar contrato.

Nesse diapasão é imperioso verificar se todo o sistema principiológico é respeitado na efetivação do caso concreto, notadamente, se o gestor na formalização de procedimento possibilitou acesso a todas as instituições que se enquadram como Organizações Sociais e

²⁸ A Lei 9.637/98 traz a definição do contato de gestão em seu artigo 5º nos seguintes termos: **Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.**

²⁹ A Lei 9.790/99 traz a definição do termo de parceria em seu artigo 9º: **Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.**

³⁰ Lei 9.637/98. Art. 1º.

estejam aptas a gerir o contrato e, ainda, se os preços praticados estão de acordo com a prática do mercado.

A discricionariedade absoluta (ou relativa) do administrador para escolha na contratação da gestão de saúde é matéria ainda não pacificada no ordenamento pátrio, dividindo juristas, ministros, juízes e estudiosos.

Carvalho Filho (2007, p. 45) defende maior autonomia do gestor, pois considera que o contrato de gestão em si já dispensa a licitação, como lógica dedutível do sistema e da lei reguladora, justificando primeiro no caráter social e, segundo, que por se tratar de parceria, não há que falar em procedimento licitatório, restando, pois, a administração livre para escolher com quem celebrará o contrato.

Em sentido antagônico, Justen Filho (2009, p. 78) argumenta a desnecessidade somente da fase final, ou seja, do processo licitatório, devendo ser formalizado todos os atos do procedimento administrativo, devendo pesquisar a melhor solução frente aos princípios da isonomia e da supremacia e indisponibilidade dos valores atribuídos à tutela estatal, respeitando, ainda, os princípios da publicidade e da impessoalidade ao dar a maior divulgação, na medida do possível.

Conjuntamente com a visão do segundo jurista, o órgão de controle do Poder Legislativo Federal, o Tribunal de Contas da União, por meio do acórdão 1.257/04³¹, manifestou pela necessidade de procedimentos cautelares que garantam acesso amplo, bem como indicadores ou balizadores de preço.

Adentrando nas ferramentas e conceitos da administração moderna debruçar-se-á sobre a necessidade de reformas e a evolução da estrutura existente para se alcançar a eficiência administrativa nos seus aspectos formais e materiais. Nesse sentido, Abrucio (2007), propõe quatro eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*.

Dias et al. (2013) apontam que o desperdício na gestão do repasse público para a saúde está contido no "baixo nível de *Compliance*", englobando as variáveis "licitação

³¹ Na ata de julgamento o Tribunal determinou que mesmo no caso de dispensa deverá ser comprovado a inexistência de outras instituições capazes de realizar o serviço ou a apresentação de proposta de preço das demais, nos seguintes termos: 14. *Mantenho meu entendimento, patente na Decisão 145/2002 - Plenário - TCU, da qual fui Relator, quanto à necessidade de ser comprovada pelo gestor público, quando da dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, a "inexistência de outras entidades em condições de prestar os serviços a serem contratados, caso contrário, deve ser feita licitação entre essas entidades para escolha da melhor proposta técnica, em obediência ao princípio constitucional da isonomia"* (grifo nosso - subitem 8.1-a da decisão). Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>, Acesso em: 21/junho/2015.

irregular" e "irregularidade não relacionada com o prefeito", pela não adoção de procedimentos prévios para a formalização de contratos.

A transparência não se limita aos órgãos públicos, devendo também se estender às organizações prestadoras de serviço da mesma natureza, nesse sentido, Sano e Abrucio (2008) apontam quatro itens para *accountability* das organizações sociais: 1. programa de trabalho da OS; 2. metas e prazos de execução; 3. critérios objetivos de avaliação de desempenho que utilizem indicadores de qualidade e produtividade; 4. limites para despesas com remuneração dos dirigentes e empregados.

Do ponto de vista objetivo e visando quantificar as organizações sociais por meio de seus resultados, Santos *et al.* (2006) apontaram quatro tipos de indicadores: participação, conhecimento, satisfação e existência, atribuindo a cada uma determinada pontuação.

Outro ponto importante é o desenvolvimento de organizações sociais para a gestão da saúde pública, pois o desenvolvimento natural de organização do terceiro setor pode não se alinhar com as reais demandas da população.

Segundo Lu *et al* (2010) existem dois problemas no desenvolvimento natural de organizações, o primeiro consiste na alocação de recursos com a identidade escolhida pelos doadores e que em muitas vezes não contém correlação com as reais necessidades de serviço público do local, como exemplo, políticas contra a AIDS, deixando em segundo plano a infraestrutura básica, colocando em cheque a eficiência do gasto público em saúde. O segundo é que necessariamente a fixação da política pública deve ocorrer através de programas de governo para que ocorram de forma perene e eficiente.

Em análise de casos semelhantes existentes em outros países, como vem ocorrendo na Inglaterra, por meio de *Quangos*, organizações públicas que trabalham sob as regras do direito privado, Skelcher *et al.* (2013) apontam vícios e virtudes sob esse modelo, pois positivamente economia e eficiência em razão do menor custo por procedimento. Como fator negativo, criticam com o argumento da responsabilidade dos agentes e de possível interferência política na gestão, mas ressaltam o aspecto positivo do modelo em razão dos resultados de sua pesquisa.

Com relação ao terceiro setor, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2016) assim define:

A designação "Terceiro Setor" identifica área pertinente e implicada com a solução das questões sociais: O Primeiro Setor é o Governo, representante do Estado e maior provedor das necessidades de uma coletividade. No Segundo Setor encontra-se a iniciativa privada, cuja competência administrativa dos meios de produção cuida da satisfação dos anseios individuais e, com o aumento das carências e ameaças de falência do Estado, a mesma iniciativa privada (cidadania) passa a se preocupar com

questões sociais, surgindo o “Terceiro Setor”, representado por cidadãos integrados em organizações sem fins lucrativos, não governamentais, voltadas para a solução de problemas sociais e com objetivo final de gerar serviços de caráter público.

Essa reforma para ganho de eficiência só se completa com a efetiva participação do cidadão no processo decisório do Estado, pois como defendido por Correia, Oliveira e Gomez (2016, p. 109), a participação da sociedade é condição *sine qua non* para a obtenção de resultados a longo prazo, desde a discussão dos problemas à efetivação das providenciadas soluções. O aumento da democracia real é uma inovação que o Estado deve ter como norte para que a política pública não seja algo estanque na mente do principal responsável, mas, sim, o resultado entre o debate de todos os interessados em sua formulação e que sofrerão os efeitos práticos. Tal modelo foi aplicado extensivamente nas gestões do ex-presidente Lula, quando da prática do modelo de gestão pública societal, no sentido de inserir membros de movimentos em espaços de destaque do governo, nas palavras de Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 326):

A presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor. Estudo inovador de Maria Celina D’Araújo, que examinou o perfil social e político dos cargos de alto escalão do governo federal na gestão de Lula, demonstra que, pela primeira vez na história brasileira, antigos líderes sindicais participaram intensamente de altos cargos do governo, um fato que pode não ser surpreendente considerando que o PT e, especialmente, o próprio presidente, eram provenientes e tinham fortes ligações com o setor.

Defende-se, pois, o conceito de política deliberativa de Habermas.

Segundo a concepção liberal, o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estrutura em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. (HABERMAS, 1995, p. 39)

A análise do conceito de cidadania, embasado nas teorias de democracia material e nos mecanismos reais de participação direta existentes na lei brasileira, notadamente na atual Constituição, demonstrará tratar-se de direito-dever de todos os membros da respectiva sociedade. Nesta seara, a integração dos vários autores é essencial para o desenvolvimento social (CORREIA; OLIVERIA; GOMEZ, 2016, p. 111).

Por fim, se busca contrapor o conceito da amoralidade administrativa de Bobbio (1999), que defende que os atos são sempre tomados na defesa dos interesses coletivos, e permitir analisar o resultado material da aplicabilidade das políticas públicas e da gestão do erário, por meio de ferramentas objetivas.

4.1 A legislação constitucional

A Constituição é, sem sombra de dúvida, o documento elementar no estudo das relações entre a Estado, a Sociedade e o Mercado, porque é uma de suas principais funções a fixação de limites, poderes e competências de cada um. No caso brasileiro, por se tratar o atual texto de uma carta analítica e extensa, é possível a identificação de diversas partes que abarcam tais relações.

O primeiro e mais importante já é apresentado no artigo 1º que reconheceu a cidadania como fundamento da república e que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” A leitura do texto coloca a sociedade como detentora do poder maior e em uma posição de supremacia com os demais, respeitando o que determinado na própria Carta.

A associação entre pessoas foi reconhecida como direito fundamental constitucional e é tema de cinco incisos do artigo 5º, com a seguinte redação:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

O que se pode observar é que o objetivo é de que conferir a livre-arbítrio aos cidadãos para se organizarem e associarem de forma ampla e reduzir o controle e intervenção do Estado sobre essas organizações, com exceção as de cunho militar por colocar em risco os fundamentos da república e o próprio Estado, sendo, inclusive, considerado crime inafiançável, conforme expresso no inciso XLIV³².

Quanto ao sistema de controle, a Carta, para o exercício do Controle Externo, no inciso VI do artigo 71, atribuiu a competência para “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a

³² “constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.”

estado, ao distrito federal ou a município” ao Congresso Nacional, entretanto, fixou expressamente que deverá ocorrer com o auxílio do Tribunal de Contas.

Muito adiante, com o objetivo de fixar princípios de atuação conjunta, o legislador cuidou de reconhecer elementos essenciais ao Estado, ao Mercado e à Sociedade, elevando tais elementos à categoria de norma constitucional, destacando um título exclusivo, com a nomenclatura de Ordem Econômica e Financeira, que compreende dos artigos 170 a 181. O que se observa é o fato de que em diversos momentos são resguardados interesses do Estado, do Mercado e da Sociedade, para que, de forma harmônica, propiciem um arcabouço jurídico-administrativo.

A análise ora observada é que há o reconhecimento de que o desenvolvimento destas esferas não são excludentes e há uma relação de interdependência de uma para com as outras, como exemplo os três primeiros incisos do artigo 170, que mesclam como princípios da ordem econômica brasileira a soberania nacional (inciso I – interesse do Estado), a propriedade privada (inciso II – interesse do Mercado) e a função social da propriedade (inciso III – interesse da Sociedade).

Já o artigo 175 determina que a prestação dos serviços públicos que, originalmente, é de competência do Poder Público, poderá também ocorrer por meio de concessão ou permissão, sempre através de licitação, cabendo à lei definir o regime das empresas, o caráter especial do contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização, rescisão, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado (incisos I a IV do parágrafo único).

Outros pontos importantes são a previsão do monopólio estatal, inicialmente restrito ao Estado, mas que, com o advento da Emenda Constitucional nº 9, de 1995, permitiu a atuação conjunta da União com empresas estatais ou privadas (art. 177, § 1º) e o benefício concedido ao micro e pequenos empresários que disporão de tratamento jurídico diferenciado por meio de simplificação de suas obrigações ou até mesmo redução e eliminação de algumas (art. 179).

Na sequência, o texto constitucional, ao dispor no Título VIII sobre a Ordem Social, foi estruturado por área de atuação, contemplando a seguridade social (saúde, previdência social e assistência social), educação, cultura, desporto, ciência, tecnologia, inovação, comunicação social, meio ambiente.

Nestes itens são observadas inúmeras atribuições de competências e obrigações concorrentes, como exemplo o *caput* do artigo 205 que reconhece ser a educação direitos de todos e dever do Estado e da Família e que será “promovida e incentivada com a colaboração

da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Vale destacar, também, que o ensino foi permitido à iniciativa privada, mediante o respeito às normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (art. 209). Complementar à ideia da iniciativa privada, se autorizou a destinação de recursos públicos das escolas públicas também às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, notadamente organizações da sociedade civil, exigindo somente a comprovação da finalidade não-lucrativa, a aplicação de seus excedentes em educação e que, em caso de encerramento das atividades, que destinem a outra escola de mesma finalidade o seu patrimônio.

Em relação à cultura, no ano de 2012, por meio da Emenda Constitucional nº 71, foi inserido o artigo 216-A que demonstra o momento vivido no Brasil de elevação da participação da sociedade civil organizada e da necessidade de interação com o Estado e o Mercado, trazendo os seguintes mandamentos:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;

[...]

VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

IX - transparência e compartilhamento das informações;

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

[...]

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

I - órgãos gestores da cultura;

II - conselhos de política cultural;

III - conferências de cultura;

IV - comissões intergestores;

V - planos de cultura; VI - sistemas de financiamento à cultura;

VII - sistemas de informações e indicadores culturais;

VIII - programas de formação na área da cultura;

IX - sistemas setoriais de cultura.

O que se denota é que já havia o entendimento da necessidade de fixação de normas para atuação da Sociedade Civil organizada e de sua fundamental importância para o desenvolvimento da sociedade como um todo e da efetiva prestação de serviço público ao cidadão.

Logo mais, no capítulo que trata da ciência, tecnologia e educação, cuja redação atual é a prevista na Emenda Constitucional nº 85, de 2015, é apresentado que a lei deverá estimular as empresas que invistam nestes aspectos, atribuindo ao Estado a função de articulação entre os atores, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo (art. 218, §§ 4º e 6º). Por seu turno, os artigos 219, 219-A e 219-B mesclam conceitos de desenvolvimento cultural, socioeconômico, bem-estar da população e autonomia tecnológica do país, reconhecendo, ainda, a possibilidade de os entes federativos firmarem instrumentos de cooperação com outros órgãos públicos e privados.

Por fim, já no capítulo reservado à família, à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, o § 1º do artigo 227, com a redação que foi dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010, a Constituição incumbiu ao Estado promover “programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais”.

Portanto, o que se observa é que desde a promulgação da atual Constituição, com especial colaboração das emendas, a estrutura de desenvolvimento do Brasil caminha no sentido de reconhecer a participação conjunta e regulada do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil, sendo este o caminho inexorável para o melhor desenvolvimento de uma nação mais justa e igualitária.

4.2 A legislação infraconstitucional

No presente item pretende-se analisar e comentar a legislação atinente ao tema “relações entre o Estado e a Sociedade Civil”. Importante destacar que todo o setor público não estatal é conhecido como “terceiro setor”, o qual é constituído por entidades da sociedade civil organizada, com característica de serem sem fins lucrativos. Ele é composto: pelas paraestatais – desempenham “atividades de interesse público” (NOHARA, 2019, p. 707) – das quais, entre outros exemplos, se destacam as corporações profissionais e os serviços sociais autônomos; pelos entes de colaboração: aqui compreendidas as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público; e pelas OSC’s que só passaram a ser assim denominadas

com a Lei de Parcerias, sendo anteriormente conhecidas com “organizações não governamentais” (ONG’s) (NOHARA, 2019, p. 705-708).

No que refere as paraestatais, em relação aos serviços sociais autônomos, cumpre ressaltar que são pessoas jurídicas de direito privado, voltadas à assistência social e ao ensino, destinadas a determinadas “categorias sociais ou grupos profissionais” e, embora de direito privado, são sem fins lucrativos (NOHARA, 2019 p. 708). Fazem parte deste grupo os serviços sociais que integram o “Sistema S”, como Sesi, Sesc, Senat, Senai, Sebrae, etc. Enquanto isso, as corporações profissionais são pessoas jurídicas de direito público, “sendo consideradas autarquias³³” (NOHARA, 2019, p. 711). Fazem parte deste grupo, entre outros, os Conselhos de Medicina, Engenharia e Enfermagem.

As Organizações Sociais (OS’s), junto com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s), constituem o grupo dos entes de colaboração. Ambas são pessoas com titulações atribuídas a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cuja instituição ocorre por iniciativa de particulares. Enquanto nas primeiras desempenham-se atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa, cultura e saúde, nas segundas, um rol maior de atividades é possível. As primeiras foram regulamentadas por Lei que entrou em vigor em 1998 e, as segundas, em 1999. As OS’s celebram com o Poder Público contratos de gestão, enquanto as OSCIP’s, termos de parceria. O regime jurídico seguido por cada uma é detalhado nos comentários às legislações abaixo.

4.2.1 Lei de Concessões, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995

A primeira das leis brasileiras a regular as relações entre Estado, Sociedade Civil e o Mercado foi a Lei de Concessões, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. A finalidade desta Lei foi regular o artigo 175 da Constituição Federal, conforme preâmbulo a seguir: “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”.

Em sede de “Disposições Preliminares” no Capítulo I, a Lei regula, além do artigo 175 da Constituição, as concessões de obras e serviços públicos, bem como especifica as regras das permissões de serviços públicos e dos contratos celebrados entre os

³³ O STF, no julgamento da ADI 3.026, reconheceu que a OAB é um serviço jurídico independente, sem equivalente no ordenamento jurídico brasileiro, não se comparando às autarquias especiais e às agências reguladoras, porque, apesar de criada por Lei (Decreto nº 19.408, de novembro de 1.930), se distingue em muitos aspectos, por exemplo, não há hierarquia com qualquer poder, o financiamento decorre exclusivamente da contribuição de seus membros e os governantes são eleitos e sem remuneração.

concessionários/permissionários e o Poder Público, dispondo inclusive sobre a sua indispensabilidade. Há previsão, ainda, de possibilidade de adaptações feitas pelos estados e municípios, para adequarem sua legislação específica às suas necessidades.

Nos cinco primeiros artigos da Lei (Capítulo I) são definidos alguns termos, sendo considerado “poder concedente” a esfera de governo na qual se encontre o serviço público objeto do contrato de concessão ou permissão; “concessão de serviço público” a delegação que o Poder Público, em qualquer de suas esferas, faz às pessoas jurídicas, ou aos consórcios de empresas que se responsabilizem pela execução, por determinado prazo, por sua conta e risco de determinado serviço público.

Sobre esse aspecto, a literatura atualizada em Direito Administrativo ensina que a concessão pode ocorrer sendo referente a qualquer dos três objetos: “exercício de serviço público; execução de obra pública; uso de bem público”. No mesmo sentido, é importante destacar que a concessão regulada por esta Lei é conhecida como “concessão comum de serviço público” (NOHARA, 2019, p. 497). Posteriormente, como será apresentado nas próximas páginas, a Lei de Parcerias Público-Privadas promoveu a criação de outras duas modalidades especiais de concessão: a patrocinada e a administrativa.

A Lei é clara ao afirmar que as concessões serão sempre precedidas por licitação na modalidade concorrência e concedidas às pessoas jurídicas ou aos consórcios de empresas. É previsto ainda que a execução do serviço, bem como da obra que precede ao mesmo será efetuada por conta e risco do concessionário. As permissões, por sua vez, poderão ser delegadas tanto a pessoas jurídicas quanto físicas. Em ambos os casos, a responsabilidade da fiscalização é do poder concedente, com a cooperação dos usuários (Art. 3º).

O Capítulo II descreve a adequação dos serviços prestados pelos concessionários e permissionários, sendo considerados os critérios “regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” para avaliação da adequação do serviço (Art. 6º).

O Capítulo III dispõe sobre os direitos e obrigações dos usuários, lhes garantindo o oferecimento de serviço adequado, porém lhes incumbindo o dever de comunicar as irregularidades ao poder público competente.

Dispondo sobre a Política Tarifária, o Capítulo IV prevê que deverão ser estabelecidas no contrato, podendo ser revistas para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, bem como ter seu histórico dos últimos cinco anos divulgado aos usuários (Art. 9º), além de serem autorizados valores diferenciados em razão dos custos e características específicos dos serviços prestados aos cidadãos (Art. 13).

Sobre o aspecto da cobrança de tarifas, no contrato de concessão, a “remuneração será paga pelos beneficiários da obra ou usuários dos serviços que ela proporciona, como ocorre na cobrança de pedágio durante algum tempo para o ressarcimento dos gastos efetuados com a construção da estrada”, sendo ainda possível ao Poder Público instituir contribuição de melhoria, também para remunerar o concessionário (NOHARA, 2019, p. 497).

O Capítulo V trata sobre a licitação nos contratos de concessão e permissão. Dos artigos 14 ao 22 são detalhados todos os critérios atinentes ao processo licitatório, dada a importância que o legislador direcionou ao procedimento. O artigo 14 prevê que toda concessão será objeto de licitação prévia, enquanto o artigo 15 estabelece os critérios a serem considerados no julgamento da licitação, inclusive priorizando empresa brasileira, quando em igualdade de condições com estrangeiras (Art. 15, § 4º). Por sua vez, o artigo 18 elenca os conteúdos necessários ao edital de convocação, e o 22 concede direito a qualquer pessoa ter acesso às informações da licitação e às próprias concessões. Enfim, o modelo de licitação utilizado se aproxima muito àqueles destinados às pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, ou seja, voltadas ao mercado.

O Capítulo VI descreve o contrato de concessão, apontando como cláusulas essenciais aquelas relativas ao objeto, área, prazo, direitos e deveres dos usuários para obtenção do serviço, o preço do serviço e os critérios para o seu reajuste a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, entre outras (Art. 23), podendo prever, ainda, mecanismos privados para a resolução dos conflitos, tais como a arbitragem (Art. 23-A). As empresas concessionárias podem contratar com terceiros, porém com instrumentos regidos por relações de direito privado (Art. 25), sendo também admitida a subconcessão (Art. 26).

Sobre este aspecto, é importante salientar que o contrato de concessão comum, nos termos desta Lei, não envolve “*a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado*” (NOHARA, 2019, p. 542), sob pena de se enquadrar na Lei de Parcerias Público-Privadas, que descreve modalidades especiais de concessão, quais sejam, a administrativa e a patrocinada.

A Lei é silente em relação ao prazo máximo da concessão, pelo que a doutrina aponta ser assunto em que cabe discricionariedade da Administração Pública, no entanto, o prazo deve constar tanto do instrumento convocatório de licitação, quanto do contrato. Tal prazo deve ser estabelecido de modo que seja suficiente para que a concessionária consiga “lucrar com a atividade, amortizando os investimentos realizados” (NOHARA, 2019, p. 543).

O Capítulo VIII da Lei de Concessões e Permissões estabelece todos os encargos, todas as obrigações da concessionária, com destaque para a adequada prestação dos serviços,

prestação de contas, gerência dos recursos financeiros e a expressa relação de direito privado entre os eventuais contratados e as concessionárias (Art. 31).

O poder concedente, conforme determinam os artigos 32 a 34, no Capítulo IX, pode intervir na concessão com o “com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes”, o que será realizado por decreto, o qual especificará o interventor, o prazo, os objetos e os limites desta.

O Capítulo X estabelece os parâmetros da extinção da concessão. Os motivos que ensejam a extinção são apresentados no artigo 35 da referida Lei, por exemplo, o advento do termo e a rescisão, devendo todos os bens reversíveis, direitos e privilégios retornarem ao poder concedente (Art. 35, § 1º). O poder concedente, em face na inexecução total ou parcial, declarará a caducidade da concessão, podendo ser rescindido o contrato após instaurado o processo administrativo. A empresa concessionária, por sua vez, só poderá rescindir mediante ação judicial, não sendo autorizada a interrupção dos serviços enquanto não houver ocorrido o trânsito em julgado da decisão (Art. 39).

O tema referente às permissões é abordado no Capítulo XI, sendo previsto no artigo 40 que as permissões seguirão o disposto para as concessões, devendo ser formalizadas por contrato de adesão. O tratamento legal apresentado “aplica-se às permissões o disposto nesta Lei” (Art. 40, parágrafo único) tornou a permissão bastante similar à concessão. No entanto, restaram algumas diferenças, quais sejam: enquanto a concessão é destinada à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, a permissão é feita à pessoa jurídica ou à física; na concessão, a modalidade licitatória permitida é apenas a concorrência, enquanto na permissão as outras modalidades são admitidas (NOHARA, 2019, p. 542).

O último capítulo da Lei, “Disposições Finais e Transitórias”, esclarece que esta legislação não se aplica aos serviços de radiodifusão sonora e divulgação de imagem e som (Art. 41), bem como esclarece e delimita a vigência dos contratos já existentes quando da promulgação da Lei (Art. 42).

4.2.2 Lei das Organizações Sociais, Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998

A segunda Lei que aborda o tema em questão é conhecida como “Lei das Organizações Sociais”, trazendo em seu preâmbulo que “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”.

Esta Lei, menor que a anteriormente apresentada, é dividida em apenas dois capítulos, sendo encontradas no primeiro deles todas as disposições referentes à Qualificação (Seção I), ao Conselho Administrativo (Seção II), ao Contrato de Gestão (Seção III), à Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão (Seção IV), ao Fomento das Atividades Sociais (Seção V) e à Desqualificação das Organizações Sociais (OS), enquanto no 2º Capítulo restam previstas as Disposições Finais e Transitórias.

O Capítulo 1º, Das Organizações Sociais, prevê que o Poder Executivo é o responsável por qualificar determinada entidade como uma OS. Poderão ser assim qualificadas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, que atendam às exigências da Lei 9.637/98, desde que seja instituição destinada “ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”.

O artigo 2º elenca especificamente os requisitos necessários para que a pessoa jurídica de direito privado possa ser habilitada como OS, sendo distribuídos em dois grupos: o primeiro consiste na comprovação do ato constitutivo dispondo sobre diversos aspectos (Art. 2º, I), entre eles a existência de Conselho de Administração e Diretoria, e o segundo se refere à conveniência e oportunidade testadas, reconhecidas por ministro de Estado.

O artigo 3º descreve a forma de estruturação/ composição necessária ao Conselho de Administração; enquanto o artigo 4º expõe as atribuições privativas do respectivo Conselho.

Os artigos 5º a 7º trazem o regulamento referente ao contrato firmado entre o Poder Público e uma OS. Tal instrumento é denominado “*contrato de gestão*” e o seu objeto será a execução de alguma(s) das atividades elencadas no artigo 1º da Lei em comento, observados os princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Economicidade, além de prazos, metas, especificação do programa de trabalho proposto pela OS e critérios referentes à avaliação das atividades e serviços prestados, bem como os limites das remunerações dos respectivos “dirigentes empregados” (Art. 7º, II e II). As demais cláusulas deverão ser definidas pelos respectivos ministros de Estado ou autoridades supervisoras (Art. 7º, p. único).

Para Irene Nohara (2019, p. 499), o contrato de gestão pode ser definido como o “contrato administrativo utilizado como forma de ajuste da Administração Pública Direita com entidades da Administração Indireta ou entidades privadas, que podem ser enquadradas como paraestatais”, ou seja, as OS’s estão contidas neste último grupo, paraestatais.

A “Execução e fiscalização do contrato de gestão” são previstas dos artigos 8º ao 10. No artigo 8º previu-se que a fiscalização será feita por “órgão ou entidade supervisora da área” respectiva à atividade objeto do contrato.

Findo cada exercício (ou a qualquer momento), a OS deverá apresentar prestação de contas à autoridade competente, bem como relatório comparativo do que fora proposto, com o alcançado (Art. 8º, § 1º). Os resultados serão analisados por comissão específica que posteriormente enviará relatório conclusivo à autoridade competente (Art. 8º, § 2º).

Os responsáveis pela fiscalização respondem solidariamente quando, ao tomarem ciência de irregularidades ou ilegalidades no contrato de gestão, não as comunicarem prontamente ao Tribunal de Contas da União (Art. 9º).

Ademais quando a gravidade das ações assim o exigir, os responsáveis pela fiscalização comunicarão o fato solicitando a indisponibilidade do patrimônio da entidade e o sequestro dos bens dos dirigentes, agentes públicos ou terceiros envolvidos (Art. 10, *caput*).

A Seção V intitulada “Do Fomento às Atividades Sociais” expõe dos artigos 11 a 15 que as OS’s são consideradas entidades de interesse social, podendo lhes serem destinados recursos orçamentários e cedidos servidores públicos.

O artigo 16 prevê que o Poder Executivo é apto a desqualificar a OS se houver descumprimento do contrato de gestão. No entanto, para que se proceda à desqualificação há necessidade de prévio processo administrativo, assegurada a ampla defesa (Art. 16, § 1ºA).

A responsabilidade dos dirigentes da OS, quando processada a sua desqualificação, implicará na reversão de bens (e valores recebidos) ao Poder Público. E os dirigentes serão responsabilizados individual e solidariamente pelos danos oriundos tanto de suas ações, quanto omissões.

O Capítulo II da Lei em comento, intitulado “Das Disposições Finais e Transitórias”, em seu artigo 17 prevê o prazo de 90 dias para a publicação de regulamentos para as contratações de bens, serviços e compras (com recursos provindos do Poder Público).

O artigo 20 previu a criação do Programa Nacional de Publicização (PNP), via decreto executivo, “com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º” (Art. 20, “caput”), cujas diretrizes a serem observadas são ênfase no cidadão-cliente, nos prazos, nos resultados e no controle de forma transparente.

Importante destacar que a transparência surge como elemento importante nos contratos de gestão, desde a segunda lei que tratou das relações entre Poder Público e OS’s, o

que demonstra a importância deste trabalho como um todo no âmbito do Direito Administrativo e na execução dos contratos de gestão.

Por fim, os artigos 21 e 22 da Lei das OS's especificam como deverão ser conduzidos os processos de inventário das entidades extintas e a absorção dos servidores, bem como especificamente extinguem o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e a Fundação Roquette Pinto, vinculados, respectivamente, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Previdência Social.

4.2.3 Lei das Organizações Sociedade Civil de Interesse Público, Lei nº 11.079 de 23 de março de 1999

A terceira Lei em vigor no ordenamento brasileiro sobre o tema em comento é a Lei nº 9.790/99, a qual dispõe sobre as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), além de estabelecer o que são parcerias, entre outros temas atinentes às OSCIP's e sua relação com o poder público.

Referida Lei é dividida em três capítulos, dispondo o primeiro sobre as OSCIP's propriamente, o segundo sobre as parcerias firmadas entre as OSCIP's e o Poder Público e, o terceiro, as disposições finais.

O Capítulo I, denominado “Da Qualificação Como Organização Da Sociedade Civil De Interesse Público”, prevê os requisitos necessários para que uma pessoa jurídica de direito privado possa angariar o status de OSCIP. O artigo 1º é nítido ao especificar que para se qualificarem como tal, as pessoas jurídicas de direito privado, além de serem sem fins lucrativos, precisam de requisitos outros: constituição e funcionamentos regular há pelo menos três anos, além de “os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias” atenderem aos requisitos desta Lei (Art. 1º, caput). A definição de “sem fins lucrativos”, por sua vez, tem respaldo no § 1º, no qual é explícito que para serem assim consideradas seus eventuais lucros, dividendos ou afins não devem ser distribuídos entre seus sócios ou assemelhados, devendo ser revertidos na própria execução do objeto social da sociedade. O § 2º deixa o reconhecimento, a qualificação (da entidade como uma OSCIP), atrelado ao cumprimento dos requisitos impostos em Lei.

O artigo 2º traz um rol de entidades sobre as quais o reconhecimento como OSCIP não poderá recair, ainda que estejam dedicadas às atividades propostas no artigo subsequente. As entidades sobre as quais é imposta tal vedação estão descritas nos incisos I a XIII do referido artigo, transcritas a seguir:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX - as organizações sociais;
- X - as cooperativas;
- XI - as fundações públicas;
- XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Ainda no sentido de qualificar as pessoas jurídicas para obterem o status de OSCIP, além de cumprir (ou não se enquadrar nas restrições) os requisitos já mencionados, é necessário que entre os objetos sociais no mínimo uma das finalidades apresentadas nos incisos do artigo 3º esteja presente, as quais são promoção: da assistência social; da cultura; da defesa do patrimônio histórico ou artístico; da educação e da saúde (gratuitas); da alimentação segura e nutrição; da preservação/proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável; do voluntariado em geral; do desenvolvimento econômico e combate à pobreza; de novos modelos de produção e crédito (não lucrativos); de direitos e assessoria jurídica “de interesse suplementar”; da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e outros valores universais; de estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologia alternativa, da produção e divulgação de informação e conhecimento científico/técnico que estejam relacionados aos assuntos ligados com as atividades deste artigo; de estudos e pesquisas referentes à mobilidade de pessoas – considerados todos os meios de transporte.

O desenvolvimento das atividades mencionadas no parágrafo anterior pode ocorrer via execução de projetos, programas, plano de ação ou outros meios como “doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins”, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo 3º.

O artigo 4º prevê requisitos extras para a qualificação como OSCIP, os quais também necessariamente devem ser atendidos pelas entidades que pretendam o reconhecimento. Neste sentido, devem seus estatutos expressamente versar sobre: observação dos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência e

Economicidade; gestão que impeça a obtenção de vantagens pessoais; constituição de Conselho Fiscal ou órgão equivalente que para opinar e emitir parecer aos órgãos superiores; previsão de destino do patrimônio a outra pessoa jurídica também enquadrada nesta Lei (preferencialmente com mesmo objeto social), em caso de dissolução da entidade; a transferência do patrimônio disponível (adquirido com recursos públicos) em caso de perder a qualificação de OSCIP, para pessoa jurídica também considerada qualificada nos termos da referida Lei; possibilidade de remuneração conforme mercado local para os dirigentes que atuem na gestão executiva ou prestem serviços específicos; as prestações de contas observarem, minimamente, as normas Brasileiras de Contabilidade, a necessidade de publicidade do relatório de atividades do exercício fiscal (inclusive com certidão negativa de débitos junto ao FGTS e ao INSS), a realização de auditoria e a prestação de contas de todos os recursos e bens, cuja origem seja pública. Por fim, o parágrafo único prevê que é permitida a participação de servidores públicos no conselho ou diretoria de OSCIP.

Após cumpridos os requisitos com previsão nos artigos 3º e 4º, o requerimento deverá ser direcionado ao Ministério de Justiça, com cópia dos documentos elencados no artigo 5º.

O artigo 6º atribui o prazo de trinta dias ao Ministério de Justiça para deferir ou não o pedido. Em caso de deferimento, em quinze dias o próprio Ministério de Justiça emitirá certificado já constando a entidade como OSCIP e, em caso de indeferimento, a ciência será em quinze dias, via Diário Oficial, sendo que tal indeferimento somente poderá se fundamentar sobre não atendimento dos requisitos dos artigos 3º e 4º, ou ainda ao fato de a entidade estar entre as listadas no artigo 2º, como vedadas a receber tal qualificação, bem como documentação insuficiente nos termos da Lei em comento.

No artigo 7º prevê-se que a perda da qualificação somente pode ocorrer após procedimento administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, por óbvio, assegurados a “ampla defesa e o devido contraditório” (Art. 7º).

O artigo 8º garante, ainda, que qualquer cidadão é parte legítima para requerer a desqualificação da entidade como OSCIP – ressalvadas as prerrogativas do Ministério Público.

O Capítulo II da Lei, designado como “Do Termo de Parceria”, define no artigo 9º tal documento como o instrumento, que firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIP, possui finalidade de promover o vínculo legal para a cooperação entre as partes para “o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei” (Art. 9º).

O artigo 10 estabelece algumas exigências em relação ao Termo de Parceria: no caput afirma que versará sobre direitos, responsabilidades e obrigações entre o Poder Público e a OSCIP; no § 1º, que previamente à celebração do Termo em comento haverá consulta aos Conselhos de Políticas Públicas; e no § 2º, as cláusulas essenciais do Termo de Parceria, especificamente: a que conste o objeto; a que estipule cronogramas e metas; a que preveja os critérios de avaliação; a de receitas e despesas (com detalhes); a que estabelece obrigações de apresentação de relatório ao Poder Público ao final de cada exercício e a de publicar, em imprensa oficial, demonstrativo de execução física e financeira, “sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria” (Art. 10, § 2º, incisos I a VI).

O artigo 11, por sua vez, prevê que a execução do Termo de Parceria deverá ser acompanhada e fiscalizada por órgão competente na área, bem como que os resultados devem ser analisados por comissão de avaliação “composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público” (Art. 11, § 1º).

No artigo 12 prevê-se a responsabilidade solidária dos responsáveis pela fiscalização em caso de não comunicação das irregularidades ao respectivo Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Os responsáveis pela fiscalização deverão representar ao Ministério Público e à Advocacia Geral da União para que estes possam requerer a indisponibilidade dos bens da entidade (OSCIP), além do sequestro dos bens dos dirigentes, agentes públicos e os terceiros envolvidos, sempre que houverem fundados indícios de “malversação de bens ou recursos de origem pública” (Art. 13, caput) – tanto de bens e contas no País, quanto no exterior. O Poder Público restará como depositário dos bens da OSCIP enquanto durarem as atividades, pelas quais zelará para serem mantidas (Art. 13, § 3º).

A OSCIP deverá, após trinta dias da assinatura do Termo de Parceria, publicar “regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei” (Art. 14).

No artigo 15 é previsto que os bens imóveis adquiridos pela OSCIP na vigência do Termo de Parceria deverão ser gravados com cláusula de inalienabilidade. O artigo 15-A foi vetado e, o 15-B, incluído pela Lei nº 13.014/2014, prevê a prestação de contas, especificando todos os documentos necessários para que tal exigência seja cumprida, entre eles o relatório anual de execução de atividades e o balanço patrimonial.

O terceiro e último Capítulo da Lei é intitulado “Das Disposições Finais e Transitórias”, estabelecendo: no artigo 16, vedação às entidades que sejam qualificadas como OSCIP participarem de campanhas de interesse político-partidário ou eleitoral; no artigo 17, a

possibilidade de o Ministério de Justiça autorizarem em face de requerimento das pessoas interessadas, o livre acesso às informações das OSCIP; no artigo 18, a possibilidade de outras entidades de direito privado, sem fins lucrativos, enquadradas em outros diplomas legais, obterem qualificação como OSCIP, desde que cumpram os requisitos, até cinco anos após a entrada em vigor da Lei em comento – após o que deverá optar por uma das qualificações (conforme previsão no § 1º) e, em não sendo feita tal opção, perderá a qualificação de OSCIP (conforme § 2º); no artigo 19, o prazo para o Poder Executivo regulamentar esta Lei (trinta dias); e, por fim, no artigo 20, a entrada em vigor da Lei na data da sua publicação

4.2.4 Lei das Parcerias Público-Privadas, Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004

A quarta Lei que regulamenta a atuação das entidades de direito privado, sem fins lucrativos, na prestação de serviços com características de serviço público, é a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP), Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Essa Lei “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”.

A Lei das PPP's é dividida em sete capítulos e estabelece a definição de Parceria Público-Privada, em seu artigo 2º, como “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Nos parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo, as duas modalidades são definidas, sendo “patrocinada” a PPP que, sob o regime da Lei nº 8.987/95, envolver contraprestação pecuniária entre os parceiros, mais especificamente, do parceiro público para o privado, enquanto a modalidade “administrativa” consiste no contrato em que a própria Administração Pública é a usuária do serviço direta ou indiretamente, “ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (Art. 2º, § 2º).

Sobre o aspecto das definições, é importante destacar que a concessão comum tratada neste texto na primeira das leis comentadas, não consiste em PPP, exceto se observada a contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado.

O Capítulo I, intitulado “Disposições Preliminares”, estabeleceu as normas gerais, tanto de licitação, quanto de contratação, no âmbito das três esferas de governo, bem como aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, além de outras controladas por qualquer dos entes federativos, no que se refere às PPP's.

Os limites mínimos para o contrato de PPP são estabelecidos no § 4º do artigo 2º, devendo ser de prazo mínimo de 5 anos e de no mínimo R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). São vedados contratos de PPP em prazo e valor abaixo desses, além daqueles que versarem unicamente sobre fornecimento de mão de obra ou equipamentos (e sua instalação) ou a execução de obra pública.

Os incisos do artigo 4º da Lei de PPP elenca as diretrizes a serem abordadas quando da execução de contrato de PPP's, a seguir:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

O Capítulo II da Lei de PPP's trata dos contratos, sendo previsto no artigo 5º que além de cumprir as disposições previstas no artigo 23 da Lei de Concessões (o qual estabelece as cláusulas essenciais do contrato de concessão), deverão também prever: o prazo de vigência (que obrigatoriamente deverá figurar entre 5 e 35 anos, já considerada eventual prorrogação); as penalidades decorrentes do inadimplemento; os valores e formas de remuneração; repartição de riscos; fatos caracterizados de inadimplência do parceiro público; e garantia (se houver); as garantias prestadas pelos parceiros privados; “o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado” (Art. 5º, IX); vistoria e medidas para manutenção dos bens reversíveis; o cronograma e os marcos para repasses do parceiro público ao privado.

No artigo 6º, previu-se as formas de contraprestação da Administração Pública nas PPP's, podendo ser de cinco diferentes formas: “ordem bancária; cessão de créditos não tributários; outorga de direitos em face da Administração Pública; outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; outros meios admitidos em lei” (Art. 6º, I a V). O pagamento poderá ser variável (Art. 6º, § 1º), vinculado aos resultados obtidos pelo parceiro privado ao longo da execução do contrato de PPP. Poderão, ainda, ser destinados ao parceiro privado outros recursos, desde que haja autorização no edital de licitação, ou autorização em lei específica para contratos firmados até agosto de 2012 (Art. 6º, § 2º). Os aportes mencionados no § 2º poderão (como mais uma vantagem ao parceiro privado) ser excluídos do cálculo do lucro líquido para

a incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da base de cálculo para a apuração das contribuições do PIS/PASEP, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB). No entanto, em caso de extinção da PPP, o parceiro privado não receberá “indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas, quando tais investimentos houverem sido realizados com valores provenientes do aporte de recursos de que trata o § 2º” (Art. 6º, § 5º).

O artigo 7º prevê que a Administração Pública deverá proceder ao repasse das contraprestações antes da disponibilização dos serviços – e esta antecedência é obrigatória.

O Capítulo III da Lei em comento aborda o tema “Garantias”, contendo apenas um artigo, 8º, e prevê que estas podem ser disponibilizadas (pelo parceiro público) nas formas de: “vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal; instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;” além de “outros mecanismos admitidos em lei” (Art. 8º, incisos I a VI). Como se pode verificar, para este tipo de contratação, o legislador disponibilizou diversas possibilidades de garantias ao parceiro privado, de que o parceiro público cumprirá o avençado, apenas ressalvadas as vedações impostas pelo texto constitucional no que se refere ao repasse de verbas oriundas da arrecadação de impostos.

O Capítulo IV, intitulado “Da Sociedade de Propósito Específico”, também contém apenas um artigo, o 9º, o qual prevê a obrigatoriedade da constituição de uma sociedade de propósito específico com o fim de implementar e gerenciar o objeto da parceria, e esta sociedade deve preceder à celebração do contrato. Os parágrafos do referido artigo especificam características dessa sociedade, sendo importante destacar que a Administração Pública não poderá ser a titular da maioria do capital votante (Art. 9º, § 4º).

No Capítulo V, “Da Licitação”, previu-se no artigo 10 que a licitação deverá ocorrer na modalidade concorrência (caput), porém a abertura do processo licitatório está condicionada à demonstração de conveniência e oportunidade que justifiquem a contratação via PPP (Art. 10, I, “a”), bem como à comprovação que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais (Art. 10, I, “b”); além disso, está condicionada à: elaboração de estimativa do impacto financeiro durante sua vigência; declaração de que os gastos estarão dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias; estimativa do fluxo de recursos públicos; previsão

do objeto da PPP no Plano Plurianual em vigor onde o contrato há de ser celebrado; submissão do teor da minuta do contrato à consulta pública é a licença ambiental se o contrato assim o exigir (Art. 10, II a VII). Por fim, nas PPP's em que os recursos forem mais de 70% provenientes dos cofres públicos, será necessária a autorização legislativa específica, nos termos do § 3º, do artigo 10.

Conforme se pode aferir nos parágrafos antecedentes, para os contratos de PPP's a legislação em vigor é mais rigorosa (que para as demais modalidades de contratação com o Poder Público em geral), exigindo-se mais detalhes e critérios para sua implementação, o que se deve tanto à própria evolução normativa (uma vez que a Lei de PPP foi a quarta lei regulamentadora das obrigações e contratos oriundos de relações entre o Estado e representantes da Sociedade Civil), quanto ao fato de os valores contratuais envolvendo essa espécie de parceria terem montantes maiores que as demais.

O artigo 12 estabelece que, além dos mesmos critérios a serem observados para as concessões e permissões, o certame para a contratação via PPP também deverá estabelecer critérios extras, no entanto da análise dos incisos do referido artigo é possível constatar que não se trata de exigências específicas, mas de possibilidades outras com que poderão ser conduzidos os julgamentos das propostas, tais como: possibilidade de saneamento de falhas, desde que cumprido o prazo; restrição aos lances que figurem no máximo 20% maiores que o valor da proposta melhor classificada; admissão de envelopes lacrados ou recebimento de propostas abertas com lances posteriores em viva voz, entre outros.

No mesmo sentido, de agregar mais possibilidades à licitação para a contratação de PPP, o artigo 13 traz a possibilidade de inversão das fases de habilitação de julgamento – tal como observado para a modalidade licitatória pregão (Lei 10.520/02).

O Capítulo VI, que trata das “Disposições Aplicáveis à União”, no artigo 14 estabelece que no âmbito federal será instituído um órgão para gerenciar as PPP's, o qual será responsável por definir as prioridades para contratação no que tange a esse tipo de contrato, e os respectivos procedimentos; bem como para realizar análise dos relatórios de resultados, autorizar a abertura de edital, etc.

É importante destacar que este órgão foi criado no ano seguinte ao da entrada em vigor da Lei de PPP, pelo Decreto nº 5.385/05, instituindo o Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas Federal – CGP. No entanto, tal Decreto foi revogado no corrente ano, pelo Decreto nº 9.784/19, de autoria do presidente atual Jair Bolsonaro, o qual (até o momento) não efetuou qualquer substituição do CGP, razão pela qual as especificidades atinentes ao referido órgão não serão detalhadas na presente análise.

O artigo 16 autoriza a União, suas autarquias e fundações, seus fundos especiais e empresas estatais dependentes a participar do Fundo Garantidor de PPP (FGP), no limite de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), o qual possui como objetivo precípua “prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei” (Art. 16, *caput*).

O FGP possuirá natureza privada e patrimônio próprio, funcionando como (mais uma) garantia ao parceiro privado de que o público honrará sua parte no contrato. O administrador deste Fundo é o Banco do Brasil, conforme previsão da Resolução nº 1, de 05 de agosto de 2005, do atualmente extinto CGP.

Os artigos 17 a 21 tratam especificamente sobre a gestão do FGP, suas cotas, garantias e extinção, entre outros aspectos. O artigo 22 prevê que a União estará autorizada a realizar PPP desde que a “soma das despesas de caráter continuado” do conjunto de PPP’s já contratadas, no ano anterior, não tenha ultrapassado 1% da “receita corrente líquida do exercício”, além de as despesas (anuais) já vigentes, durante os próximos dez anos não ultrapassarem 1% do que tenha sido previsto como receita nestes respectivos dez anos seguintes (Art. 22).

Em seu Capítulo VIII, a Lei de PPP apresenta as “Disposições Finais”, constando previsões referentes às possibilidades de concessão, pela União, em direitos creditórios oriundos de PPP’s, bem como em relação à participação de entidades fechadas de Previdência Complementar (Art. 23 e 24). O artigo 27 estabelece que as empresas públicas e sociedades de economia mista pertencentes/controladas pela União não poderão exceder, em operações de crédito, “70% do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico” (Art. 27, *caput*), sendo este limite estendido para 80% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos locais com IDH menor que a média nacional. Além disso, no § 1º do mesmo artigo é estabelecido o limite de 80% do “total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico”, “as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente” por entidades fechadas de Previdência Complementar e as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União – estendido para 90% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos locais com IDH menor que a média nacional.

Pelo artigo 28, a União fica impedida de fazer transferência voluntária aos entes federativos e de conceder garantia se as despesas geradas com PPP tiverem excedido (no ano anterior) 5% da receita corrente líquida ou se na previsão dos próximos dez exercícios esse limite for ultrapassado – aqui consideradas a totalidade das despesas com PPP da Administração direta, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista

e as demais que sejam controladas pela União. Neste sentido, os estados, o Distrito Federal e os municípios que firmarem contratos de prestação de serviços via PPP “deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.” (Art. 28, § 1º).

4.2.5 Lei de Parcerias (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014

A quinta Lei (e mais importante norma com relação ao objeto da pesquisa), no que se refere às relações entre o Estado e as variadas Organizações da Sociedade Civil, é denominada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Embora sua entrada em vigor tenha ocorrido em 2014, foi amplamente modificada em 2015 (pela Lei nº 13.204/2015) e permanece regulamentada, no nível federal, pelo Decreto nº 8.726/2016.

A vigência da norma foi fracionada em duas datas, pois à administração pública federal a vigência se deu no início do ano de 2016, enquanto para os entes subnacionais, estados, distrito federal e municípios somente a partir de 01 de janeiro de 2017.

A norma, com a redação vigente para o ano de 2019, é composta de 88 (oitenta e oito) artigos e abarca classificações, definições, conteúdos programáticos, obrigações de natureza objetiva e subjetiva, dentre outras.

O artigo primeiro, repetindo o que já definido na ementa, cuidou de esclarecer que o norma se refere ao “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”, cuja execução deve ser fixada de forma prévia e em projetos e planos de trabalho, mediante a formalização de *termos de colaboração*, *termos de fomento* ou *acordos de cooperação*.

O que se observa de importante é que a finalidade do MROSC é que a atuação entre administração pública e as OSC's deve ocorrer em regime de mútua cooperação, ou seja, que os atores devem ter o objetivo de ajudar uns aos outros para que, de forma conjunta e integrada, atinjam ao objetivo da consecução das políticas públicas de interesses coletivos.

A nomenclatura utilizada no ordenamento jurídico brasileiro para classificação de OSC foi no mesmo sentido da padronização internacional ocorrida desde o ano 2000, que unificou os termos do terceiro setor, ONG's, instituição sem fins lucrativos, instituição filantrópica, dentre outras (BRUNI; ZAMAGNI, 2010, p. 16).

Para tanto, cuidou a norma de classificar quais as pessoas jurídicas são caracterizadas como organizações da sociedade civil, permitindo, assim, a padronização dos termos afetos à execução por meio de empresas sem fins lucrativos e de interesse social.

O artigo 2º trouxe 17 definições elementares e essenciais no que tange aos atores que participam em qualquer das etapas das políticas públicas, quer sejam vinculados à administração pública, às OSC's ou ainda de natureza híbrida.

Tem-se, portanto, segundo o MROSC, a seguinte conceituação:

I - organização da sociedade civil:

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

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social;

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

A alínea “a” estabelece que, para ser caracterizada como OSC, a organização não pode ter fins lucrativos ou distribuição de resultado e que a aplicação dos recursos obtidos se destine integralmente para o atingimento do previsto no objeto social.

Noutro turno, a alínea “b” aumentou as possibilidades para classificação com OSC, acrescentando as sociedades cooperativas, desde que sejam compostas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, as compostas por pessoas cadastradas em programas públicos de combate à pobreza ou de geração de trabalho e renda, as ligadas ao desenvolvimento dos trabalhadores rurais e, por fim, em uma definição mais genérica e ampla, a todas aquelas que executam atividades ou projetos de interesse público e cunho social.

Já para as instituições religiosas, a alínea “c” buscou diferenciar o todo e permitiu a titulação de OSC apenas àquelas que tenham a finalidade de propor projetos ou atividades de interesse público e de cunho social.

Ainda no mesmo artigo, dos incisos II a XIV, estão apresentadas definições relevantes dos atores e dos institutos. A administração pública abarca todos os órgãos da administração direta e indireta, inclusive as subsidiárias (inciso II), já o termo parceria se remete

ao conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações que todos os atores devem observar durante a execução dos projetos, já delimitando que a norma abarca as modalidades de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação (inciso III).

As parcerias devem descrever a atividade e o projeto, sendo que a primeira consiste no conjunto de operações de modo permanente ou contínuo, ou seja, é o ramo em que a parceria será formalizada sempre contemplando os objetivos da administração e da OSC (inciso III-A), enquanto o projeto significa o mesmo conjunto de operações, entretanto, delimitado ao tempo de sua execução previamente formalizado no instrumento jurídico (inciso III-B).

Os agentes responsáveis pela execução das parcerias são os dirigentes, administradores públicos e gestores (inciso IV, V e VI, respectivamente). Dirigente é a pessoa responsável pelos atos de administração da OSC, ou seja, aquele que detém a competência, normalmente prevista no estatuto da entidade para firmar as parcerias, o conceito se aplica ao agente competente mesmo que o ato seja assinado por terceiro quando houver previsão de delegação ou representação. Já pelo lado da administração, o gestor é o agente público responsável pela formalização e assinatura das parcerias, cabendo-lhe, ainda, o poder-dever de fiscalizar e exercer os atos de controle. Além dos agentes que detêm a competência para assinatura, a norma cuidou da obrigatoriedade de se identificar um gestor, que deverá ser um agente público e cuja finalidade seja exatamente os atos de controle e fiscalização atinentes ao administrador público, exigindo, ainda, sob o aspecto formal, que seja o ato publicado em veículo oficial de imprensa.

Na sequência estão tipos os tipos de parcerias e suas principais características³⁴: o termo de colaboração (inciso VII); termo de fomento (inciso VIII) e acordo de cooperação (inciso IX). Os institutos obrigatoriamente se caracterizam pela formalização do instrumento entre a administração pública e a OSC para a consecução de finalidades de interesse público e recíprocos e se dividem em relação à iniciativa da parceria e à transferência ou não de recursos financeiros, conforme a tabela 2.

Tabela 2 – Diferenças entre as modalidades de parcerias

Instituto	Iniciativa	Recursos Financeiros
Termo de Colaboração	Administração Pública	Sim
Termo de Fomento	OSC	Sim
Acordo de Cooperação	Administração Pública ou OSC	Não

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Lei nº 13.019

³⁴ A definição do termo de colaboração se repete no artigo 16 e do termo de fomento no artigo 17.

Logo a seguir estão previstos os órgãos responsáveis pela formulação das políticas, pela seleção da melhor proposta e pelo acompanhamento durante e após a finalização do projeto. O primeiro órgão é o Conselho de Política Pública (inciso IX), de caráter consultivo, que compreende as funções formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Já no aspecto executivo as tarefas são divididas entre a Comissão de Seleção (inciso X), cuja obrigação é identificar a melhor proposta apresentada no certame, sendo obrigatória a publicação de seus membros em imprensa oficial e que pelo menos um deles seja ocupante do quadro efetivo, permitindo que seja estatutário ou empregado público, e a Comissão de Monitoramento e Avaliação (inciso XI), obrigatoriamente de forma colegiada, que tem o dever de monitorar e fiscalizar todas as parcerias para o cumprimento dos objetivos recíprocos e de interesse público e, tal como a comissão anterior, é obrigatória a publicação de seus membros em imprensa oficial e que pelo um deles seja ocupante do quadro efetivo, permitindo que seja estatutário ou empregado público.

A principal mudança quanto ao procedimento consiste na definição do Chamamento Público (inciso XII), de natureza licitatória, ou seja, com o objetivo de garantir, dentre outros, a publicidade, a eficiência, a legalidade e a impessoalidade na escolha da melhor proposta. Esta modalidade de certame abarca as espécies de parceria que envolvem a transferência de recursos públicos, ou seja, termo de colaboração e de fomento, e tem por objetivo a criação de requisitos objetivos para reduzir o desvio de finalidade e utilização inadequada dos recursos do erário. Importante destacar que, assim como nas licitações em geral, há a vinculação ao instrumento convocatório. Significa dizer que o Edital de Chamamento Público, desde que não contenha previsão ilegal ou inconstitucional, fará lei entre as partes e obrigará o seu fiel cumprimento durante toda a execução do projeto.

Por fim, os últimos dois conceitos do artigo contemplam os Bens Remanescentes (inciso XIII), sendo aqueles de natureza permanente e que foram adquiridos com os recursos oriundos da administração, por meio da parceria para a efetivação do objeto, mas que a OSC não se incorpore, e a Prestação de Contas (inciso XIV), como procedimento de análise e avaliação da parceria e cujo objetivo primordial é a verificação do cumprimento das metas e a concretização do objeto e dos resultados apresentados na proposta e levados a termo, sendo divididos em duas fases: a apresentação da contas pela OSC (alínea a); e a análise e manifestação conclusiva sobre as contas (alínea b), de responsabilidade da administração, sem prejuízo de atuação concorrente de órgãos de controle interno e externo. Ademais, as parcerias devem respeitar as normas específicas existentes em cada setorial relativo à política pública,

inclusive, as decorrentes das instâncias de pactuação e deliberação, como exemplo os conselhos (criança e adolescente, saúde, assistência social, dentre outros).

Entretanto, o MROSC não abarca a totalidade de negócios jurídicos existentes entre o Estado e as OSC's, excluindo da sua aplicabilidade os casos em que haja transferência de recursos homologada pelo Congresso Nacional ou autorizada pelo Senado Federal no ponto que houver discrepância entre o marco regulatório e a norma específica dos tratados, acordos ou convenções internacionais (art. 3º, inciso I).

A norma cuidou de excluir também os contratos de gestão firmados com as OS's, (inciso III), os termos de parceria firmados com as OSCIP's (inciso V), mantendo-se vigente o regramento já descrito na Lei 9.637 para as OS's e na Lei 9.790 para as OSCIP's (ambas objeto de análise em tópico próprio), os convênios e contratos firmados com instituições filantrópicas e sem fins lucrativos³⁵ destinadas à assistência à saúde (inciso IV), como por exemplo a rede de Santas Casas e congêneres, as transferências oriundas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – relativa ao Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência – PAED, ao recursos para aplicação no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – e no Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, cujo objetivo é prestar assistência financeira complementar às escolas públicas de educação básica dos demais entes federativos (inciso VI).

Em relação à cultura excluiu as entidades registradas no Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura para a execução do quanto estabelecido nas ações da Política Nacional de Cultura Viva, nos termos do artigo 9º da Lei 13.018 (inciso V).

As últimas formas de parceria não abrangidas pela norma foram, primeiro, os pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades obrigatoriamente constituídas por membros de poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou de entidade da administração pública, pessoas jurídicas de direito público interno e pessoas jurídicas integrantes da administração pública (inciso IX, alíneas “a” a “d”) e, segundo, aquelas realizadas com os serviços sociais autônomos (inciso X).

A seção de normas gerais, que compreende os artigos 5º e 6º, cuidou de trazer as diretrizes constitucionais de pluralidade na sua aplicação, enfatizando a participação do

³⁵ A Constituição da República fixou no artigo 199 que: “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.”

cidadão, a valorização do aspecto social e o reconhecimento da importância da sociedade civil organizada para o desenvolvimento equilibrado e mais justo da nação. Ressaltou também o dever de publicidade, de transparência na aplicação dos recursos e da necessidade de adoção de melhores técnicas administrativas e gerenciais ao setor, para garantir melhor qualidade e eficiência na satisfação das demandas por serviços públicos.

Quanto à necessidade de aprimoramento dos atores envolvidos nas parcerias, os artigos 7º e 8º regulamentaram a capacitação dos gestores, conselheiros e da sociedade civil organizada permitindo que a União, em parceria com os demais entes federativos e com as OSC's, possam instituir programas de capacitação destinados a todos os envolvidos no processo desde os servidores públicos até qualquer agente privado que faça parte da celebração ou execução da parceria.

A transparência e controle são objetos dos artigos 10 ao 12, nos quais restou obrigado que a administração pública disponibilize em seu endereço eletrônico oficial a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho por até 180 dias após o término da execução e os meios de representação sobre a aplicação irregular de recursos envolvidos na parceria. Já para as OSC's a publicidade abrangerá a data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável, no da OSC e o respectivo CNPJ, a descrição do objeto da parceria, o valor total e os valores liberados, a prestação de contas com data prevista, data apresentada, prazo para análise e o resultado conclusivo, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções e a remuneração prevista nos casos de estes receberem por meio de recursos oriundos da parceria.

Outro objetivo que pode ser retirado do MROSC, nos artigos 14 e 15, é o dever da administração no fortalecimento da participação social e na divulgação das ações por meio de utilização de meios adequados de comunicação e a faculdade de criação de Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, órgão que poderá ser replicado pelos entes federados, cuja composição deverá ser paritária com a sociedade civil e com a finalidade de divulgação de boas práticas e apoio às políticas públicas e às ações.

Uma das principais contribuições foi a fixação e regulamentação do Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMI, abarcado nos artigos 18 a 21, sendo o meio que qualquer OSC³⁶, movimento social ou cidadão poderá solicitar que a administração analise determinada proposta e, caso entenda necessário, inicie um chamamento público para atendimento da demanda. Os requisitos para o encaminhamento da proposta são a identificação

³⁶ A norma não veda a participação de OSC em chamamento público decorrente de PMI de sua autoria.

do subscritor da proposta, qual o interesse público envolvido, o diagnóstico social e, dentro do possível, a identificação de viabilidade, custos, benefícios e prazos.

Em todas as parcerias há a obrigatoriedade de elaboração do plano de trabalho, sendo elemento indissociável da minuta da parceria (art. 42, parágrafo único), entretanto naquelas que envolvam recursos públicos, ou seja, nos termos de colaboração e fomento, o artigo 22 obriga maior rigidez, no sentido de que se apresente a descrição da realidade em que será executado o objeto da parceria, com a apresentação da relação entre essa realidade e atividades e metas a serem atingidas. Logo, a descrição das metas é elemento essencial, com a correspondência destas com as atividades desenvolvidas, identificando todas as receitas e despesas e qual será o parâmetro utilizado para a verificação do seu cumprimento.

Portanto, o plano de trabalho é o documento mais importante nas parcerias e permite que toda a sociedade, inclusive a administração e os órgãos de controle tenham parâmetros para a verificação da aplicação dos recursos do erário.

O procedimento licitatório de escolha da melhor proposta apresentada pelas OSC's tem a nomenclatura de chamamento público (art. 23) e consiste no procedimento adotado pela administração para a seleção da proposta mais vantajosa, a partir de regras claras, objetivas e simples, que deve abranger os objetos, as metas, os custos e os indicadores de avaliação de resultado, tanto quantitativos quanto qualitativos. Nesse último ponto, o que se observa é que o MROSC busca, além do cumprimento de critérios formais normalmente atrelados aos resultados quantitativos, o atingimento de resultados qualitativos na prestação do serviço de natureza pública realizada pela OSC.

Complementando a formalidade do chamamento, o artigo 24 e seguintes estabelecem que a administração deverá especificar a viabilidade financeira para execução (programação orçamentária), o objeto, todas as datas, prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas, o valor previsto, os critérios de julgamento, a previsão para apresentação de eventual recurso, a minuta da parceria e, ainda, garantir condições de acessibilidade aos deficientes ou idosos.

Nesse ponto, o procedimento decorrente de um edital sob as regras do marco regulatório é similar àquele previsto na lei de licitações, visando garantir, em especial, os princípios da legalidade, da impessoalidade e da ampla concorrência, conseqüentemente, por ser norma geral, também se aplica o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Significa dizer que os termos constantes do edital, desde que não dotados de ilegalidade ou inconstitucionalidade, fazem lei entre as partes e vigorarão durante todo o período da parceria. O edital deverá obedecer ao prazo mínimo de 30 dias entre a sua ampla

publicação, inclusive no endereço eletrônico oficial da administração, e o encerramento do envio de propostas.

A norma estabelece restrições para a participação dos membros da comissão de seleção, pois não é permitida a participação de pessoa que tenha mantido negócio jurídico no quinquênio antecedente com qualquer uma das entidades participantes do certame.

Um ponto que merece destaque é o § 6º do artigo 27 que afirma que a homologação do resultado não gera direito à OSC na assinatura da parceria, ou seja, que até o momento da concretização do instrumento jurídico, a administração, de forma discricionária, poderá desistir da mesma. Tal previsão afronta princípios gerais das licitações, notadamente, o do direito à adjudicação ao objeto pela melhor proposta. Uma crítica é que, desvirtuando a finalidade do procedimento, determinado agente público, em caso de consagração de proposta vencedora diversa de seu interesse (pessoal e não da administração) poderá simplesmente não firmar a parceria e iniciar um novo procedimento com pequenas alterações.

Sem dúvida, o dispositivo é passível de questionamento administrativo e judicial, até mesmo porque os atos administrativos, inclusive para não assinatura de uma parceira após a homologação, devem ser justificados e motivados sob pena de nulidade³⁷.

Uma vantagem em termos de procedimentos é a inversão da comprovação documental, isso porque na redação original da lei de licitações (Lei nº 9.666) a comprovação de regularização era anterior à abertura das propostas, e no MROSC ocorrerá somente após a seleção da proposta mais vantajosa à administração, tal como ocorre nos pregões com o advento da Lei nº 10.520.

O legislador se preocupou, no artigo 29, em garantir que, nos casos de destinação de recurso por meio de emenda parlamentar, não será necessária a realização do chamamento, desde que não haja a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial. A dispensa do procedimento poderá, ainda, ocorrer quando a situação fática justificar a celebração sem as regras de competitividade, como nos casos de urgência, limitada ao prazo máximo de 180 dias, de guerra ou calamidade pública e para proteção de pessoas ameaçadas ou que a segurança está comprometida. Por fim, para as áreas de educação, saúde e assistência social, quando executadas por OSC's que estejam devidamente regularizadas e cadastradas nos respectivos órgãos gestores da área.

³⁷ A Teoria dos Motivos Determinantes é uma garantia de legalidade dos atos administrativos, obrigando que o agente público expresse qual foi a razão daquele ato sob pena de invalidade. Significa que a ausência ou motivação diversa da declarada acarretará em vício insanável que tem como consequência a declaração de nulidade com efeito *ex tunc* (retroagindo todos os efeitos até a data de sua entrada em vigor) (DI PIETRO, 2016, p. 254).

O artigo 31 é o caso de inexigibilidade do procedimento licitatório e tem a mesma natureza jurídica do artigo 25 da lei de licitações, abrangendo os casos em que a competição é inviável e apenas uma OSC, em razão de sua singularidade, poderá executar o objeto e cumprir as metas, explicitando que tal situação ocorre quando decorrente de acordo, ato ou compromisso internacional e que a OSC conste do documento. A outra possibilidade decorre de subvenção social destinada a OSC de caráter assistencial ou cultural ou mediante lei específica para cobrir necessidades de pessoas físicas ou jurídicas (artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101). O ato administrativo que concretiza a não realização do procedimento deverá ser motivado pela autoridade competente e é sujeito a recurso pelo prazo de 5 dias, sendo que, em caso de acolhimento da impugnação, deverá imediatamente ser iniciado o procedimento para realização do chamamento.

Na sequência, os artigos 33 a 38 fixaram os requisitos para a celebração das parcerias que envolvem recursos financeiros. A regra geral é que as organizações tenham finalidade pública e social, a previsão estatutária de que, em caso de dissolução, o patrimônio líquido será destinado a outra congênere e a obediência às normas brasileiras de contabilidade.

Quanto à antiguidade das OSC's, os prazos variam entre 1 e 3 anos, podendo ser justificadamente reduzidos quando nenhuma OSC puder cumprir tal obrigação, comprovação de experiência na área do objeto e condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento da atividade e consequente cumprimento das metas.

Excetuando, a regra geral, em caso de celebração de acordo de cooperação, o único requisito exigido é que a OSC tenha objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância social e pública. Já as organizações religiosas devem obedecer às normas contábeis e o prazo, somente. As cooperativas têm regras próprias previstas em legislação específica e devem cumprir apenas o requisito da estruturação contábil.

No momento da celebração da parceria, a OSC obrigatoriamente deve apresentar as certidões negativas ou com tal efeito, das obrigações fiscais, previdenciárias, tributárias, de contribuições e de dívida ativa. Como comprovação da existência, apresentar o documento hábil junto ao órgão competente em razão da natureza jurídica da OSC, comprovante de endereço no mesmo local já indicado e, por fim, a cópia da ata de eleição e posse e a relação nominal dos seus dirigentes, com a identificação do endereço, carteira de identidade e cadastro de pessoa física de todos.

Pelo lado da administração, o artigo 35 repete uma série de obrigações já mencionadas e acrescenta o dever de aprovação do plano de trabalho apresentado, de emissão

de parecer de órgão técnico da administração pública e de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica.

Alguns elementos importantes, ainda no artigo 35, são a previsão de não obrigatoriedade de contrapartida para a celebração da parceria (§ 1º), a aprovação da parceria com ressalvas, podendo o agente público responsável determinar sua correção ou justificar a manutenção ou exclusão da obrigação (§ 2º), a possibilidade de substituição do gestor em caso de exoneração ou movimentação do mesmo (§ 3º), a inalienabilidade dos equipamentos e materiais permanentes³⁸ com a obrigação de restituição à administração ao final da parceria (§ 5º) e o gestor e o membro da comissão de avaliação e monitoramento, assim como os membros da comissão de seleção não podem ter realizado negócio jurídico com a OSC que firmou a parceria pelo período de 5 anos (§ 6º).

Ante o critério de mútua cooperação, o artigo 35-A prevê a possibilidade que as OSC's executem o objeto em parceria, mantendo-se aquela que firmou o documento como responsável pelo cumprimento de todas as obrigações, entretanto, para essa modalidade de atuação conjunta, o requisito tempo foi majorado para 5 anos contados da data do CNPJ e um novo requisito no sentido de que a OSC principal tenha capacidade técnica operacional de supervisão e orientação das demais. A formalização da atuação em rede se dá pela assinatura do *Termo de Atuação em Rede*, responsável pela verificação do cumprimento da regularidade jurídica e fiscal, cuja comprovação deverá constar da prestação de contas, e pelo envio do documento no prazo de 60 dias da assinatura do respectivo termo.

Em relação aos bens adquiridos com os recursos da parceria, compete ao administrador público a destinação, podendo, inclusive, doá-los à OSC após a realização do objeto. Já o artigo 38 determina que os extratos de todas as parcerias devem ser publicados em imprensa oficial, momento em que gerarão os efeitos jurídicos.

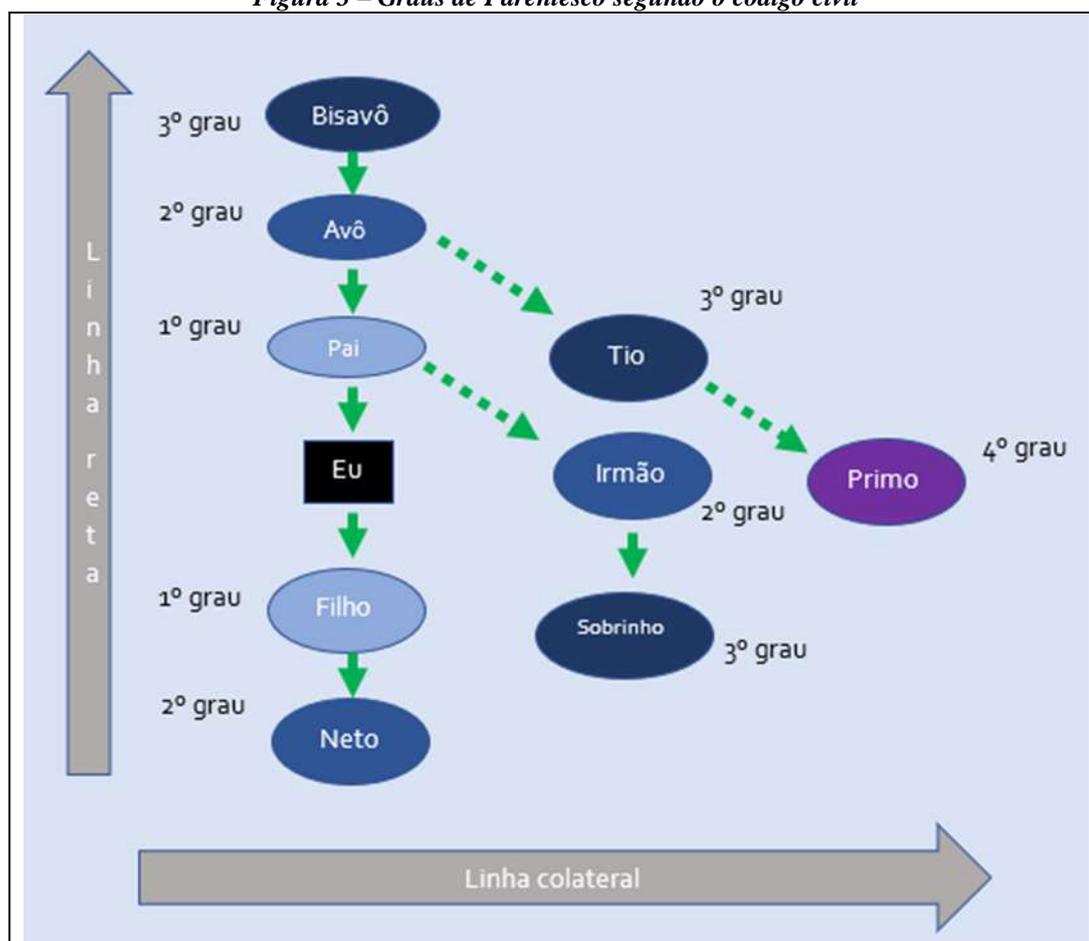
As OSC's que descumprirem com suas obrigações ou apresentarem irregularidades estarão proibidas de firmar a parceria com a administração, isso porque os artigos 39 a 41 trouxeram taxativamente as hipóteses de vedações. A primeira consiste na falta de constituição regular da organização ou, para as estrangeiras, a falta de autorização para funcionamento no país, portanto relacionada à formalidade constitutiva da OSC (artigo 39, inciso I). A segunda se dá nos casos em que tenha ficado inerte quanto ao dever de prestar conta em qualquer parceria

³⁸ A definição do governo federal é a seguinte: “Bens que, em razão de sua natureza e sob condições normais de utilização, têm duração superior a dois anos. Exemplos: mesas, máquinas, tapeçaria, equipamentos de laboratório, ferramentas, veículos, semoventes, dentre outros.” Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/material-permanente>. Acesso em: 01 nov. 2019.

efetivada, significa dizer que o simples fato da não apresentação das contas é condição impeditiva para nona parceria (artigo 39, inciso II).

Já quanto aos membros, a terceira vedação consiste na proibição de participação de membro de Poder³⁹ ou do Ministério Público, de dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera (artigo 39, inciso III). A proibição estende-se aos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau⁴⁰, conforme disposto na figura 3.

Figura 3 – Graus de Parentesco segundo o código civil



Fonte: elaborada pelo autor

A regra apresentada na figura 3, ao limitar a aplicação ao segundo grau de parentesco, acabou por impedir apenas os parentes em linha reta (avós, pais, filhos e netos) e

³⁹ O § 6º do artigo 39 conceitua que não é considerado membro de Poder os integrantes de conselho de direito e de políticas públicas, evitando interpretações dúbias, pois, via de regra, a composição destes órgãos prevê exatamente uma formação paritária entre administração e sociedade civil organizada.

⁴⁰ A contagem de grau de parentesco é determinada pela regra do código civil, dos artigos 1591 a 1595. Um ponto importante é o previsto no artigo 1594, com a seguinte redação: “Contam-se, na linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente.” Tal regra implica que parente de segundo grau na linha colateral é apenas o irmão, não se aplicando, portanto, a tios (3º grau) e primos (4º grau).

os irmãos quanto aos colaterais, incluindo aqueles que o sejam por afinidade (padrasto, madrasta, genro, nora, cunhados, dentre outros) e só se aplica às parcerias com transferência de recursos, ou seja, não há tal vedação para o acordo de cooperação.

Vale destacar, ainda, que existe uma aparente antinomia entre o texto legal ora abordado e o enunciado a Súmula Vinculante 13⁴¹ do STF, que considera caracterizado o nepotismo quando os envolvidos são parentes até o terceiro grau, inclusive (ou seja, a partir do gráfico acima: sobrinho e tio). Entretanto, como a súmula se limita à administração direta e indireta, é possível que o MROSC, por regulamentar a sociedade civil organizada, estabeleça esse critério mais brando.

Retomando às vedações, a quarta consiste no impedimento da parceria pela rejeição de contas da OSC e perdurará pelo período de 5 anos (artigo 39, inciso IV). Entretanto, caso sanada a causa que levou à irregularidade, e após a quitação do valor glosado, a OSC estará apta novamente. No mesmo sentido de sanar o vício, a própria administração ou órgão de controle, no exercício do poder de autotutela, poderá reconsiderar ou rever a sua decisão e suprimir a condição da vedação, lembrando que, por se tratar de ato administrativo, obrigatoriamente deverá o fazer por decisão formal e motivada, sob pena de nulidade. A última condição que permite o prosseguimento de nova parceria com contas rejeitadas é a existência de recurso contra a decisão que detenha efeito suspensivo.

Outras vedações ocorrem nos casos de existência de penalidades, pelo prazo em que for fixada a penalidade (artigo 39, inciso V), que pode decorrer de suspensão do direito de participar em licitação, impedimento de contratar com a administração ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública. Vale destacar que a norma não cuidou de se manifestar se a proibição nesses casos está restrita à esfera do órgão da administração que constituiu a penalidade ou se tem efeito geral. Com efeito, no Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas Estadual determinou que a inidoneidade tem efeito geral, enquanto o impedimento e suspensão apenas local, conforme a inteligência da súmula 51⁴².

⁴¹ “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.” Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 02 nov. 2019.

⁴² “Súmula 51: A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (artigo 87, IV da Lei nº 8.666/93) tem seus efeitos jurídicos estendidos a todos os órgãos da Administração Pública, ao passo que, nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar (artigo 87, III da Lei nº 8.666/93 e artigo 7º da Lei nº 10.520/02), a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador.”. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/resolucao-052019/sumula-51>. Acesso em: 02 nov. 2019.

Além das penalidades decorrentes de procedimento de natureza diversa, como oriundas de licitações, o Marco Regulatório cuidou de fixar as penalidades próprias ao chamamento e aquelas previstas no artigo 73, inciso II e III, impedirão a confecção da parceria. As penalidades são semelhantes àquelas das licitações, pois decorrem de suspensão temporária e do impedimento de celebrar parceria ou contrato, mas, nesse caso, cuidou de limitar expressamente que apenas em relação à entidade sancionadora e fixar o prazo máximo em dois anos. Já a declaração de inidoneidade, na linha do posicionamento já pacificado pelos Tribunais de Contas, reconheceu o efeito a qualquer esfera de governo.

Os incisos VI e VII encerram as vedações para realização das parcerias e apresentam sanções mais severas, pois, no primeiro, para os casos de trânsito em julgado (inexistência de possibilidade de apresentação de recurso) de análise de parcerias pelos Tribunais de Contas, a penalidade gerará efeito por 8 anos e, no segundo, em relação à pessoa do dirigente, não permite que tenha tido contas rejeitadas por Tribunal de Contas, também pelo período de 8 anos, lhe seja imputada a responsabilidade por falta grave ou inabilitação para exercício de cargo ou função de confiança, neste caso durante a vigência da proibição, ou tenha condenado por ato de improbidade, que varia de 3 a 10 anos (inciso I a III do artigo 12 da Lei nº 8.429 - Lei de Improbidade Administrativa).

Pode-se concluir, na questão das vedações, que o legislador buscou abrandar penalidades relativas a erros formais, até mesmo porque em diversos casos a estrutura técnica operacional de uma OSC é enxuta, e penalizar condutas irregulares decorrentes de corrupção e improbidade administrativa. Uma última vedação de caráter geral é o Marco Regulatório, que restringiu à administração a exclusividade do exercício de funções típicas de Estado ligadas ao poder de polícia, regulação e fiscalização, mesmo que indiretamente (art. 40).

O capítulo III marca a caracterização da formalização e da execução da parceria, obrigando a fixação de 20 itens essenciais, alguns já mencionados, mas trazendo como novidade que a própria parceria deverá apresentar a forma de monitoramento e avaliação (art. 42, inciso VIII), a possibilidade de rescisão da parceria, desde que respeitado o prazo mínimo de 60 dias (inciso XVI) e a inexistência de responsabilidade da administração, solidária ou subsidiariamente, pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais afetos ao objeto da parceria.

As despesas devem sempre ser executadas para o cumprimento do objeto da parceria, sendo vedados apenas a utilização de recurso em finalidade alheia ao objeto e o pagamento a servidor público (art. 45, incisos I e II).

Para evitar debates, o artigo 46 aponta 4 modalidades de despesas controversas. A primeira é que a remuneração da equipe que executará o plano de trabalho é despesa autorizada, **inclusive para ao pessoal próprio da OSC**. Significa dizer que durante a vigência da parceria o quadro efetivo de colaboradores, em caso de trabalho na consecução do objeto, poderá ser remunerado com os recursos públicos, o que tende a garantir melhores condições de sustentabilidade e perenidade das organizações. A segunda é que a parceria custeará **diárias de deslocamento, hospedagem e alimentação** quando necessária para a concretização do objeto.

A terceira é a possibilidade **do pagamento de custos indiretos** sem que haja limites, pois em qualquer proporção em relação à despesa total da organização, desde que comprovada a necessidade e utilização dos recursos humanos. Significa dizer que se a OSC utilizar 100% de seus recursos humanos do quadro de colaboradores poderá custear com verba advinda da parceria.

Essa matéria seja talvez o ponto mais sensível, isso porque o pagamento se aproxima do conceito de taxa de administração, o que vem sendo repellido pelos órgãos de controle e pelo poder judiciário para negócios jurídicos feitos com organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, a taxa de administração foi objeto da súmula 41 do TCE/SP, que dispõe: “Nos repasses de recursos a entidades do terceiro setor não se admite taxa de administração, de gerência ou de característica similar.” Ainda, a vedação de cobrança a título de taxa de administração também é encontrada em diversas normas infralegais, compiladas por Josenir Teixeira (2018), valendo destacar a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

A questão que se põe, porém, é que a atividade da OSC não pode ser deficitária, sob pena de sua inviabilização. Com efeito, para o bom desempenho de seu mister, a OSC incorre em diversas despesas que não possuem relação direta com o objeto do contrato, como assessoria jurídica e contábil, combustível, internet, dentre outras. Daí se falar em “custo indireto” (TEIXEIRA, 2018).

A controvérsia é que algumas modalidades de prestação de serviços, com remuneração atrelada ao valor da receita do executante, podem incentivar gastos desnecessários, de forma a aumentar o valor do comissionamento. Tanto é assim, que nas Leis 8.666, de 1993 (atual Lei de Licitações), e a Lei 8.883, de 1994, os artigos específicos sobre esses pontos, foram vetados.

Uma outra situação que merece destaque, além da taxa de administração e da possibilidade de cobrança dos custos indiretos, é a administração contratada, que ocorre quando a Administração Pública ressarce as despesas suportadas pelo particular, acrescidas de um

percentual a título de comissão sobre o total dos gastos, conduta vedada na administração pública, exceto para a Lei das Agências de Publicidade, Lei nº 12.232/2010 (SOBRAL, 2012).

Ocorre, entretanto, que para a execução da parceria é necessária uma estrutura operacional que permita a viabilidade da OSC e do serviço realizado, sendo lógico que a despesa seja suportada pelo objeto (prestação de serviço), mas tal fato não pode levar ter a base de apuração do seu valor em percentual ou outra forma de relação/indexação ao valor da parceira, uma vez que nela a destinação dos recursos não é identificada de forma precisa, o que resulta em desconfiança por parte dos órgãos de controle (TEIXEIRA, 2018) e acabaria gerando um situação paradoxal, pois a remuneração da OSC na parceria cresceria sempre que aumentarem os repasses de recurso público, estimulando, assim, a maior utilização de dinheiro público.

A possibilidade de pagamento de custos indiretos, portanto, só pode ocorrer sem que haja relação matemática com o valor da parceria, mas tão somente que o recurso público pago sob essa rubrica custeie pagamentos essenciais ao funcionamento da OSC e na proporção de utilização da estrutura que o projeto representa em relação ao todo.

Significa dizer que obrigatoriamente deverá haver proporcionalidade e razoabilidade entre os custos indiretos alocados na parceria e ao uso necessário da estrutura na própria parceria, ou seja, se o projeto representa 30% do trabalho realizado, esse mesmo percentual poderá ser arcado com esses recursos.

Voltando aos trilhos, a quarta despesa autorizada é para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, mas, por óbvio, desde que essenciais à concretização do objeto da parceria.

Com relação à individualização das parcerias, cada OSC é obrigada a criar conta bancária exclusiva e com isenção de tarifas, devendo o valor disponível ser aplicado e os rendimentos financeiros obrigatoriamente constarem na prestação de contas. Em caso de existência de resíduo ou até mesmo em razão de outra modalidade de encerramento da parceria que resulte em saldo positivo, o responsável pela OSC terá o prazo de 30 dias para devolução à administração pública, sob pena de processo especial de tomada de contas. Todas as transferências devem ser feitas na modalidade TED⁴³ e com identificação do beneficiário final que deverá ser o titular da conta recebedora (artigos 51 a 54). Essas medidas têm o objetivo de dar maior clareza ao fluxo do dinheiro, reduzir eventuais desvios e, ainda, no caso de posterior comprovação, identificar a conta destino para penalização e ressarcimento ao erário.

⁴³ Transferência Eletrônica Disponível.

O monitoramento e avaliação é encargo atribuído à administração que poderá realizar diretamente ou mediante contratação de apoio técnicos de terceiros, delegar competência ou ainda firmar parcerias com órgãos ou entidades que estejam geograficamente próximos dos locais de execução. A administração deve confeccionar o relatório técnico de monitoramento e avaliação que será encaminhado à comissão competente (de monitoramento e avaliação) a quem compete a homologação, o que deverá ocorrer independente da prestação de contas obrigatória pela OSC. (artigos 58 e 59)

O relatório conterà a descrição sumária das atividades e metas e a respectiva análise, o impacto social apurado com base nos indicadores estabelecidos e aprovados pela administração no plano de trabalho, os valores transferidos para a execução da parceria, os documentos comprobatórios das despesas quando não for comprovado o cumprimento das metas e a análise, quando houver, das auditorias dos controle interno e externo.

Para toda parceria formalizada, a administração deverá indicar o gestor que terá como obrigações o acompanhamento e a fiscalização da execução da parceria, sendo seu dever comunicar o superior hierárquico sempre que houver risco de não atingimentos das atividades e metas ou indícios de irregularidade na aplicação dos recursos, já demonstrando quais as medidas que foram tomadas para sanar os problemas e realinhar o projeto para o fiel cumprimento do objeto. Ao final, elaborará o parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, que contemplará também o que fora observado no relatório de monitoramento e avaliação mencionado anteriormente.

A prestação de contas é objeto de 10 artigos, do 63 ao 72, e deverá obedecer às normas do Marco Regulatório, sem prejuízo de outras específicas fixadas na minuta da parceria e no plano de trabalho. A administração tem o dever de fornecer manuais específicos para a simplificação e racionalização de procedimentos pelas OSC's. O objetivo da prestação de contas, que deverá ocorrer em até 90 dias⁴⁴ após o término da parceria ou no final do exercício em caso de vigência superior a um ano, é disponibilizar elementos que permitam ao gestor a verificação do cumprimento de tudo o que foi firmado, devendo ser disponibilizada em plataforma eletrônica, com acesso a qualquer interessado.

A documentação deverá ser guardada pelas OSC's pelo período de 10 anos após o término da prestação de contas e aqueles que inseridos em plataforma digital, desde que garantida a integridade por meio de certificação digital, serão considerados para todos os efeitos como originais (art. 68).

⁴⁴ Esse prazo poderá ser prorrogado por até 30 dias, mediante requerimento justificado da OSC (Lei nº 13.019, artigo 69, § 4º)

Quanto ao resultado da análise das prestações de contas, o MROSC, no artigo 69, § 5º, manteve a padronização já existente nos julgamentos pelos Tribunais de Contas alterando apenas os termos de regular para aprovada e irregular para rejeitadas, ou seja, as contas poderão ser consideradas aprovadas, aprovadas com ressalvas e rejeitadas. No caso de rejeição será imediatamente instaurado o procedimento de tomada de contas especial, devendo as impropriedades serem divulgadas em plataforma eletrônica de acesso público para a ciência da população em geral, especialmente, de outras administrações, para a realização de novas parcerias.

Ainda em caso da rejeição, a OSC terá o prazo limitado a 45 dias, com apenas uma possibilidade de prorrogação por igual período, para sanar a irregularidade ou cumprir com determinada obrigação fixada na análise da prestação de contas (art. 70). Por outro lado, o prazo para a administração apreciar a prestação de contas é de até 180 dias contados da apresentação da mesma ou do cumprimento de diligência, prazo esse que também poderá ser prorrogado justificadamente por igual período (art. 71), entretanto, se trata de prazo impróprio, ou seja, não gera efeito preclusivo, pois a análise extemporânea não elide a responsabilidade da OSC.

A análise ainda deverá manifestar sobre a existência ou não de dolo no motivo que levou à rejeição das contas, sendo que a sua não configuração veda a incidência de juros moratórios contados desde o final do prazo para prestação de contas e a análise das contas pela administração, ou seja, a OSC não pode ser considerada em mora no período em que a administração deveria ter efetuado a análise da prestação de contas e ficou-se inerte.

O último artigo da prestação de contas define as situações fáticas que ensejam a classificação das contas, com a seguinte redação:

Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Significa dizer que o fator principal para ser considerada regular, mesmo que como ressalvas, é a inexistência de danos ao erário, entretanto, um benefício que o MROSC se diferencia do restante do ordenamento jurídico é a possibilidade de que a restituição do prejuízo seja feita por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante requisição e apresentação de novo plano de trabalho pela OSC e desde que não tenha constatada a existência de dolo ou fraude ou a penalidade tenha sido deliberada por devolução total do recursos da parceria (artigo 72, § 2º).

A seguir estão expressas as penalidades que gradativamente evoluem de advertência, para suspensão temporária ou impedimento de celebrar parceria e declaração de inidoneidade que, conforme já dito, divergem quanto ao alcance restrito à esfera no caso de suspensão ou impedimento, e geral para a inidoneidade.

A autoridade competente para a fixação das penalidades, exceto a advertência, é o ministro de Estado ou secretário da esfera da administração responsável pela parceria, permitindo o prazo de defesa em 10 dias da autorização das vistas ao processo e, ainda, a possibilidade de reabilitação após o decurso do prazo de 2 anos. A autoridade terá o prazo prescricional de 5 anos, contados da data da apresentação das contas, para a aplicação de eventual penalidade, sendo que será considerado como marco interruptivo (reinicia-se o prazo de 5 anos) a edição de ato administrativo voltado para a apuração de eventual infração (artigo 73, § 3º).

O MROSC alterou também artigos específicos da Lei de Improbidade Administrativa (valendo destacar os artigos 10 – incisos VIII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX e XXI – e 11 – inciso VIII) para que, em respeito ao princípio da tipificação, as condutas ilícitas em licitações e outros certames administrativos abarquem o chamamento público, ou seja, se o chamamento é uma espécie mais branda de licitação entre a administração e as OSC's, o desvio na conduta dos agentes acarretará em ato de improbidade.

Por fim, nas suas Disposições Finais, a Lei nº 13.019 trata de temas que envolvem (i) a operacionalização das parcerias por sistemas eletrônicos (arts. 80, 81 e 81-A), (ii) a aplicação da lei no tempo (art. 83), (iii) os benefícios (arts. 84-B e 84-C), dentre outros.

A lei estabelece que a administração disponibilizará sistema eletrônico para que as OSC's realizem compras e contratações. O sistema será aberto ao público via internet e permitirá aos interessados formularem propostas (art. 80). Poderá ser utilizado o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) para essa finalidade. Os entes subnacionais poderão, ainda, utilizar sistema próprio.

Como se percebe, esse sistema é pertinente às relações da OSC com terceiros. Já a relação da OSC com a Administração pode ser gerenciada por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), nos termos do art. 81. Exige-se, porém, autorização da União para que os demais entes federativos possam usá-lo e, enquanto não viabilizado isso, permanecem as rotinas atuais (art. 81-A).

Para a finalidade de regular a aplicação da lei no tempo, estabeleceu-se que as parcerias já existentes ao tempo da sua entrada em vigor permaneceriam regidas pelas regras do momento da sua celebração. Referida disposição está em consonância com a Constituição, na medida em que a lei nova não prejudica o ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, da CRFB).

Porém, as parcerias celebradas por prazo indeterminado ou prorrogáveis poderão permanecer por apenas um ano após a data da entrada em vigor da lei, sendo, alternativamente, rescindidas ou substituídas pelos instrumentos previstos na nova lei (termos de colaboração e de fomento), conforme o artigo 83, § 2º.

Ao final, foram concedidos benefícios às OSC's (artigo. 84-B) desde que tenham uma das finalidades do extenso rol do artigo 84-C, que abarca quase a totalidade de atividades de cunho social e interesse público. Nesses casos, as OSC's poderão receber doações de empresas até o limite 2% (dois por cento) de sua receita bruta, tampouco bens imóveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, bem como distribuir ou prometer distribuir prêmios mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas.

Conclui-se, assim, que o MROSC é um compilamento necessário ao Estado brasileiro, pois permitiu a fixação de regras claras para que a execução das políticas públicas por meio de organizações da sociedade civil ocorra de forma mais abrangente, desenvolvendo a maior qualidade de vida na sociedade, notadamente para as populações com maior vulnerabilidade social e, ao mesmo tempo, com regras e princípios de direito administrativo que resguardem a finalidade pública e a aplicação dos recursos do erário com probidade.

5. O CONTROLE PÚBLICO DA SOCIEDADE CIVIL

A execução das políticas públicas por organizações da sociedade civil, e com recursos do Estado brasileiro, atrai os princípios norteadores do direito administrativo, notadamente os previstos no artigo 37 da CRFB – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse mister, para a transferência dos recursos, a administração fixou procedimentos específicos para o exercício do controle nas parcerias, o que é feito por órgãos interno e externo. O controle interno é feito pelo gestor da parceria, que compõe o órgão da administração responsável pela transferência do repasse, conforme as obrigações já mencionadas no MROSC (arti.2º, inciso VI e art. 61 e 62) ou por servidor que ocupa o cargo/função de controle interno no respectivo órgão.

Por outro lado, o controle externo é feito pelo poder legislativo, por seu órgão auxiliar, que é o Tribunal de Contas. A competência dos Tribunais de Contas pode ser Federal (Tribunal de Contas da União – TCU), Estadual (Tribunal de Contas do Estado – TCE) ou Municipal⁴⁵ (Tribunal de Contas do Município – TCM), esses últimos existentes somente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Nesse contexto, compete ao TCU a análise de recursos oriundos do Governo Federal e aos TCE's referente às verbas estaduais e municipais. No estado de São Paulo, o principal órgão de controle é Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), criado em 1921, sediado na Capital e composto por 7 conselheiros vitalícios.

A indicação para nomeação junto ao órgão é feita pela Assembleia Legislativa do estado de São Paulo para dois terços dos membros e pelo governador do estado para o outro terço, respeitando, para a indicação do executivo, a obrigatoriedade de um membro do corpo de auditores e outro do Ministério Público na composição do órgão.

Ante tais competências, foi possível extrair e analisar os julgamentos feitos pelo TCE-SP sobre as parcerias ou instrumentos jurídicos congêneres e suas prestações de contas,

⁴⁵ A Constituição de 1988, ao fixar o regramento de controle no nível municipal, impediu a criação de novos Tribunais de Contas Municipais, conforme a inteligência do artigo 31, em textual:

“Art. 31. **A fiscalização do Município** será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.”

com a identificação detalhada do método utilizado na pesquisa que abrangeu a totalidade de julgados no período selecionado, o que possibilita a rastreabilidade da pesquisa e a conferência do método para chegar aos resultados obtidos.

5.1 Análise dos acórdãos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em relação à Sociedade Civil

A competência e o dever para análise das contas referentes às parcerias são concorrentes e cabem à própria administração que libera o recurso, por meio de seu controle interno e do gestor, cujas obrigações foram expressamente fixadas no MROSC e apresentadas em tópico próprio. Por outro lado, ao controle externo, que, no estado de São Paulo, exceto para a Capital que conta com TCM, para o exercício da verificação e regularidade das contas, é o TCE-SP, órgão auxiliar do poder legislativo, cuja previsão legal decorre do inciso X do artigo 2º, incisos X e XII, da Lei Complementar estadual 709/1993.

A norma acima mencionada atribui ao órgão de contas bandeirante o dever de “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres”, complementado, ainda, os poderes do órgão de controle paulista, no inciso XII do mesmo artigo, restou permitido, no caso de descumprimento das normas atinentes ao tema, a incumbência de “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei”.

O TCE-SP oferece alguns serviços relevantes à sociedade, às OSC's e aos membros da administração direta e indireta do estado de São Paulo, como, por exemplo, consulta aos processos, auditoria, portal de transparência, certidões, acesso à informação, relatórios de Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outros, conforme a página inicial de seu portal apresentada na figura 4.

Figura 4 – Interface inicial do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

The image shows the homepage of the Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). At the top, there is a header with the TCESP 95 logo and navigation menus for INSTITUCIONAL, SERVIÇOS, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA, ESCOLA DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA, and FALE CONOSCO. Below the header is a large banner for 'visor' (Visão Social de Relatórios de Alertas LRF) with a QR code and a video player. Underneath the banner is a search bar with the text 'Pesquisar em' and 'Escolha uma base para iniciar sua pesquisa: Comunicados, Jurisprudência, Processos...'. Below the search bar is a grid of six service icons: Notícias, Sessões, TV TCE, Eventos, Comunicados, and Publicações. At the bottom, there is a section titled 'SISTEMAS E SERVIÇOS' with a grid of logos for various services: IUDESP, e-TCESP, OBRAS, visor, TRANSPARÊNCIA, Mapa das Câmaras, Acesso à Informação, Diário Oficial, Ouvidoria, Certidões, Concursos, EPCP, Fiscalizações Ordenadas, and MPSP.

Fonte: www.tce.sp.gov.br, acesso em: 03 set. 2019

Na figura 4, na parte superior, estão apresentadas seis tipos de informação, sendo, a segunda, os serviços que englobam o sistema “*pesquisa de processos*”, uma importante ferramenta sobre todos os julgados, que pode ser consultado de acordo com o número específico do processo, por data de atuação, matéria, parte, relator, auditor e objeto, conforme se observa da figura 5.

Figura 5 – Interface inicial do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

The screenshot shows the website header with the logo 'TCESP 95 ANOS' and navigation links: INSTITUCIONAL, SERVIÇOS, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA, ESCOLA DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA, and FALE CONOSCO. Below the header is a search form titled 'Pesquisa de Processos'. The form includes a search bar with a placeholder 'Digite o número do processo (Exemplo: 1234 / 000 / 00) e clique no botão "Pesquisar". Caso não precise o número do processo, preencha pelo menos um dos campos do quadro abaixo e clique em "Pesquisar".' Below the search bar are several dropdown menus and input fields: 'Exercício: - com 4 (quatro) dígitos', 'Data de autuação: entre: [input] e: [input]', 'Matéria: Seleccione a matéria', 'Parte: [input]', 'Relator: Seleccione o relator', 'Auditor: Seleccione o auditor', and 'Objeto: [input]'. At the bottom of the form are buttons for 'Pesquisar', 'Limpar', and 'Ajuda'.

Fonte: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>, acesso em: 03 set. 2019

A ferramenta demonstrada na figura 5 permite que o interessado tenha acesso à análise de processo de seu interesse, podendo, inclusive, optar por mais de um elemento de pesquisa, entretanto, o acesso, por meio deste sistema, é apenas ao conteúdo dos despachos e acórdãos proferidos pelos conselheiros, não sendo disponibilizado o conteúdo ao processo em sua íntegra.

Figura 6 – Interface inicial do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

The screenshot shows the search results page. At the top, it displays the same header as Figure 5. Below the header, there is a message: 'O resultado aqui apresentado possui caráter meramente informativo, não se prestando para contagem de quaisquer prazos processuais.' Below this message, it says 'Página 1 de 37 - Total de 181 processos encontrados.' and 'Próxima' with a right arrow. Below the message is a table with the following data:

Processo nº:	4/013/13	Matéria:	PREST.CONTAS-REPASSES TERC.SETOR-TERMO DE PARCERIA	Exercício:	2011
Órgão público:	PREFEITURA MUNICIPAL DE AMERICÓ BRASILENSE				
Óscip:	INSTITUTO NACIONAL AMIGOS DO BRASIL				
Relator:	EDGARD CAMARGO RODRIGUES				
Data de Autuação:	07/01/2013				
Referenciado a:	927/013/09				

Below the table, there are two sections: 'ANDAMENTO' and 'DOCUMENTOS'. The 'ANDAMENTO' section shows: 'Remetente: EDGARD CAMARGO RODRIGUES', 'Data de remessa: 31/01/2017', 'Destino: DE-8-SECAO DE ARQUIVO', and 'Motivo: ARQUIVAR'. The 'DOCUMENTOS' section has links for 'Despachos' and 'Decisões'.

Fonte: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>, acesso em: 03 set. 2019

Como se observa da figura 6, apesar de já implementado o processo eletrônico dos feitos do TCE-SP, ainda é restrito aos analisados ou a terceiros, sendo que, para estes últimos, é necessário o pedido de habilitação para análise e condicionado ao deferimento de acordo com a justificativa.

Quanto as contas da Sociedade Civil, uma segmentação importante é que, com relação à matéria, há a divisão em 62 (sessenta e duas) espécies, que permite o aprofundamento e melhor qualidade da informação. Importante destacar que existem, ao menos, 7 (sete) categorias específicas para as contas de OSC, quais sejam:

Figura 7 – Interface inicial do site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

The screenshot shows the 'Pesquisa de Processos' (Process Search) interface on the TCE-SP website. The header includes the logo 'TCE-SP 95 ANOS' and navigation links like 'INSTITUCIONAL', 'SERVIÇOS', 'TRANSPARÊNCIA', and 'FALE CONOSCO'. The main search area has a text input field with a placeholder 'Pesquisa de Processos' and a search button. Below the search bar are several filter fields: 'Exercício:', 'Data de atuação:', 'Matéria:', 'Orgão público:', 'Conveniada:', 'Relator:', 'Auditor:', and 'Objeto:'. A dropdown menu for 'Matéria:' is open, displaying a list of accounting categories. The selected item is 'PREST. CONTAS-REP. TERC. SETOR/ENTIDADE PRIV-CONVENIO'. Other visible categories include 'FISCALIZAÇÃO EXTRAORDINARIA', 'IRREGULARIDADES', 'OPERAÇÃO DE CRÉDITO', 'PENSÃO - EC-70', 'PENSÃO MENSAL', 'PREST. CONTAS-REPASSES ORGAOS PUBL-AUX/SUB/CONTR', 'PREST. CONTAS-REPASSES ORGAOS PUBL-CONVENIO-VLR. INF', 'PREST. CONTAS-REPASSES ORGAOS PUBL-CONVENIO-VLR. SUP', 'PREST. CONTAS-REPASSES TERC. SETOR-AUX/SUB/CONTR', 'PREST. CONTAS-REPASSES TERC. SETOR-CG/TP/CV-VLR. INF', 'PREST. CONTAS-REPASSES TERC. SETOR-CONTRATO GESTAO', 'PREST. CONTAS-REPASSES TERC. SETOR-TERMO DE COLABORA', 'PREST. CONTAS-REPASSES TERC. SETOR-TERMO DE FOMENTO', 'PREST. CONTAS-REPASSES TERC. SETOR-TERMO DE PARCERIA', 'PRESTACAO DE CONTAS DE ADIANTAMENTO', 'PRESTACAO DE CONTAS DO(S) GESTOR(ES) PREV. MUNICIPAL', 'PROCESSO PREFERENCIAL', 'QUEBRA DE ORDEM CROMOLOGICA', and 'RECONSIDERACAO'. At the bottom of the search area are buttons for 'Pesquisar', 'Limpar', and 'Ajuda'.

Fonte: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>, acesso em: 03 set. 2019

A figura 7 aponta que a prestação de contas para o terceiro setor pode ser alocada nas seguintes categorias: **i)** Prest. Contas-Rep. Terc. Setor/Entidade Priv-Convênio; **ii)** Prest. Contas-Repasses Terc. Setor-Aux/Sub/Contr; **iii)** Prest. Contas-Repasses Cg/Tp/Cv-Vlr,Inf-; **iv)** Prest. Contas-Repasses Terc. Setor-Contrato de Gestão; **v)** Prest. Contas-Repasses Terc. Setor-Termo de Colabora; **vi)** Prest. Contas-Repasses Terc. Setor-Termo de Fomento e; **vii)** Prest. Contas-Repasses Terc. Setor-Termo de Parceria.

Então, foi possível aplicar o elemento de pesquisa para a data de atuação, informando o período de 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2017, ano de início da vigência do MROSC para os municípios. Importante observar que a ferramenta não retorna somente acórdãos, mas também processos em andamento e, portanto, um elevado número de resultados não contava com julgamento final quando da pesquisa realizada.

A pesquisa em relação aos julgados considerou apenas os municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes ou entes/órgãos de maior relevância (Secretarias Estaduais, Fundações Estaduais, etc.) e resultou nos dados disponibilizados na tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade de processos e julgados analisados

item	Categoria	Quantidade total	Quantidade analisada	% Analisada
1	Entidade privada - convênio	1345	536	39,9%
2	Terceiro setor - termo de colaboração	2	0	0%
3	Terceiro setor - termo de fomento	0	0	0%
4	Terceiro setor - termo de parceria	181	38	21,0%
5	Terceiro setor - aux/sub/contr	4699	0	0%
6	Terceiro setor - CG/TP/CV/TC/TF-VLR.Inf	3783	0	0%
7	Terceiro setor - contrato de gestão	1013	0	0%
Total		11023	574	5,2%

Fonte: elaborada pelo autor

A tabela 3 representa a quantidade total de processos autuados nos 5 (cinco) anos analisados (11023), divididos nas 7 (sete) categorias, sendo que aqueles referentes aos termos de cooperação e de fomento, respectivamente, não tiveram nenhum julgamento proferido até o presente momento. A categoria de auxílio, subvenções e contribuições e contrato de gestão (exclusivo para OS's), por ter natureza jurídica diversa do MROSC, não foi objeto da presente análise. Por fim, a categoria CG/TP/CV/TC/TF⁴⁶, que concentra todos os tipos de instrumentos do terceiro setor⁴⁷, mas com valores inferiores ao fixado na lei como limite de licitação na modalidade tomada de preços, também não constou da amostra para apuração dos dados ora apresentados.

Significa dizer, portanto, que o presente estudo se concentrou nos convênios e nos termos de parceria que juntos representam um total de 1.526 julgados com 574 julgamentos para processos que se enquadram nos requisitos. Dentre este número para o total de 1345 convênios, 536 tiveram decisões proferidas, e dos 181 termos de parceria, 38 já findaram.

Durante a pesquisa foi observada uma inconsistência no sistema de pesquisa do TCE-SP, isso porque 34 julgados foram repetidos, levando o número real da análise para 540 decisões.

Então, após a exclusão dos repetidos, os processos foram classificados em 3 (três) tipos de julgamento: regular, regular com ressalva e irregular, conforme tabela 4.

⁴⁶ Abreviatura para Contrato de Gestão, Termo de Parceria, Convênio, Termo de Cooperação e Termo de Fomento para valores inferiores ao fixado como de análise obrigatório pelo TCE-SP.

⁴⁷ Nomenclatura ainda utilizada pelo TCE-SP para as atividades das OSC's.

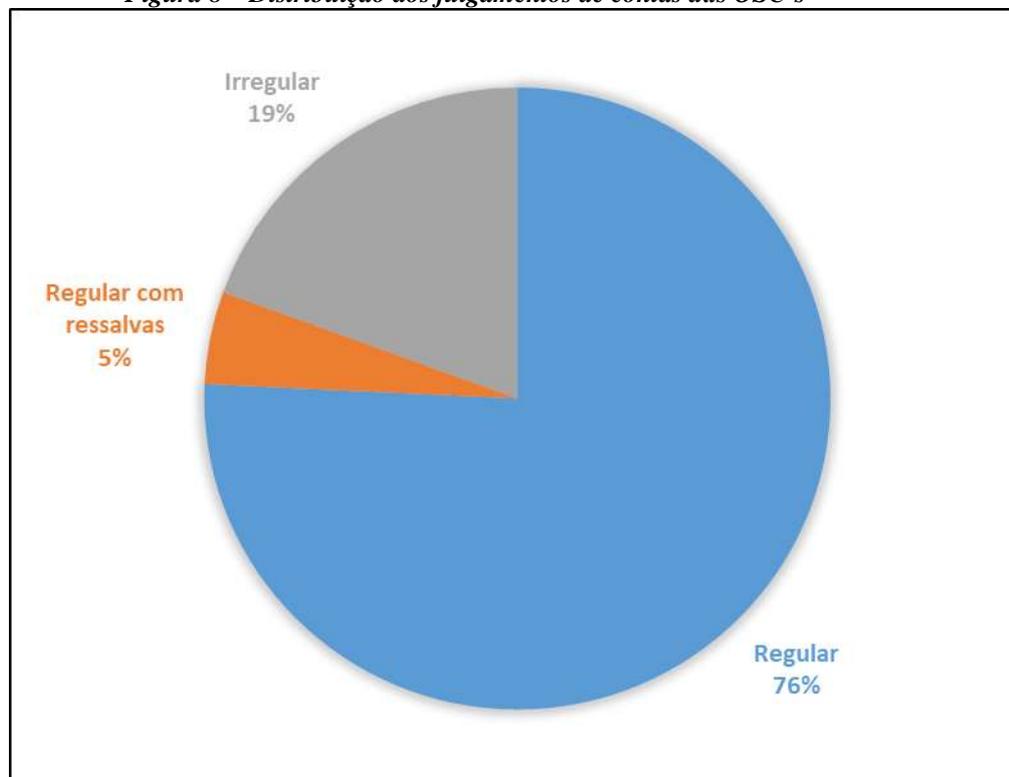
Tabela 4 – Distribuição dos julgados por categoria

Item	Decisão	Quantidade
1	Regular	409
2	Regular com ressalvas	26
3	Irregular	105
4	Total	540

* Um julgado foi arquivado por duplicidade pelo próprio TCE-SP (TC-011955/026/13)
 ** Trinta e três julgados eram repetições de outros na pesquisa, sendo 32 regulares e 1 irregular

Fonte: elaborada pelo autor

A tabela 04 mostra que do total de 540 julgados, 409 contas foram declaradas regulares, 26 regulares com ressalvas e 105 irregulares, representando, assim, o percentual disposto na figura 8.

Figura 8 – Distribuição dos julgamentos de contas das OSC's

Fonte: elaborada pelo autor

A figura 8 mostra que 81% das contas foram aprovadas, sendo 76% (409) consideradas regulares, 5% (26) regulares com ressalva e 19% (105) irregulares. Nos casos de irregularidades foram fixadas multas em 24 (vinte e quatro) processos, com valor médio de 372,92 UFESP⁴⁸'s, variando entre 160 e 1000 unidades, conforme o quadro constante dos

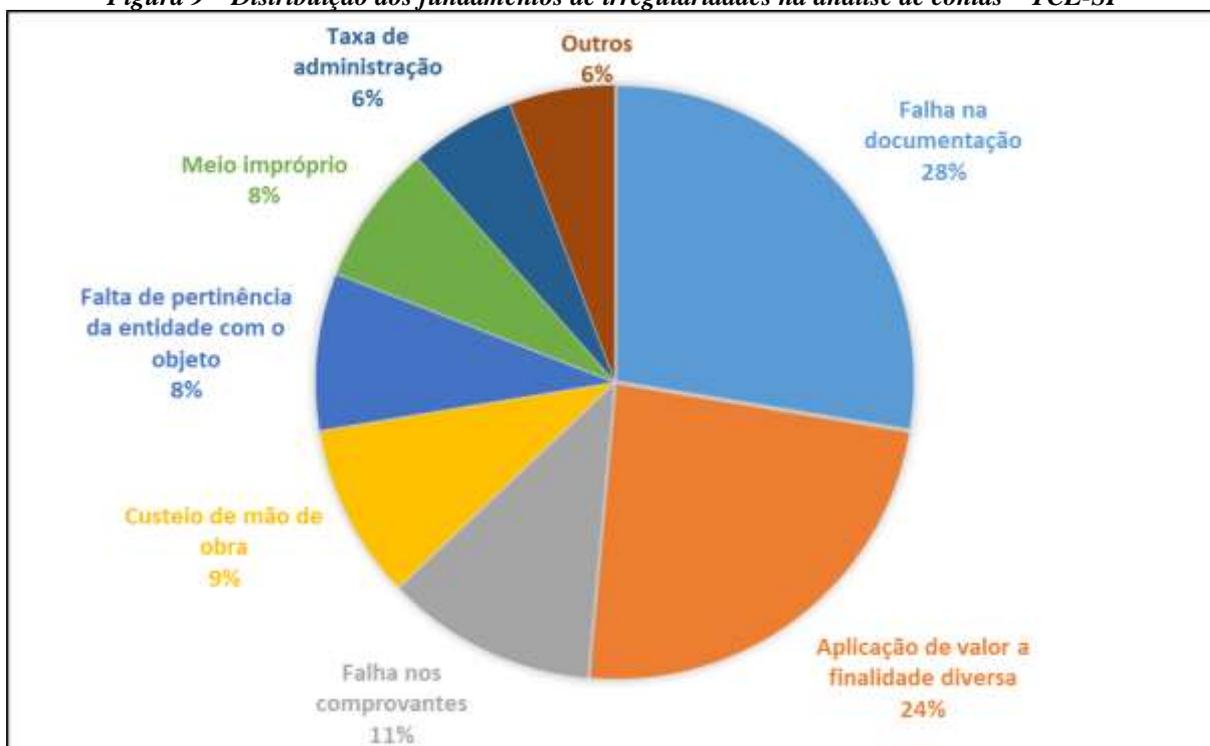
⁴⁸ UFESP é a abreviatura de Unidade Fiscal do Estado de São Paulo e o seu valor para o ano de 2019 é de R\$ 26,53.

anexos com a identificação de todos os processos irregulares, com o nome do celebrante do instrumento, o valor do objeto, valor da devolução e da respectiva multa.

As decisões proferidas pelo órgão de controle paulista, no caso de irregularidade, não se limitam a um único aspecto da prestação de contas, mas vários. O que se observa é que, além de requisitos formais, a verificação de contexto e executoriedade satisfatória do objeto é elemento essencial para aprovação ou rejeição.

Significa dizer que o TCE-SP analisa o conjunto da obra. Nesse diapasão, foi possível identificar e segmentar as irregularidades em 7 (sete) categorias e uma última residual, denominada de “outros” que abarca as fundamentações esporádicas, quais sejam: **i)** Falha na documentação; **ii)** Aplicação de valor a finalidade diversa; **iii)** Falha nos comprovantes; **iv)** Custeio de mão de obra; **v)** Falta de pertinência da entidade com o objeto; **vi)** Meio impróprio; **vii)** Taxa de administração e; **viii)** Outros.

Figura 9 – Distribuição dos fundamentos de irregularidades na análise de contas – TCE-SP



Fonte: elaborada pelo autor

A figura 9 demonstra que 28% das rejeições são de natureza formal⁴⁹ em razão da falha de documentação no processo e na prestação de contas, seguido de perto por aqueles em

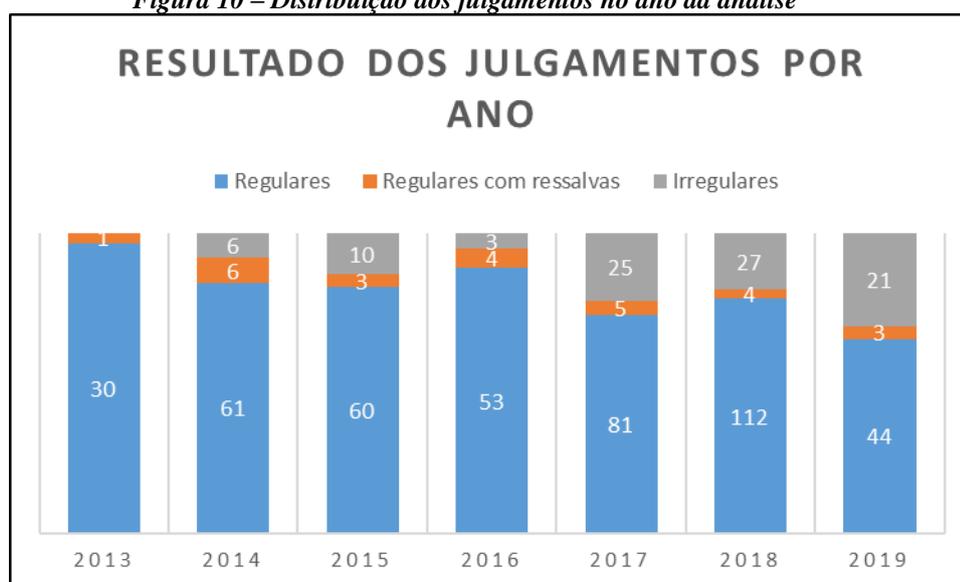
⁴⁹ Apesar da maior quantidade de julgados com a declaração de irregularidade das contas o que se observou é que o TCE-SP considerou a reiteração da conduta e a concretização substantiva do resultado da parceria, ou seja, antes de não aprovar as contas, emitiu avisos e constatou se o objeto foi entregue.

que houve aplicação de recurso em finalidade diversa da prevista no instrumento jurídico com 24%, representando, conjuntamente, o equivalente a 52% do total.

O terceiro item está relacionado exclusivamente à falha nos comprovantes (11%), seguido de custeio de mão de obra (9%), falta de pertinência com o objeto (8%), meio impróprio (8%) e taxa de administração (6%). As irregularidades isoladas e que não se encaixam nas hipóteses das classificações já mencionadas foram aglutinadas como “outros” e representam 6%.

Por fim, a figura 10 apresenta a distribuição entre as categorias dos julgamentos ao longo dos anos de 2013 a 2019 (a distribuição e o percentual estão dispostos no anexo IV).

Figura 10 – Distribuição dos julgamentos no ano da análise



Fonte: elaborada pelo autor

O que se percebe da figura 10 é que o número de julgados tem crescido nos últimos anos, partindo de 31 em 2013 e, gradativamente, atingido 153 no ano de 2018⁵⁰, o que mostra um volume 5 vezes maior. Outra informação relevante consiste na evolução da quantidade de irregularidades que cresceu nominal e relativamente, pois era 0 no ano de 2013, na faixa de 9% entre 2014 e 2016 (8%, 14% e 5%, respectivamente) e 26% entre 2017 e 2019 (23%, 24% e 31%, respectivamente).

Apresentadas essas considerações sobre os dados, a pesquisa descreve as razões da rejeição e as consequências determinadas nos respectivos julgados.

⁵⁰ No ano de 2019 o número de julgados era de 68 até a data da pesquisa (julho).

5.1.1 Falha na documentação

Na pesquisa realizada, trata-se da rubrica com maior diversidade de situações, excepcionadas as falhas relativas à comprovação das despesas em si, que foram classificadas à parte, tendo em vista a grande incidência e importância.

Nas hipóteses ora tratadas, correspondentes a 19 acórdãos, encontraram-se as falhas seguintes, citadas exemplificativamente. No TC-000034/003/17, de Jundiaí, por exemplo, houve sérias falhas por parte da entidade beneficiária, tendo em vista que, apesar de receber recursos de três fontes públicas diferentes, não elaborou balanço por projeto, nem apresentou relatório por convênio, sendo que em situações como essa, o TCE-SP entende que sequer é possível aferir a idoneidade da aplicação dos recursos, que se confundem entre si. Apesar do julgamento pela irregularidade das contas, o TCE-SP determinou⁵¹ apenas a comunicação da Câmara Municipal e do Ministério Público do Estado de São Paulo para a tomada de providências, portanto, não foram aplicadas as penalidades pecuniárias de devolução de recurso ou multa.

Vale destacar que contra a decisão foi interposto recurso ao qual foi negado seguimento, no entanto, nas razões do voto, o TCE-SP afirma que, como não foram fixadas penas mais gravosas, as irregularidades têm características de orientação, de acordo com o texto da figura 11.

⁵¹ O dispositivo do voto teve a seguinte redação: “2.4. Ante ao exposto, nos termos dos artigos 33, III, “a” e “b” da Lei Complementar nº 709/93, JULGO IRREGULAR o processo das comprovações da aplicação dos recursos em tela, acionando, de consequente, o art. 2º, XV e XXVII da Lei Orgânica desta Corte”. Os incisos mencionados, respectivamente, determinam:

Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

XV - comunicar à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhes cópia dos respectivos documentos;

XXVII - representar ao Poder competente do Estado ou de Município sobre irregularidade ou abuso verificado do em atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e nos processos de tomada de contas;

Figura 11 – Fundamento do voto em conta irregular com sentido de orientaçãoMérito

Destaca-se, de pronto, que a decisão recorrida não suspendeu a entidade de novos recebimentos, muito menos a condenou à devolução de valores ao erário.

Embora o julgamento tenha sido pela irregularidade da matéria, a fundamentação da decisão possui um caráter de orientação aos partícipes do convênio.

Fonte: Fl. 03 – TC-000034/003/17 – TCE-SP

A figura 11 demonstra que há na análise das contas uma certa progressividade do TCE-SP, pois inicia com a ressalva nas contas regulares e gradativamente caminha no sentido da irregularidade com punição mais branda, mantendo o caráter de orientação, para, ao final, aplicar penalidades mais severas e levar à impossibilidade de novas parcerias com a OSC e responsabilização dos agentes envolvidos.

Já nos recursos analisados pelo TC-000146/013/14, de Araraquara, a entidade beneficiária não apresentou relatório específico sobre as atividades desenvolvidas, não juntou dados financeiros do plano de trabalho, dentre outras impropriedades. Nesse caso, bem como em outros, os TCE-SP faz questão de ressaltar que não se trata de falha exclusiva do terceiro setor, mas também do deficiente controle interno de vários municípios. O mesmo ocorrendo quanto ao TC-001413/003/13, de Araras, pois foi constatada a total ausência de plano de trabalho, bem como de relatórios das atividades realizadas. Em ambos os julgados se manteve a linha de orientação, com a utilização do termo “*severa recomendação*”⁵², com a comunicação aos órgãos competentes e sem aplicação de multa.

Outro exemplo decorre do TC-001933/003/14, de Jundiaí, no qual não houve a apresentação de balanço por projetos nem de demonstrativos de despesas. Reiterou-se a crítica aos sistemas de controle interno. Em determinado momento, o conselheiro relator Robson Marinho assentou que “*é inadmissível, após tantos anos da edição da Lei federal nº 8666/93 e das Instruções deste Tribunal, que os partícipes ignorem as normativas legais aplicáveis à espécie, em latente afronta à transparência que se espera dos atos administrativos, e, em cristalina violação ao princípio da legalidade*”. Nesse caso, houve a aplicação de multa de 500⁵³ UFESP’s ao prefeito à época e ao responsável pela OSC.

⁵² TC-000146/013/14

⁵³ O equivalente no ano de 2019 a R\$ 13.265,00 (valor unitário de R\$ 26,53).

Merece destaque no fundamento do voto que, apesar de não haver indício de malversação dos recursos públicos, mas, por já existirem recomendações em dois julgados anteriores, de rigor a aplicação da multa⁵⁴, ou seja, com o objetivo de combater a conduta omissa dos gestores e para que as recomendações já feitas nos processos anteriores se efetivem.

Por fim, no TC-000236/008/15, referente a repasse da Secretaria de Estado da Saúde, houve a pura e simples não apresentação da documentação, situação que, por disposição expressa da Lei Complementar 709/1993, artigo 33, inciso III, alínea “a”, implica em irregularidade, sendo determinado a devolução integral do recurso. Uma observação importante no texto do julgado é que o TCE-SP, antes de aplicar a penalidade, intimou os envolvidos por algumas vezes e ainda acatou pedido de prorrogação de prazo para apresentação dos documentos, o que demonstra a tolerância e compreensão do órgão, mesmo que para obrigação essencial e envolvendo o montante de R\$ 9.405.000,00.

5.1.2 Aplicação de valor em finalidade diversa

Trata-se de situação grave e que representa o segundo maior grupo de contas rejeitadas. A glosa nesse fundamento pode derivar de suas situações concretas, a primeira ocorre quando, apesar da existência da previsão da aplicação do recurso no plano de trabalho, não se verifica a pertinência e o resultado prático da despesa com a consecução do objeto. A segunda quando há a aplicação do recurso em rubrica não prevista no plano de trabalho, mesmo que haja a comprovação da execução do serviço ou aquisição do produto.

Neste último caso, se realmente necessária a contratação do produto ou serviço é essencial a formalização da alteração do plano de trabalho, inclusive com a aprovação expressa da administração, sob pena de irregularidade do processo.

Como exemplo, no caso do TC-000407/008/17, de São José do Rio Preto, houve a *“realização de despesas com escritório de Advocacia, no total de R\$ 22.218,70, sem comprovação documental da regularidade e da pertinência da destinação do dispêndio”*. Na

⁵⁴ Voto TC 001933/003/14: *“A despeito de inexistir indícios de malversação ou de desvio de recursos, se denota, nestes autos, falhas significativas, como as reveladas no TC’s-1185/003/121 e 3491/003/20122, acerca da não apresentação do demonstrativo das despesas efetuadas pela entidade com os recursos recebidos; da não elaboração do balanço patrimonial por projetos; e do não atendimento às instruções deste Tribunal. Permanece ao que se evidencia, mesmo após diversas recomendações deste Tribunal, a fragilidade dos mecanismos de controle interno, comportando, no caso concreto, além do julgamento irregular da matéria, a aplicação de sanções aos responsáveis, no caso o Chefe do Executivo e o Diretor Presidente da entidade. É inadmissível, após tantos anos da edição da Lei federal nº 8666/93 e das Instruções deste Tribunal, que os partícipes ignorem as normativas legais aplicáveis à espécie, em latente afronta à transparência que se espera dos atos administrativos, e, em cristalina violação ao princípio da legalidade”*. (sem grifo no original)

análise das justificativas, o TCE-SP considerou que não foi comprovada a execução do contrato, tampouco a pertinência entre o objeto deste contrato de prestação de serviços jurídicos e o objeto da parceria e, ainda, o fato de ser dispendida a verba fora do prazo de vigência, entretanto, chama a atenção o fato de que o sobrenome do representante da OSC e da sociedade de advogados seja o mesmo. A penalidade aplicada foi a de devolução integral do recurso, sob pena de impedimento de novo recebimento de verba pública e multa de 160 UFESP's ao prefeito municipal à época.

Em outros casos, até houve pertinência com a atividade objeto do convênio, mas que sem previsão no plano de trabalho, conforme exarado no TC-001036/003/17, de Jundiaí, em que o TCE-SP considerou as contas irregulares, sem aplicação de multa ou devolução, mas, em forma de último aviso e com determinação, exigiu o cumprimento de regras de transparência constantes da Lei de Acesso à Informação, da seguinte forma:

2.4. Ante ao exposto, nos termos dos artigos 33, III, “a” e “b” da Lei Complementar nº 709/93, JULGO IRREGULAR o processo das comprovações da aplicação dos recursos em tela, acionando, de consequente, o art. 2º, XV e XXVII da Lei Orgânica desta Corte.

2.5. Em razão do retrospecto favorável das contas anteriores, e apesar das irregularidades de aplicação dos recursos aqui explicitadas, deixo de condenar o HOSPITAL DE CARIDADE SÃO VICENTE DE PAULO à devolução dos recursos ante os indícios de que aplicado na manutenção da Entidade, mas advertindo as partes de que ocorrências futuras tais quais anotadas nestes autos serão reprovadas, com condenação à restituição aos cofres públicos.

2.6. À margem do voto, verifico, na data do julgamento, que a Entidade não cumpre o que determina a Lei de Acesso à Informação (LF nº 12.527/2011).

Bem por isso, não apenas recomendo, mas determino, sob advertência de possibilidade de reprovação de contas futuras, bem como apuração de responsabilidade, que a Entidade promova as adequações necessárias ao fiel cumprimento da citada Lei, informando, em seu site, com link direto e ostensivo, sobre a aplicação dos recursos públicos recebidos e a suas respectivas destinações, no mínimo por categorias de despesas, sem prejuízo das prestações de contas a que esteja legalmente obrigada, nos moldes da Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informações, e notadamente:

1. relação de nomes, cargos e salários pagos a toda a diretoria e ao quadro administrativo de colaboradores da Entidade, bem como aos colaboradores contratados por cada ajuste firmado;
2. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
3. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
4. registros de receitas e despesas;
5. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

6. relatórios, estudos e pesquisas;
7. dados gerais para o acompanhamento da execução orçamentária, de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
8. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

É como voto.

Portanto, o que se pode observar é que nos julgamentos o histórico da instituição, a finalidade da proposta e a execução do objeto da parceria são elementos essenciais para a dosimetria das penalidades, mesmo nos casos de irregularidade. Significa dizer que o TCE-SP analisa pelo ponto de vista substancial da política pública e não somente em relação às formalidades.

5.1.3 Cobrança de taxa de administração

A retenção da referida taxa pelas entidades do terceiro setor é vedada pela súmula 41 do TCE-SP (DOE de 15/12/2016), sendo o mais antigo precedente apontado o TC-001532/007/06, julgado em maio de 2009. Entende-se, de forma geral, que se trata de “*ganho econômico*” mascarado nos ajustes com as OSC’s.

Por exemplo, no TC-001293/001/14, de Araçatuba, constatou-se que dos R\$ 16.364.991,98 repassados, R\$ 2.106.541,13 ficaram com a entidade beneficiária, o que equivale a 12% do total a título de taxa de administração⁵⁵, restando determinada a devolução integral deste recurso, bem como da taxa negociada com o Sindicato e do recurso não aplicado, no total de R\$ 2.550.037,67. Também foi determinada “*severa recomendação*” ao município para reforçar os órgãos de controle interno, gerenciamento e acompanhamentos das parcerias

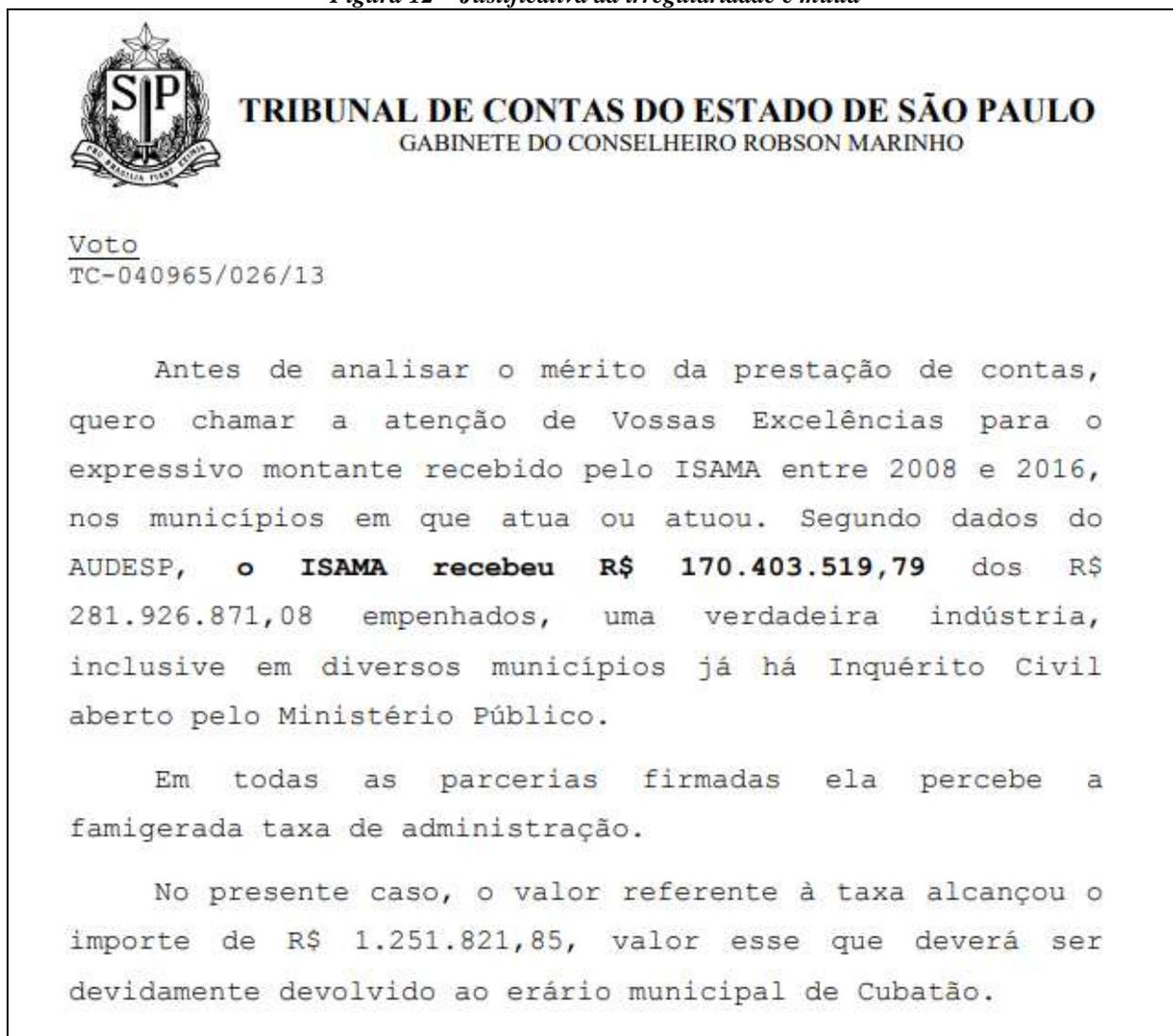
Sobre o assunto necessário a leitura do item 4.2.5 que abordou o MROSC especificamente na parte que versa sobre custos indiretos, administração contratada e taxa de administração, pois, como já dito, a lei permite o pagamento dos custos indiretos do projeto, mas veda a indexação percentual sobre o valor total, pois nesse caso o parceiro teria, em tese, interesse em aplicar mais recursos com o objetivo de ganho econômico.

O conselheiro relator Robson Marinho, no caso, consignou que em nenhum dos processos até hoje analisados por esta Corte houve a comprovação documental de que referida taxa foi utilizada nos fins da parceria, presumindo-se tratar-se de ganho econômico.

⁵⁵ “O cenário central e de maior relevância diz respeito à taxa de administração, ora denominada Apoio Operacional e Logístico, e também verificada em todas as prestações de contas da AVAPE. Em nenhum dos processos até hoje analisados por esta Corte houve a comprovação documental de que referida taxa foi utilizada nos fins da parceria, presumindo-se tratar-se de ganho econômico.”

A pesquisa retornou, além do TC-001293/001/14, outros cinco⁵⁶ acórdãos com a mesma razão para não aprovação das contas, sendo que apenas no TC-040965/026/13 foi determinada a aplicação de multa, no valor de 1.000 UFESP's, maior multa verificada na pesquisa, o que se justifica pelo vultoso investimento público, como se observa da figura 12.

Figura 12 – Justificativa da irregularidade e multa



Fonte: Fl. 06 – TC-040965/026/13 – TCE-SP

Nesse caso, novamente se verifica que o TCE-SP analisou de forma sistêmica e conjuntural os valores aplicados e teve como motivo maior a incidência da taxa de administração, evidenciando que no demonstrativo integral de receitas e despesas constaram os termos “despesas administrativas e Operacionais” e “Administração termo de parceria”, além disso apresentou outros fatores que levaram ao julgamento negativo das contas, como por

⁵⁶ TC- 001294/001/04, TC-001379/001/13, TC-001413/003/13, TC-009598/026/17 e TC-040965/026/13.

exemplo: i) ausência de controle pela administração; ii) falta de indicadores qualitativos e quantitativos o que impossibilitou uma análise mais profunda; iii) recursos movimentados fora da conta individualizada da parceria; e iv) utilização de recursos para despesas de outras parcerias. Além da multa, foi determinada a devolução de R\$ 1.251.821,92.

5.1.4 Custeio de mão de obra

Em 10 acórdãos, o TCE-SP viu irregularidade na destinação da maior parte dos recursos repassados para custeio da mão-de-obra das entidades da sociedade civil organizada. Em casos assim, também destaca o Tribunal que as funções realizadas pelas entidades correspondem a funções permanentes, que deveriam ser realizadas por funcionários contratados mediante concurso público.

No TC-001578/007/13, de Caraguatatuba, o conselheiro relator Antonio Roque Citadini consignou que “com relação as despesas com pessoal não encontrei amparo legal para a concessão de repasses à entidade cuja finalidade é tão somente contratar pessoal para trabalhar em escola pública municipal, uma vez que esse papel deve ser exercido pela Prefeitura local”.

Da mesma forma, no TC-001579/007/15, do mesmo município que “o repasse de recursos para empregar mão-de-obra na prestação de serviços de merenda e limpeza escolares através de convênio fere o disposto no inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal, já que, por tratar-se de serviço de natureza contínua e essencial, as contratações deveriam ter sido efetuadas por regular concurso público”.

Os demais acórdãos enfrentaram situações semelhantes que justificam sua aglutinação sob essa rubrica. Importante destacar que em nenhum caso houve a condenação em devolução do recurso ou aplicação de multa, o que indica que, quando comprovada a execução do serviço, há uma certa tolerância quanto ao aspecto formal, optando o órgão de contas em recomendar a mudança para as parcerias vindouras.

5.1.5 Falha nos comprovantes

Uma impropriedade que parece ser conveniente de se destacar da falha documental é a que existe nos comprovantes de despesa. Trata-se de grave irregularidade, que se aproxima muito do desvio na aplicação dos recursos, embora não chegue a tanto.

No TC-003605/026/13, do Serviço de Assistência Médica de Francisco Morato, anotou o substituto de conselheiro relator Alexandre Manir Figueiredo Sarquis que “*é de se*

notar que a prestação de contas não satisfatória decorre tanto de ações da conveniada como da omissão da convenente". Ora, nesse caso se observa que a administração não possui capacitação técnica adequada, tampouco propicia qualificação às OSC's para e prestação de contas.

A falha mais grave, porém, é a apresentação de comprovantes de despesas que não demonstram claramente seu objeto e, por consequência, a consonância com o objeto do convênio, entretanto restou decidido que não seria cabível devolução dos recursos, uma vez que a população não chegou a ficar com o atendimento prejudicado.

As análises das contas proferidas nos TC-000109/008/13 e TC-000110/008/13, de São José do Rio Preto, cujo valor é expressivo (mais de 5 milhões de reais), demonstram a falha da OSC ao apresentar comprovantes que não poderiam ser relacionados a um ou outros convênios, pois deixou de cumprir com a obrigação de identificação no corpo do documento fiscal do número do processo ou da parceria. Entretanto, apesar de ser julgada irregular, com determinação de comunicação ao poder legislativo (Câmara Municipal de São José do Rio Preto), bem como ao poder competente para verificação de irregularidade ou abuso (Ministério Público, não foram aplicadas penas pecuniárias de ressarcimento ao erário ou multa, uma vez que não identificados indícios de desvio.

Nas prestações de contas julgadas em conjunto TC-001000/004/11, TC-001597/004/12 e TC-001050/004/13, de Ourinhos, foram juntados recibos e notas fiscais que não indicam claramente os serviços contratados pela OSC, comprometendo a aferição da compatibilidade com o plano de trabalho.

5.1.6 Meio impróprio

Sob essa qualificação, colocaram-se as prestações de contas em que o TCE-SP entendeu que o uso do instrumento jurídico-administrativo (convênio ou termo de parceria) era incompatível com a finalidade que se queria alcançar. Foi esta a situação de 8 acórdãos, aproximadamente 8% do total de decisões de irregularidade, sendo o maior grupo de responsabilização dos gestores por meio de aplicação de multa, conforme apresentado no tópico próprio.

No julgamento conjunto dos TC-008367/989/15 e TC-010034/989/15, de São José do Rio Preto, se entendeu que os serviços executados pela conveniada deveriam ser prestados pela própria Prefeitura, ou por meio de terceirização, precedida de regular procedimento licitatório, não mediante de convênio. A penalidade aplicada foi a devolução de R\$ 11.277,00,

encaminhamento de cópia da decisão e do processo ao Ministério Público Estadual, bem como que a suspensão de recebimento de novos recursos, nos termos do artigo 103⁵⁷, da LC nº 709/93.

Vale destacar, ainda, o quanto decidido no TC-020606/026/11, em que o TCE-SP reconheceu que o município de Santos se valeu indevidamente do instrumento do convênio para contratar agentes comunitários de saúde, contrariando a Emenda Constitucional 51/2006 e a Lei Federal 11.350/2006. A decisão inicial determinava a irregularidade do convênio, bem como a condenação na devolução dos valores de R\$ 179.047,48 e R\$ 307.830,00, pois se entendeu naquele momento tratar de taxa de administração. Contra a decisão foram interpostos embargos de declaração, ao qual foi atribuído efeito modificativo, retirando-se a penalidade pecuniária. O fundamento⁵⁸ da decisão também se alinha ao conceito de custos indiretos já mencionados nesta pesquisa e no sentido de que é possível o custeio dos custos indiretos na proporção da utilização da parceria e comprovados mês a mês.

5.1.7 Falta de pertinência entre o objetivo da OSC e atividade realizada

Essa situação ocorreu em duas decisões de convênios. Primeiro, no julgamento conjunto dos processos TC-018404/026/10, TC-015925/026/11, TC-005223/026/13, TC-017251/026/11, TC-006264/026/13, TC-041793/026/13, TC-016198/026/12, TC-006511/026/13, de São Bernardo do Campo, pois o município havia contratado um sindicato do ramo de alimentação e hotelaria para ministrar “cursos nas áreas sociais e culturais”. Contudo, não foi aplicada penalidade pecuniária ou ressarcimento de investimento.

A segunda decisão é a do TC-040626/026/14, de Francisco Morato, na qual a municipalidade contratou agentes comunitários de saúde para prestar serviços relacionados a internações hospitalares, conforme expressamente consignou o conselheiro relator Robson Marinho: “Respectiva irregularidade é grave, uma vez que agentes comunitários de saúde atuam na promoção e prevenção na saúde dentro das comunidades, mapeando e encaminhando as

⁵⁷ “Artigo 103 - As entidades referidas no inciso XVII do artigo 2º desta lei, que não comprovarem, perante o Tribunal de Contas, a aplicação dos auxílios, subvenções ou contribuições recebidas do Estado ou dos Municípios ficam sujeitas às penas de devolução da importância objeto da glosa e suspensão de novos recebimentos, sem prejuízo das sanções legais cabíveis”.

⁵⁸ “Entendo, com a devida vênia, que a utilização dos recursos para o pagamento de despesas ligadas ao custo administrativo da entidade não pode ser objeto de condenação à devolução, por se caracterizar, nitidamente, enriquecimento ilícito do erário municipal. Há que se considerar, ainda, que o próprio instrumento do chamamento, que ocasionou a celebração do convênio com a entidade, previu a taxa de administração, não com o intuito de “proveito econômico pela entidade”, mas para utilização no próprio convênio. Diferentemente do que esta Corte tem visto em situações da espécie, no caso em exame, os recursos repassados a esse título foram utilizados em despesas indiretas do convênio, como reconhecido pela própria decisão recorrida; observei, também, que os valores repassados sob essa rubrica não eram fixos, mas variáveis de acordo com as despesas comprovadas mês a mês”.

pessoas que necessitam aos serviços de saúde”. O julgamento determinou que, ante o desvio de função, a administração se abstenha de transferir novos recursos para a consecução do objeto.

Não é crível que o agente comunitário atue em uma unidade hospitalar desempenhando atividades que sequer possui competência para exercer, motivo pelo qual entendo que, por essa razão central, a prestação de contas está contaminada.

Por fim, anote-se que tal rubrica corresponde a 9 processos, ou seja, 9% do total de decisões de irregularidade, em razão do grande número de processos relacionados ao caso de São Bernardo do Campo.

5.1.8 Outros

Além das rubricas relacionadas, em que foi possível agrupar uma quantidade razoável de acórdãos, apareceram algumas hipóteses mais raras. São as seguintes: Descumprimento de metas; Imoralidade; Empenho de despesa após término da vigência do contrato; Falha no planejamento e; Quarteirização.

Antes de explorá-las, cabe uma consideração, pois, naturalmente, poder-se-ia dizer que nos outros casos também houve, por exemplo, falta de planejamento. A diferença está na importância dada pelo TCE-SP a esses critérios especificamente, no caso concreto, o que os destaca dos demais.

O **descumprimento de metas**, como razão principal para a rejeição, foi o caso dos processos TC-000160/007/17, TC-015228/026/17 e TC-041488/026/14.

No primeiro, de São José dos Campos, relativo à implantação de um Centro de Educação Infantil, o conselheiro relator Renato Martins Costa apontou que “A instrução revelou descumprimento de ao menos uma meta estabelecida, a saber, a confecção de jogos e brinquedos com materiais recicláveis, a fim de ampliar o conhecimento das crianças em relação à sustentabilidade, favorecendo o resgate cultural”. Nesse julgado, o TCE-SP considerou que a municipalidade se valeu dos serviços prestados pela OSC e deixou de condená-la em multa, entretanto, aplicou multa de 200 UFESP’s ao prefeito da época. Não houve condenação em ressarcimento de valores.

No segundo, celebrado pela secretaria de estado da saúde, a determinada Santa Casa atingiu apenas 47,90% das metas estabelecidas, percentual considerável. Chama a atenção, na hipótese, a consideração do conselheiro relator Robson Marinho, a respeito de um corte de 30% nas verbas para a próxima formalização das entidades que não cumpriram as metas, pois

“àquelas entidades que não cumpriram com as metas estabelecidas houve o corte substancial de 30% para a próxima formalização, o que, a meu ver, pune não as Santas Casas, mas os usuários do SUS, que, a rigor, podem estar sendo afetados por uma gestão pouco eficiente”. Apesar das contas serem consideradas irregulares, não foi aplicada a penalidade de multa ou ressarcimento, posto que restou comprovado a execução do serviço e o uso do recurso. Note-se que se cria um problema crônico na área da saúde, já que medidas mais rigorosas no controle acabam por, potencialmente, afetar a população atendida, ao passo que uma fiscalização demasiadamente branda enseja desperdícios e ineficiência.

Por fim, no último caso, também de uma Santa Casa, em São Bernardo do Campo, houve descumprimento da meta de realização de procedimentos, dentre outras falhas, tal como anotou o conselheiro relator Dimas Ramalho, ao afirmar que a OSC comprovou apenas 41% das metas estabelecidas para exames e consultas médicas, sendo determinada a tomada de providências para redução da ineficiência, no prazo de 30 dias, e para que fosse dada publicidade, por meio de site “com link direto e ostensivo, à aplicação dos recursos públicos recebidos e a suas respectivas destinações, no mínimo por categoria de despesas”. Não condenação em multa ou ressarcimento de valores.

A **moralidade** é princípio expresso da Administração Pública no art. 37, caput, da Constituição da República e regra para toda a sociedade. Nesse sentido, o princípio vincula não apenas o administrador, mas também o particular que se relaciona com a Administração Pública.

No TC-040625/026/14, de Francisco Morato, a condenação se fundamentou no princípio, uma vez que a entidade beneficiária celebrou contratos com médicos que ocupavam cargos nela. Segundo o conselheiro relator Dimas Ramalho: “Contratação com empresa de médicos da Entidade: Apesar dos sócios cotistas da sociedade [...], não compõem formalmente a cúpula da Associação, eram ocupantes dos cargos, respectivamente, de Diretor Técnico e Diretor Clínico”.

Tal fato afronta os princípios da moralidade e da impessoalidade, que também deve nortear os ajustes do Poder Público com uma OSC, sinalizando que às contratações realizadas pelas Entidades Conveniadas são vedadas qualquer influência para beneficiar seus integrantes ou funcionários. Nesse aspecto, com fundamento no art. 116 da Lei de Licitações, aplica-se o art. 9º, III da mesma norma que veda apenas o dirigente da Entidade Contratante de participar da execução do serviço, mas seu servidor, ou seja, seu funcionário, qualquer que seja seu cargo. O julgamento determinou a penalidade de multa de 160 UFESP's a cada um dos dois

responsáveis pela OSC e ressarcimento do valor de R\$ 5.424,00, com suspensão de novos recebimentos até o cumprimento da comprovação da devolução.

Em relação a **empenho de despesa após término da vigência do contrato** se trata de hipótese que só ocorreu em um caso, o TC-001077/013/14, de Araraquara, evidenciando o relator, conselheiro Robson Marinho, no corpo do voto, que *as “justificativas em relação aos empenhos não se mostram razoáveis, na medida em que não há amparo na Lei federal nº 4320/64 a justificar a emissão após o encerramento do prazo de vigência do convênio”*. Apesar da utilização do recurso após o término da vigência, não houve condenação em multa ou ressarcimento, somente *“severa recomendação”* para que as partes cumpram as normas balizadoras da parceria.

Em outro um caso específico, chama atenção o total descompasso entre as previsões de valores no plano de trabalho e a execução, o que caracterizou a **falha no planejamento**, conforme analisado no TC-001881/007/14, de Mogi Mirim. Na parceria, o valor total repassado foi de R\$ 8.280.818,22, dos quais, por exemplo, R\$ 828.000,00 seriam destinados a despesas com pessoal e R\$ 2.426.040,00 a insumos e medicamentos, conforme plano de trabalho apresentado.

Entretanto, a execução destinou R\$ 1.633.740,94 a despesas com pessoal (quase o dobro do previsto) e R\$ 364.510,32 a insumos e medicamentos (15% do previsto) e, como observou o relator, não houve indícios de desvios, mas se trata de situação inaceitável a total falta de previsibilidade revelada pela entidade beneficiária. A penalidade aplicada foi a comunicação dos demais órgãos competentes e a fixação do prazo de 60 dias para que o prefeito tomasse as medidas administrativas cabíveis para apuração dos responsáveis, inclusive com aplicação de eventual sanção.

5.2 Dos valores analisados e da aplicação da penalidade de multa

Dos 540 julgados analisados (Anexo I) apenas 29 tiveram as contas consideradas regulares com ressalvas (Anexo II) e 105 declaradas irregulares Anexo (III), abrangendo um volume de recursos analisados próximos a 3 bilhões de reais.

Tabela 5 – Quantidade de julgados por mérito, valores de ressarcimento e multa

Julgamento	Processos	Valor dos Recursos	Valor da Condenação	% de Condenação	Valor da Multa	% da Multa (Recursos)	% da Multa (Condenação)
Regular	406	1.677.173.814,51					
Regular com Ressalvas	29	153.410.835,21					
Irregular	105	1.160.900.231,24	52.701.879,92	5%	237.443,50	0,020%	0,45%
TOTAL	540	2.991.484.880,96	52.701.879,92	2%	237.443,50	0,008%	0,45%

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela 5 demonstra que do total de recurso utilizado (R\$ 2.991 bilhões) nas OSC's aproximadamente em um terço (R\$ 1.160 bilhão) o julgamento teve como resultado a declaração de irregularidade. A princípio, esse dado poderia causar alarde, no entanto, quando se observa o valor da condenação (valores a serem ressarcidos) e não o total da análise, percebe-se que apenas 2% (R\$ 53 milhões) do recurso investido foi objeto de ressarcimento (5% em relação ao total das contas irregulares) e com aplicação de multa, em valores, de apenas 0,008% (R\$ 237 mil) em relação ao investidos.

A tabela a seguir apresenta a individualização e identificação das multas.

Tabela 6 – Processos, ressarcimento e multas

Item	Processo	Valor do objeto	Valor da condenação	Multa (UFESP)	Valor da multa (UFESP de 2019 - R\$ 26,53)	Relação da multa/objeto	Relação da multa/condenação
7	TC-000160/007/17	1.555.405,31	-	200	5.306,00	0,34%	
9	TC-000407/008/17	1.960.000,00	22.218,70	160	4.244,80	0,22%	19,10%
24	TC-001578/007/13	4.726.417,65	-	300	7.959,00	0,17%	
29	TC-001933/003/14	115.412.430,15	-	500	13.265,00	0,01%	
41	TC-006250/026/17	6.860.635,20	-	200	5.306,00	0,08%	
42	TC-006262/026/13	493.336,31	143.663,72	160	4.244,80	0,86%	
45	TC-009787/026/17	42.991.701,72	283.628,33	200	5.306,00	0,01%	1,87%
48	TC-010067/026/16	4.440.599,81	761.575,63	200	5.306,00	0,12%	0,70%
49	TC-011927/026/17	3.600.000,00	-	200	5.306,00	0,15%	
54	TC-018733/026/13	2.184.425,36	-	500	13.265,00	0,61%	
61	TC-026013/026/14	4.520.796,03	-	300	7.959,00	0,18%	
71	TC-035862/026/13	419.721,59	-	310	8.224,30	1,96%	
72	TC-037172/026/13	43.663.293,03	-	800	21.224,00	0,05%	
74	TC-038400/026/13	13.793.196,07	234.671,72	200	5.306,00	0,04%	2,26%
75	TC-040623/026/14	53.898.986,21	97.227,33	300	7.959,00	0,01%	8,19%
76	TC-040625/026/14	3.150.000,00	5.424,00	320	8.489,60	0,27%	156,52%
86	TC-001392/005/13	6.337.582,21					
87	TC-001051/005/14	7.797.995,73	1.295.810,84	600	15.918,00	0,25%	1,23%
88	TC-000681/005/16	9.106.627,71					
89	TC-001444/006/14	4.202.497,85	1.293.829,60	400	10.612,00	0,25%	0,82%
90	TC-001876/006/13	5.226.094,08	1.896.174,28	600	15.918,00	0,30%	0,84%
92	TC-011105/026/10	2.845.859,90					
93	TC-009325/026/13	1.451.536,45	771.958,39	500	13.265,00	0,47%	1,72%
94	TC-044442/026/13	1.711.254,79					
97	TC-014980/026/15	14.335.929,67	10.423.478,01	600	15.918,00	0,11%	0,15%
101	TC-027931/026/13	7.773.121,14		200	5.306,00	0,07%	
104	TC-040965/026/13	9.211.291,79	1.251.821,85	1000	26.530,00	0,29%	2,12%
105	TC-045207/026/13	25.258.645,22		200	5.306,00	0,02%	
Total		398.929.380,98	18.337.818,68	8950	237.443,50	0,06%	1,29%

* Os itens 86, 87 e 88 e 92, 93 e 94 foram julgados em conjunto e, por isso, apresentam valor da multa e motivo comuns

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela 6 demonstra que as multas variam entre R\$ 4.200,00 e R\$ 26.500,00. Assim, ao se aprofundar a análise sobre o motivo das irregularidades (já apresentada no gráfico

02) e inserindo aquelas em que foi aplicada multa, ou seja, em 26 casos, é possível traçar uma relação entre o tipo de irregularidade e a penalidade de multa.

Demonstra, também, que mesmo quando analisadas somente as contas irregulares os percentuais de ressarcimento em relação ao valor total do objeto (0,06%) ou da multa em relação ao valor do ressarcimento (1,29%) são significativamente baixos.

A seguir estão relacionadas em duas tabelas em quais julgamentos foram fixadas as multas e qual o motivo que ensejou a irregularidade das contas, para que se possa buscar ferramentas de melhorias no controle pela administração.

Tabela 7 – Processo, multa e causa da irregularidade

Item	Processo	Valor do objeto	Valor da condenação	Multa (UFESP)	Categoria
7	TC-000160/007/17	1.555.405,31	-	200	descumprimento de metas
9	TC-000407/008/17	1.960.000,00	22.218,70	160	aplicação de valores a finalidade diversa
24	TC-001578/007/13	4.726.417,65	-	300	aplicação de valores a finalidade diversa
29	TC-001933/003/14	115.412.430,15	-	500	falha no planejamento
41	TC-006250/026/17	6.860.635,20	-	200	falta de pertinência da entidade com o objeto
42	TC-006262/026/13	493.336,31	143.663,72	160	aplicação de valores a finalidade diversa
45	TC-009787/026/17	42.991.701,72	283.628,33	200	falha nos comprovantes
48	TC-010067/026/16	4.440.599,81	761.575,63	200	meio impróprio
49	TC-011927/026/17	3.600.000,00	-	200	falha nos comprovantes
54	TC-018733/026/13	2.184.425,36	-	500	falha na documentação
61	TC-026013/026/14	4.520.796,03	-	300	falha na documentação
71	TC-035862/026/13	419.721,59	-	310	falha na documentação
72	TC-037172/026/13	43.663.293,03	-	800	falha na documentação
74	TC-038400/026/13	13.793.196,07	234.671,72	200	meio impróprio
75	TC-040623/026/14	53.898.986,21	97.227,33	300	falha na documentação
76	TC-040625/026/14	3.150.000,00	5.424,00	320	falha na documentação
86	TC-001392/005/13	6.337.582,21	1.295.810,84	600	meio impróprio
87	TC-001051/005/14	7.797.995,73			meio impróprio
88	TC-000681/005/16	9.106.627,71			meio impróprio
89	TC-001444/006/14	4.202.497,85	1.293.829,60	400	aplicação de valores a finalidade diversa
90	TC-001876/006/13	5.226.094,08	1.896.174,28	600	aplicação de valores a finalidade diversa
92	TC-011105/026/10	2.845.859,90	771.958,39	500	aplicação de valores a finalidade diversa
93	TC-009325/026/13	1.451.536,45			
94	TC-044442/026/13	1.711.254,79			
97	TC-014980/026/15	14.335.929,67	10.423.478,01	600	aplicação de valores a finalidade diversa
101	TC-027931/026/13	7.773.121,14	-	200	falha na documentação
104	TC-040965/026/13	9.211.291,79	1.251.821,85	1000	taxa de administração
105	TC-045207/026/13	25.258.645,22	-	200	meio impróprio
Total		398.929.380,98	18.337.818,68	8950	

* Os itens 86, 87 e 88 e 92, 93 e 94 foram julgados em conjunto e, por isso, apresentam valor da multa e motivo comuns

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela 7, na última coluna, apresenta a causa que levou à irregularidade em todos os processos.

Tabela 8 – Aplicação de multas em razão da causa da irregularidade

item	Motivo da irregularidade	Quantidade	Quantidade de processos com multas	Razão de aplicação de multas por grupo
6	Meio impróprio	8	6	0,75
8	Outros	6	2	0,33
2	Aplicação de valor a finalidade diversa	25	7	0,28
1	Falha na documentação	29	7	0,24
7	Taxa de administração	6	1	0,17
3	Falha nos comprovantes	12	2	0,17
5	Falta de pertinência da entidade com o objeto	9	1	0,11
4	Custeio de mão de obra	10	0	0,00
		105	26	0,25

Fonte: elaborada pelo autor

A tabela 8 mostra que em 26 situações se atribuiu a penalidade de multa aos responsáveis pela execução das parcerias, o que representou um quarto dos casos. Algumas observações são extremamente relevantes no que tange ao motivo, pois o que se observou é que quando há custeio de mão de obra não previsto no plano, mas que houve a comprovação da contraprestação, a penalidade se limitou à declaração de irregularidade.

Figura 13 – Razão entre total de casos e aplicação de multa

Fonte: elaborada pelo autor

A figura 13 aponta que os casos de meio impróprio, casos em que não poderia ocorrer a execução pela sociedade civil, ou seja, considerada uma transferência de obrigações irregular pois dever-se-ia o próprio Poder Público ter executado o objeto, há a maior relação de responsabilização dos executores e aplicação de multa, uma vez que em 6 dos 8 casos (razão de 0,75) assim foi determinado. Significa dizer que para o TCE-SP esse é o motivo mais relevante para a penalização pessoal dos envolvidos.

Do outro lado, para os casos de custeio de mão de obra, os julgados apontam que quando há a comprovação da contraprestação do serviço, mesmo que haja alguma irregularidade formal, não se entende necessária ou recomendável a aplicação de multa.

5.3 Índices na administração

Os índices socioeconômicos são recursos metodológicos que apontam, indicam, aproximam e traduzem em termos operacionais certas dimensões sociais de interesse de um analista, de modo a possibilitar, a partir de um modelo aproximado da realidade, o estudo de certos aspectos da sociedade, subsidiando assim atividades de planejamento público e formulação de políticas públicas, possibilitando o monitoramento das condições de vida da população e permitindo o aprofundamento de investigações acerca de diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2012, p. 20).

Em outros dizeres, os indicadores sociais podem ser definidos como “(...) *construções, baseadas em observações, normalmente quantitativas, que nos dizem algo a respeito de um aspecto da vida social no qual estamos interessados ou a respeito das mudanças que nelas estão acontecendo*” (SANTAGADA, 2007, p. 117).

Tais indicadores são úteis para a viabilização de uma série de atividades de interesse público: como elaborar planos de desenvolvimento urbano, planos plurianuais de investimentos, permitir a avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, justificar o repasse de verbas para a implantação de programas sociais, ou ainda, para a disponibilização de bens ou serviços para parcelas específicas da sociedade (JANNUZZI, 2012, p. 18).

Sobre sua origem é possível afirmar o seguinte:

O aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsecamente ligados ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social e à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Embora possamos citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nas primeiras décadas do século passado, como os estudos do sociólogo Emile Durkheim, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos de 1960 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas (JANNUZZI, 2012, p. 15).

Todavia, cumpre notar que ferramentas deste tipo têm sua origem no pensamento característico das ciências naturais, onde os modelos são capazes de previsões muito mais precisas devido ao caráter determinístico de seu objeto de estudo. Já no caso das ciências

sociais, as previsões são de natureza muito mais probabilística do que determinística, não sendo capazes da mesma precisão característica das ciências naturais (SOLIGO, 2012, p. 16).

Em função dessa limitação, Soligo afirma que:

[...] os indicadores sociais não possuem o mesmo grau de consenso e nem a mesma força explicativa daqueles utilizados nas ciências exatas. Sua efetividade para explicação dos fenômenos analisados difere no espaço e no tempo. Um indicador útil em determinado lugar e época pode não ser proveitoso para outra região, ou até mesmo para a própria região em outro momento.

Assim sendo, verifica-se que os indicadores são dependentes de conceitos os quais se modificam no espaço e no tempo. Tal fato é causa primeira da necessidade de atentar aos valores que estruturam um indicador ao analisá-lo. Da mesma forma, ao construir um indicador, é preciso fazer escolhas de natureza valorativa acerca de sua constituição, como qual o aspecto da realidade a ser tratado e qual o conceito abstrato que será utilizado para explicação do fenômeno estudado (SOLIGO, 2012, p. 17).

Contudo, a natureza valorativa não significa que um indicador possa ser produzido sem critérios científicos rígidos. Takashina, tratando do assunto, afirma que na criação há uma série de características de natureza mais objetiva a serem buscadas como seletividade, simplicidade, clareza, abrangência, rastreabilidade, acessibilidade, comparabilidade, estabilidade, rapidez de disponibilidade e o baixo custo de obtenção (SOLIGO, 2012, p. 18).

A despeito das dificuldades e problemas intrínsecos aos indicadores há, desde o início da década de 1990, um interesse global renovado nestes tipos de instrumentos. Segundo Santagada:

Eles passam a ser elaborados e monitorados especialmente pelos órgãos das Nações Unidas e incentivados pelos diferentes cúpulas, acordos, pactos e conferências: educação para todos (Jomtien, 1990), sobre a infância (Nova York, 1990), sobre o meio ambiente e desenvolvimento, sobre os direitos humanos (Viena, 1993), sobre população e desenvolvimento (Cairo, 1994), sobre desenvolvimento social (Copenhague, 1995), sobre a mulher, desenvolvimento e paz (Beijing, 1995), sobre assentamentos humanos – habitat 2 (Istambul, 1996), sobre a juventude (Lisboa, 1998), cúpula do milênio (Nova York, 2000), sobre os países menos desenvolvidos (Bruxelas, 2001), contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância (Durban, 2001), sobre o desenvolvimento sustentável (Johanesburgo, 2002), promovidos por essa instituição e apoiados também pelas diferentes organizações Não Governamentais (ONGs) (SANTAGADA, 2007, p. 122).

No Brasil, a partir da promulgação da Carta de 1988, em meio a um processo de crescente descentralização político-administrativa, houve um aumento significativo da demanda por informações que permitissem melhor interpretar a sociedade brasileira. Neste contexto, estados e municípios passaram a utilizar cada vez mais indicadores como forma de orientar políticas públicas (SOLIGO, 2012, p. 16).

Desde então vem surgindo um interesse crescente da sociedade civil brasileira pelo uso de indicadores na Administração Pública, sendo que aquela, em compasso com o aprimoramento do controle social do Estado das últimas décadas, passou a fiscalizar esta com mais rigor, exigindo o uso mais eficiente dos recursos públicos (JANNUZZI, 2012, p. 19).

Na administração de empresas, em especial na área financeira, a utilização de índices para fixação de critérios objetivos de sustentabilidade das organizações já é matéria de vasto estudo. A utilização de índices tem a finalidade de fornecer ampla visão de uma situação econômica ou financeira da empresa (MATARAZZO, 1998, p. 153). Por exemplo, em uma empresa é possível uma análise financeira e econômica básica em 11 índices para estrutura do capital, liquidez e rentabilidade, sem prejuízo de outros (MATARAZZO, 1998, p. 158).

Para as organizações da sociedade civil outros índices foram apresentados. A classificação pode ser feita em Índice de Efetividade de Gestão, Índice de Eficiência em Gestão, Índices Financeiros e Econômicos (TCE-SP, 2016, p. 36/37), porém não há menção de um indicador que utiliza uma cesta de itens para a escolha de OSC antes da assinatura do instrumento jurídico.

Segundo Correia, Oliveira e Gomez (2016, p. 110), geralmente após momentos de crise – das mais diversas formas – surgem as inovações sociais, trazendo novos arranjos para o ambiente que emerge. Assim, os novos modelos de contratos e interações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil exigem novas soluções e novas propostas outrora impensadas – e até mesmo desnecessárias em outros contextos. No atual cenário de maior cobrança dos cidadãos em relação ao emprego das verbas públicas, a criação de um índice que se adeque à nova realidade proporcionada no âmbito das relações entre os atores acima mencionados se mostra de suma importância.

5.3.1 Índice de Eficiência e Transparência

O índice construído apresenta pontuação entre 0 (zero) e 100 (pontos), sendo a nota máxima de cem pontos atribuída àquela OSC que cumprir todos os requisitos de forma completa para ambos os grupos analisados, quais sejam, a eficiência e a transparência.

O modelo busca cumprir, para a formulação da pontuação total relativa à transparência, as exigências normativas previstas na Lei de Transparência, Lei de Acesso à Informação e no Marco Regulatório das OSC's. O resultado permite uma análise quantitativa e comparativa entre as OSC's concorrentes em determinado chamamento público.

Quanto à eficiência, buscou classificar as OSC's em razão da sua capacidade financeira de sobrevivência, por meio de grau de endividamento geral e liquidez específica, e, ainda, pela finalidade, sob o viés de gratuidade da prestação do serviço público prestado.

A tabela 9 demonstra os itens para a construção do índice, com a pontuação atribuída originalmente apenas a partir das exigências legais e de valores utilizados na literatura sobre empresas e organizações da sociedade civil.

Tabela 9 – Variáveis e informações relevantes

Variável	Indicador	Descrição	Observação	Pontuação	níveis
Transparência	Site	disponibilização de endereço eletrônico próprio	sem site/ cadastro/ livre	5	0 / 2,5 / 5
	Cadastro	disponibilização de estatuto e ata de posse vigente	nenhum/ apenas estatuto/ ambos	5	0 / 2,5 / 5
	Receitas	disponibilização de receitas	nenhuma/ global/ por rubrica/ por agente	5	0 / 1 / 2 / 5
	Despesas	disponibilização de despesas	nenhuma/ global/ por rubrica/ por agente	5	0 / 1 / 2 / 5
	Documentos	disponibilização de contratos, convênios e termos	nenhum / administração / terceiros	10	0 / 5 / 10
	Certidões	disponibilização de certidões negativas válidas	nenhuma / justiça / adm+controle	10	0 / 5 / 10
	Prestação de Contas	disponibilização dos julgamentos de contas	nenhuma / adm / controle	10	0 / 5 / 10
				50	
Eficiência	Eficiência nos Custos	Custo Orçado / Custo Realizado x (10)	Avalia a capacidade de previsão e planejamento.	10	qualquer valor entre 0 e 10
	Aplicação	Despesa Realizada / Receita Recebida x (100)	Expressa o percentual das despesas efetivamente realizadas em relação às receitas recebidas no período. Deve ser analisado em separado das doações não governamentais vinculadas a projetos e dos recursos próprios da entidade.	10	qualquer valor entre 0 e 10
	Gratuidade	Número de atendimentos gratuitos / Número de Atendimentos Totais x (20)	Avalia o percentual de gratuidades em relação à totalidade dos serviços prestados pela OSC	20	qualquer valor entre 0 e 20
	Liquidez Específica	Disponível / Saldo de Projetos	Expressa o montante de recursos disponível para cumprir as atividades do projeto no período seguinte	10	qualquer valor entre 0 e 10
				50	
TOTAL				100	

Fonte: Elaborada pelo autor

A coluna “indicador” se refere ao item objeto de análise, seguido por sua descrição na coluna três. A coluna observação apresenta, para os itens de transparência, os estágios de cumprimento pelas OSC's, em ordem crescente, indo da ausência à totalidade e, para a eficiência, a descrição da fórmula apresentada no item anterior.

As últimas duas colunas se referem à pontuação, sendo que a primeira apresenta a pontuação máxima e a segunda os degraus existentes no intervalo possível para cada um dos itens.

A partir da ideia inicial foi realizado um ajuste, com o intuito de adequar os parâmetros de nota aos maiores critérios de irregularidades das contas, ou seja, uma calibragem das notas a partir da razão entre contas irregulares e o motivo, constatadas nos julgados do TCE-SP.

O que se observou é que para que seja possível melhor transparência e exercício do controle pela população em geral é necessário o acesso a todas as despesas realizadas, ao conteúdo dos instrumentos jurídicos firmados entre a OSC e a administração, mas acima de tudo entre a OSC e terceiros, e o acesso aos pareceres conclusivos das parcerias emitidos pela

administração em cada atividade concretizada e as respectivas análises das contas pelo órgãos de controle (em grande parte por Tribunal de Contas). Para isso, as despesas tiveram o peso aumentado de 5 para 10 pontos e a nota de documentos e prestação de contas de 10 para 15 cada uma.

Os pontos da gratuidade, inicialmente representando 20% da nota, foram reduzidos para 10%, porque não se verificou, nos julgados da pesquisa, que o elemento gratuidade em relação à totalidade de serviços prestados fosse algo relevante para o Poder Público.

A tabela a10 contém as alterações acima mencionadas.

Tabela 10 – Variáveis e informações relevantes “calibrada”

Variável	Indicador	Descrição	Observação	Pontuação	níveis
Transparência	Site	disponibilização de endereço eletrônico próprio	sem site/ cadastro/ livre	5	0 / 2,5 / 5
	Cadastro	disponibilização de estatuto e ata de posse vigente	nenhum/ apenas estatuto/ ambos	5	0 / 2,5 / 5
	Receitas	disponibilização de receitas	nenhuma/ global/ por rubrica/ por agente	5	0 / 1 / 2 / 5
	Despesas	disponibilização de despesas	nenhuma/ global/ por rubrica/ por agente	10	0 / 2,5 / 5 / 10
	Documentos	disponibilização de contratos, convênios e termos	nenhum / administração / terceiros	15	0 / 5 / 15
	Certidões	disponibilização de certidões negativas válidas	nenhuma / justiça / adm+controle	5	0 / 2,5 / 5
	Prestação de Contas	disponibilização dos julgamentos de contas	nenhuma / adm / controle	15	0 / 5 / 15
				60	
Eficiência (5 anos)	Eficiência nos Custos	Custo Orçado / Custo Realizado x (10)	Avalia a capacidade de previsão e planejamento.	10	qualquer valor entre 0 e 10
	Aplicação	Despesa Realizada / Receita Recebida x (100)	Expressa o percentual das despesas efetivamente realizadas em relação às receitas recebidas no período. Deve ser analisado em separado das doações não governamentais vinculadas a projetos e dos recursos próprios da entidade.	10	qualquer valor entre 0 e 10
	Gratuidade	Número de atendimentos gratuitos / Número de Atendimentos Totais x (10)	Avalia o percentual de gratuidades em relação à totalidade dos serviços prestados pela OSC	10	qualquer valor entre 0 e 10
	Liquidez Específica	Disponível / Saldo de Projetos	Expressa o montante de recursos disponível para cumprir as atividades do projeto no período seguinte	10	qualquer valor entre 0 e 10
				40	
TOTAL				100	

Fonte: Elaborada pelo autor

Quanto ao site a pontuação tem três faixas, sendo 0,0 para os casos em que inexistir o site, 2,5 para os que exigem o cadastro com identificação de usuário e 5,0 pontos para os casos em que o acesso ao endereço eletrônico é aberto e sem restrições.

O cadastro tem três faixas de pontuação, atribuindo a nota 0,0 quando não houver a publicidade de nenhum dos documentos, estatuto e ata de posse vigente, 2,5 para a divulgação de apenas um, não considerado cumprida a obrigação para as atas com vigência expirada ou estatutos antigos, e 5,0 para os casos de apresentação regular de ambos os documentos.

A receita é dividida em quatro faixas (0,0, 1,0, 2,0 e 5,0) respectivamente para os casos de não apresentação, apenas do valor global, por rubricas e com identificação individualizada da origem (CPF ou CNPJ), sendo que foi dada importância destacada à última, em razão da maior transparência e possibilidade de controle.

A despesa é dividida em quatro faixas (0,0, 2,5, 5,0 e 10,0) respectivamente para os casos de não apresentação, apenas do valor global, por rubricas e com identificação

individualizada da origem (CPF ou CNPJ), sendo que foi dada importância destacada à última, em razão da maior transparência e possibilidade de controle. Nota-se que a pontuação atribuída à despesa é o dobro da receita, pois se trata de ponto fundamental para identificação de irregularidade.

Os documentos são divididos em três faixas com notas 0,0, 5,0 ou 15,0 para os casos em que, respectivamente, não são apresentados os instrumentos jurídicos, apenas os firmados com a administração e, por fim, além do anterior os particulares. Para o cumprimento satisfatório da obrigação o montante disponibilizado deve compreender a totalidade dos recursos das atividades de natureza pública dos últimos 5 anos.

As certidões negativas ou positivas com efeito de negativa são divididas em três grupos, cuja nota varia de 0,0, 2,5 e 5,0, respectivamente para as situações em que não forem apresentadas, apenas as judiciais e, além das anteriores, as de natureza administrativa, notadamente, as dos Tribunais de Contas. Para que uma certidão seja considerada válida, deverá ser prevista a sua validade ou, em caso de ausência, considerar o prazo de 30 dias.

A prestação de contas tem três faixas de nota, 0,0, 5,0 e 15,0, respectivamente para situações em que a OSC não apresentou informação, apresentou apenas a manifestação dos órgãos da administração sobre as parcerias realizadas nos últimos 5 anos e, além da anterior, apresentação do resultado do julgamento das contas pelo Tribunal de Contas competente. Em caso de inexistência de análise de processo anterior ou ainda em trâmite, será considerada a nota máxima.

A eficiência nos custos, que consiste na conformidade entre o valor orçado e o efetivamente gasto na ação, será atribuída a pontuação entre 0,0 e 10,0 pontos, pela divisão do primeiro pelo segundo multiplicado por 10, tendo como nota máxima a despesa realizada a partir do exato valor orçado. A economia não será considerada para evitar que orçamentos sejam feitos acima do necessário.

A aplicação, que consiste na conformidade entre as receitas recebidas no período e o valor da despesa efetivamente realizada, será atribuída a pontuação entre 0 (zero) e 10 (dez) pontos, pela divisão do primeiro pelo segundo multiplicado por 10, tendo como nota máxima a efetiva utilização das receitas recebidas. O objetivo deste item é que se valorize as OSC's que recebem recursos e não têm capacidade operacional para ofertar os serviços aos quais se comprometeram.

A gratuidade, que consiste no percentual de gratuidade em relação à totalidade dos serviços executados pela OSC durante 12 meses, será atribuída a pontuação entre 0,0 e 10,0 pontos, pela divisão do primeiro pelo segundo multiplicado por 10, tendo como nota máxima a

organização que não receber do beneficiário nenhuma contraprestação, ou seja, trabalhar exclusivamente de forma gratuita.

A liquidez específica, que consiste na relação entre o valor disponível e o saldo para a finalização dos projetos, será atribuída a pontuação entre 0,0 e 10,0 pontos, pela divisão do primeiro pelo segundo multiplicado por 10, tendo como nota máxima a organização que, no momento da análise, tiver disponível recursos suficientes para cumprir com todas as obrigações dos próprios projetos.

O índice para a classificação das OSC's vem na linha de atribuir critérios objetivos para a seleção pela administração das organizações em chamamento público e, ao mesmo tempo, por fixar quais são as condutas esperadas e valorizadas, permite a capacitação das mesmas, o que levará à sustentabilidade organizacional e financeira das organizações. Do ponto de vista da eficiência do investimento do erário, a partir da transparência dos dados de origem, histórico, responsáveis e parcerias já firmadas, evitar-se-á a obscuridade na aplicação e a utilização de organizações apenas com o intuito de se fraudar os cofres públicos.

Importante ressaltar que a administração, ao seu interesse, no intuito de nortear as políticas públicas em atividades executadas por OSC's, poderá alterar o peso de cada item, mantendo a possibilidade de calibração caso se verifique que uma determinada conduta vedada ocorre com maior frequência em futuras análises de conta.

Por fim, na tabela 11, se relaciona a sensibilidade do indicador de acordo com a exigência legal de transparência e eficiência e da possibilidade de informações relevantes sobre o motivo da irregularidade (ambos quando houver), permitindo o exercício da fiscalização e do controle por toda a sociedade, bem como a representação ou denúncia no decorrer da execução das parcerias, uma vez que os dados devem ser disponibilizados desde a formalização e transferência dos recursos.

Tabela 11 – Objetivos legais e de redução de irregularidade

Variável	Indicador	Objetivo a ser alcançado	
		Exigência Legal	Motivo da irregularidade
Transparência	Site	art. 11, Lei 13.019	Todas
	Cadastro	art. 11, I e II, e art. 34, I, III e V, Lei 13.019	Falha na documentação; falta de pertinência da entidade com o objeto; meio impróprio
	Receitas	art. 11, IV, Lei 13.019	Aplicação de valor a finalidade diversa; taxa de administração; custeio de mão de obra
	Despesas	art. 11, VI, Lei 13.019	Aplicação de valor a finalidade diversa; falta de comprovantes; custeio de mão obra
	Documentos	art. 11, III, art. 34, v, "b" e "c", Lei 13.019	Falha na documentação; aplicação de valor a finalidade diversa; falta de pertinência da entidade com o objeto; taxa de administração; meio impróprio
	Certidões	art. 34, II e III, Lei 13.019	Falha na documentação
	Prestação de Contas	art. 11, V, e art. 34, V, VI e VII, Lei 13.019	Todas
Eficiência (5 anos)	Eficiência nos Custos		outros (descumprimento de metas)
	Aplicação	art. 12, Lei 13.019	
	Gratuidade		
	Liquidez Específica		

Fonte: Elaborada pelo autor

A tabela 11 apresenta na coluna “Exigência Legal” qual a obrigação de transparência ou eficiência o indicador cumpre. Já a coluna “Motivo da Irregularidade” mostra quais razões constatadas nos julgados dos últimos 5 anos do TCE-SP podem ser objeto de maior fiscalização e controle desde o início das parcerias.

O site permite que todos os motivos de irregularidade sejam verificados, pois é o pano de fundo para acesso à população das informações relativas às parcerias envolvendo a sociedade civil organizada. Entretanto, a existência do endereço eletrônico da OSC é o ponto de partida, devendo as demais informações serem apresentadas de forma completa para o aprofundamento da análise dos demais. O mesmo ocorre com a publicidade de prestação de contas anteriores, pois torna de conhecimento de todos as irregularidades eventualmente praticadas em outras parcerias.

O cadastro permite a verificação de eventual falha na documentação, falta de pertinência da entidade com o objeto e meio impróprio. As receitas e despesas, apresentadas com identificação individualizada, inclusive, com as funções dos beneficiários, permitem a análise de aplicação de valor a finalidade diversa, falta de comprovantes e custeio de mão-de-obra.

Os documentos permitem a conferência dos motivos relacionados à falha na documentação, aplicação de valor a finalidade diversa, falta de pertinência da entidade com o objeto, taxa de administração e meio impróprio.

As certidões são documentos essenciais para reduzir as irregularidades decorrentes de falha na documentação.

Importante destacar que o julgamento feito pelo órgão de contas, quase que em sua totalidade, ocorre após um considerável prazo do encerramento da relação e, com a ferramenta

apresentada, é possível a antecipação da análise, ainda que parcial, e a comunicação aos órgãos de controle competentes para a tomada de providências em caso de indícios de irregularidades.

Portanto, consegue ao mesmo tempo apresentar um suporte para o estímulo pelas OSC's de cumprimento de obrigações decorrente de preceitos legais e atacando os principais motivos das irregularidades nas análises efetuados pelos órgãos de controle.

6. CONCLUSÃO

As demandas sociais por serviços de natureza pública são crescentes e constituem dever do Estado, seja por fornecimento direto seja por meio da criação de mecanismos diversos que permitam a concretização por outras organizações, em parceria. A satisfação dessas necessidades por instituições sem fins lucrativos e com interesse público tem a capacidade de abrandar o tensionamento das forças internas da sociedade e levar a um efetivo desenvolvimento.

A dicotomia Estado e mercado não é suficiente para explicar todos os vetores, necessitando, assim, da conceituação, caracterização e estabelecimento de regras para o funcionamento das organizações da sociedade civil. Significa dizer que a prestação de serviços públicos por instituições privadas com interesse diverso do mercado é um fenômeno inexorável no desenvolvimento da sociedade da brasileira.

Para tanto, foi estabelecido um regramento especial, a Lei nº 13.019/2014, denominada de Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil – MROSC, que busca regulamentar o cenário de participação conjunta, em regime de mútua cooperação, permitindo, ao mesmo, tempo o efetivo fornecimento dos serviços e instrumentos de controle na aplicação dos recursos do erário, evitando o desvio de finalidade e a corrupção. Isso porque, por se tratar de recurso público, é obrigatório o respeito aos princípios do direito administrativo, notadamente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os objetivos e os respectivos resultados estão dispostos na tabela 12.

Tabela 12 – Objetivos e resultados

TIPO DE OBJETIVO	Descrição	Resultado
Geral	Criar um índice de transparência e eficiência	Índice estabelecido a partir da exigências legais e apresentado na tese nas tabelas 09 e 10
Específico	Definir as organizações existentes na Sociedade Civil (brasileira)	A partir da literatura clássica mundial sobre Estado e Sociedade Civil (capítulo 2), é possível a análise sobre a importância da sociedade civil e a economia no Estado brasileiro (capítulo 3)
	Analisar a legislação referente ao regulamento das relações entre Organizações da Sociedade Civil e o Estado brasileiro	O capítulo 4 aborda os principais artigos constitucional de participação conjunta do Estado, Mercado e Sociedade Civil, descrevendo as 5 principais leis: Concessões; OS's; OSCIP's; PPP; e MROSC.
	Analisar detalhadamente a lei que rege as relações entre as Organizações da Sociedade Civil e o Estado, o Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil	O item 4.2.5 aborda a estruturação do MROSC artigo por artigo com os pontos mais relevantes e contextualizando no cenário brasileiro
	Estratificar quais são as principais fontes de rejeição e ressalvas nas contas das OSC's em análises efetuadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	O capítulo 5 apresenta o resultado dos julgados em atividades executados pela Sociedade Civil Organizada e identificou os 7 grupos que levam à irregularidade das contas e as situações agravadas com aplicação de pena de ressarcimento e multa
	Desenvolver o índice de eficiência e transparência de forma estruturada e fundamentada	Ajustes feitos no índice a partir dos resultados obtidos nos julgados do TCE-SP, conforme tabela 11

Fonte: Elaborado pelo autor

O objetivo geral da tese é, portanto, a criação de um índice, baseado em critérios objetivos extraídos das exigências legais e dos motivos que levam os órgãos de controle, sendo para efeito de estudo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a considerar irregular ou regulares com ressalvas as contas de uma atividade exercida pelas OSC's. Já os objetivos específicos consistem em definir as organizações existentes na Sociedade Civil, analisar a legislação referente ao regulamento das relações entre Organizações da Sociedade Civil e o Estado brasileiro, analisar detalhadamente a Lei que rege as relações entre as Organizações da Sociedade Civil e o Estado, o Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil, estratificar quais são as principais fontes de rejeição e glosas nas contas das OSC's em análises efetuadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e desenvolver o índice de eficiência e transparência, de forma estruturada e fundamentada.

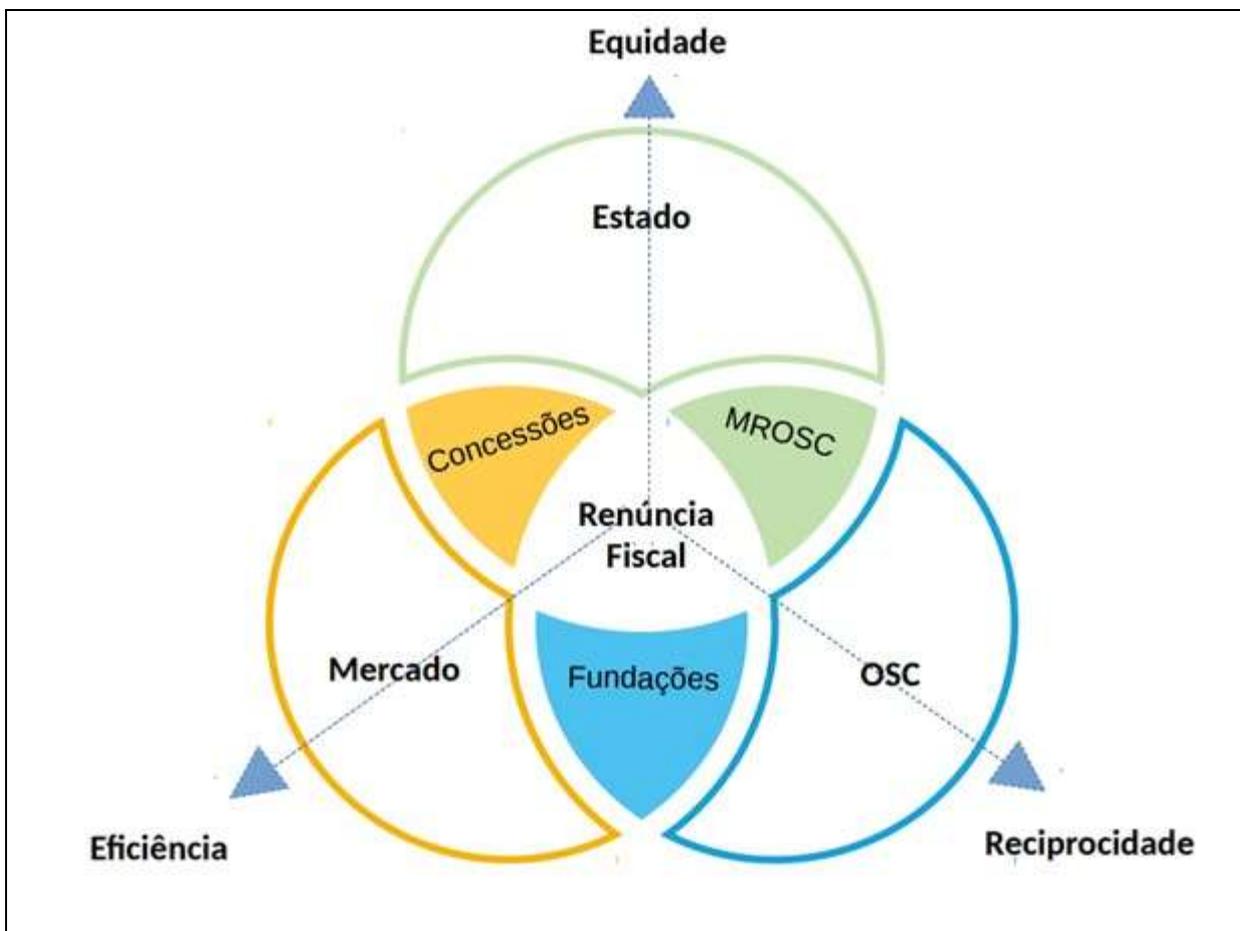
Para o atingimento do esperado, o método foi estabelecido em quatro partes, do geral para o especial, iniciando pela literatura clássica do conceito da sociedade civil, que permitiu entender o objeto de análise dos autores contratualistas durante os séculos XVI a XVIII, que se debruçavam sobre a necessidade do homem viver de forma coletiva e sob determinado ordenamento jurídico, ou seja, se a união se daria em razão da necessidade ou da delegação da liberdade individual em troca dos benefícios da sinergia de seus membros. No segundo momento, os autores da teoria crítica, durante os séculos XIX e X, aprofundaram o contexto e entendem o Estado como elemento de poder e exercício de força de determinadas classes sociais sobre o outra. É essa, pois, a primeira contribuição da tese, conforme já esquematizado não figura 1, que abaixo se apresenta.

Teoria	Autor	Época	Conceito	Característica
CONTRATUALISTA (apresenta o contrato social para justificar o estado e seus motivos)	Hobbes	1588-1679	guerra de todos contra todos	necessidade do Estado, enquanto poder coercitivo, para manter a paz e a própria espécie humana
	Locke	1632-1704	faculdade, movida pelo benefício da coletividade	ato voluntário de seus membros que escolhem livremente seus governantes e forma de governo
	Rousseau	1712-1778	forma de associação para manutenção da liberdade e da propriedade	estado de natureza foi substituído pelo Estado civil com o uso da força para garantir a propriedade e mantendo livre como antes
Teoria	Autor	Época	Conceito	Característica
CRÍTICA (considera o Estado como fato histórico e estuda a relação entre os seus membros)	Hegel	1770-1831	anéis de uma cadeia	relação recíproca necessária que forma o sistema e o regramento de conduta. Sistema de carências, jurisdição e administração e corporação
	Marx	1818-1883	sociedade dividida em estrutura e superestrutura jurídico-política	precedência da estrutura como base real da economia para, a partir dela, formar o arcabouço jurídico da superestrutura. A sociedade civil está na estrutura
	Gramsci	1891-1937	elemento de hegemonia política e cultural	A sociedade civil é apenas parte de uma sociedade maior e tem a finalidade de legitimação da dominação pelos dominantes dos poderes instalados

Na sequência, a segunda etapa abarcou a literatura recente a partir dos termos “Estado e democracia” e “sociedade civil”, entendendo as relações econômicas e como os vetores da equidade (Estado), eficiência (mercado) e reciprocidade (sociedade civil organizada) foram um sistema e que seu equilíbrio resulta no melhor desenvolvimento da coletividade.

O resultado da pesquisa bibliográfica de artigos nas plataformas *Scopus* e *Web of Science*, entre os anos de 2014 e 2018, apontou a existência de 812 textos, sendo selecionados 4 para cada um dos elementos, de acordo com o maior número de citações e de pertinência com o objeto da tese, a análise ocorreu pela leitura dos resumos.

Então, foi possível criar um diagrama de *Venn* com três grupos (Estado, mercado e sociedade civil), demonstrar a tensão de força existente entre eles e posicionar os institutos existentes no regramento constitucional-administrativo brasileiro, o que é a segunda contribuição da tese, conforme na figura 2.



Como se observa do quadro há espaços isolados e de interação entre os três setores, como, por exemplo: Concessões (Estado-Mercado); MORSC (Estado-Sociedade Civil); Fundações (Mercado-Sociedade Civil); Renúncia Fiscal (Estado-Mercado-Sociedade Civil).

O terceiro passo consiste numa descrição a partir da Constituição da República de 1988, do ordenamento jurídico de execução de serviços públicos entre o Estado e mercado e a sociedade civil. Foram abordados os princípios pontos, institutos e obrigações para as Leis de OS, OSCIP, Concessões, Parcerias Público-Privadas e, por último, o MROSC.

O marco regulatório é, com uma clareza solar, o ponto de inflexão da legislação brasileira que demonstra o caminho escolhido pelo Estado para a concretização dos serviços à população e qual é o conjunto de regras que a administração e as OSC's devem obedecer para a perenidade desta modalidade.

A quarta e última parte é a pesquisa dos julgados de atividades financiadas pelo estado e executadas pela sociedade civil organizadas, em municípios acima de 100.000 habitantes para identificação das suas características e demonstração, de forma estruturada, de quais são os principais motivos de irregularidade nos julgados do TCE-SP entre 01 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2018.

Os resultados obtidos demonstram que foi possível a identificação de 08 categorias, sendo 07 nominais e uma residual, de irregularidades com a seguinte nomenclatura: **i)** Falha na documentação; **ii)** Aplicação de valor a finalidade diversa; **iii)** Falha nos comprovantes; **iv)** Custeio de mão de obra; **v)** Falta de pertinência da entidade com o objeto; **vi)** Meio impróprio; **vii)** Taxa de administração e; **viii)** Outros.

Por outro turno, do ponto de vista quantitativo, de um total de 540 julgados analisados, 105 reconheceram a irregularidade da execução e em apenas 26 foi determinada a aplicação de multa.

Em relação a valores, do total de recurso utilizado (R\$ 2.991 bilhões) nas parcerias entre a administração e as OSC's aproximadamente em um terço (R\$ 1.160 bilhão) o julgamento teve como resultado a declaração de irregularidade. Como já dito, apesar de inicialmente aparentar um número significativo, quando se observa o valor de condenação em restituição, e não o total da análise, percebe-se que ocorreu em apenas 2% (R\$ 53 milhões), o que significa 5% em relação ao total das contas irregulares e com aplicação de multa em apenas 0,008% (R\$ 237 mil) em relação ao investido.

Nesse contexto, a partir das exigências legais e do resultado na pesquisa com os julgados do TCE-SP, foi possível elaborar o índice de eficiência e transparência, conforme a tabela 10.

Variável	Indicador	Descrição	Observação	Pontuação	níveis
Transparência	Site	disponibilização de endereço eletrônico próprio	sem site/ cadastro/ livre	5	0 / 2,5 / 5
	Cadastro	disponibilização de estatuto e ata de posse vigente	nenhum/ apenas estatuto/ ambos	5	0 / 2,5 / 5
	Receitas	disponibilização de receitas	nenhuma/ global/ por rubrica/ por agente	5	0 / 1 / 2 / 5
	Despesas	disponibilização de despesas	nenhuma/ global/ por rubrica/ por agente	10	0 / 2,5 / 5 / 10
	Documentos	disponibilização de contratos, convênios e termos	nenhum / administração / terceiros	15	0 / 5 / 15
	Certidões	disponibilização de certidões negativas válidas	nenhuma / justiça / adm+controle	5	0 / 2,5 / 5
	Prestação de Contas	disponibilização dos julgamentos de contas	nenhuma / adm / controle	15	0 / 5 / 15
				60	
Eficiência (5 anos)	Eficiência nos Custos	Custo Orçado / Custo Realizado x (10)	Avalia a capacidade de previsão e planejamento.	10	qualquer valor entre 0 e 10
	Aplicação	Despesa Realizada / Receita Recebida x (100)	Expressa o percentual das despesas efetivamente realizadas em relação às receitas recebidas no período. Deve ser analisado em separado das doações não governamentais vinculadas a projetos e dos recursos próprios da entidade.	10	qualquer valor entre 0 e 10
	Gratuidade	Número de atendimentos gratuitos / Número de Atendimentos Totais x (10)	Avalia o percentual de gratuidades em relação à totalidade dos serviços prestados pela OSC	10	qualquer valor entre 0 e 10
	Liquidez Específica	Disponível / Saldo de Projetos	Expressa o montante de recursos disponível para cumprir as atividades do projeto no período seguinte	10	qualquer valor entre 0 e 10
				40	
TOTAL				100	

A tabela acima é a terceira e mais importante contribuição que a pesquisa apresentou, mostrando elementos pré-estabelecidos e objetivos para melhoria de eficiência e transparência das OSC's, se caracterizando com uma nova ferramenta para a gestão pública no sentido de a administração ter elementos de escolha nos chamamentos públicos, a população terá possibilidade de acesso às informações e consequentemente exercício de fiscalização e controle, bem como as OSC's terão direcionamento em quais medidas administrativas e gerenciais devem tomar para ser melhor classificadas nos certames.

Portanto, a tese resultou em uma solução para o problema de pesquisa definido em como os gestores públicos podem ordenar as OSC's para a escolha de qual delas receberá o investimento público, lastreadas em critérios objetivos decorridos de eficiência e transparência.

As limitações da pesquisa consistiram no fato de que as análises realizadas pelo TCE-SP foram lastreadas em instrumentos jurídicos formalizados, em sua maioria, antes da entrada em vigor do MROSC e, portanto, das novas exigências que o ordenamento jurídico específico implementou. Significa que as análises tiveram por objeto a formalidade das parcerias e a ocorrência de desvios de recursos, ou seja, aspectos documentais ou quantitativos de natureza grave.

Para trabalhos futuros sugere-se a repetição da análise dos julgados para casos em que a parceria tenha se iniciado após a vigência do Marco Regulatório e, ainda a possibilidade, de implementação em sede experimental em um Edital de Chamamento Público para a posterior análise de funcionalidade do índice proposto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 77-87, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito da sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. **Lei 8.429, de 02 de junho de 1992**: Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, DF: Senado, 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**: Lei de Concessão. Brasília, DF: Senado, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 08 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 9.637, de 15 de maio de 1998**: Lei das OS's. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm. Acesso em: 08 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 9.790, de 23 de março de 1999**: Lei das OSCIP's. Brasília, DF: Senado, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm. Acesso em: 08 fev. 2017.

BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**: Lei das PPP's. Brasília, DF: Senado, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 08 fev. 2017.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.026-4**: Rel. Min. Eros Grau, de 08 de junho de 2006. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363283>. Acesso 10. mar. 2019.

BRASIL. **Súmula Vinculante 13**: a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento,

para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 08. mar. 2018.

BRASIL. Lei 13.019, de 30 de julho de 2014: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília, DF: Senado, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRAUM NETO, Jorge; SERAFIM, Maurício Custódio. Relações entre estado, sociedade civil e mercado: a abordagem da Economia Civil. In: Encontro da ANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1601.pdf. Acesso em: 28 out. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano. **Economia Civil:** eficiência, equidade, felicidade pública. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2010.

CARNEIRO, Henrique. **História das guerras**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CORREIA; Suzanne Érica Nobrega; OLIVEIRA, Veronica Macario de; Carla Regina Pasa GOMEZ. Dimensions of social innovation and the roles of organizational actor: the proposition of a framework. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 17, n. 6, p. 102-133, dez. 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

DALLARI, D. A. **Elementos da teoria geral do Estado**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva. Factors associated with the waste of health resources allocated by the Federal Government to the Municipalities audited by the Office of the Comptroller General. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 24, n. 63, dez. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772013000300004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 01 abr. 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Teoria e práxis e o antagonismo entre a formação politécnica e as relações sociais capitalistas. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, supl., p. 67-82, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tes/v7s1/04.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

GOHN, Maria da Glória. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 431-441, maio/ago. 2014.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, v. II, 2ª ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**, São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros ensaios**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LU, C. *et al.* Public financing of health in developing countries: a cross-national systematic analysis. **Lancet**, Amsterdam, v. 375, n. 9723, p. 1375-1383, apr. 2010. Disponível em: [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(10\)60233-4/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(10)60233-4/fulltext). Acesso em: 15 mar. 2015.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Penguin, 2010.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MATARAZZO, Dante Carmine. **Análise financeira de balanços**: abordagem básica e gerencial. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORA, Marina Requena; VICTORIANO, Manuel Rodríguez. Más allá de la democracia representativa: La democracia real y los movimientos sociales en el Estado español. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 113, p. 3-28, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6642>. Acesso em: 30 jul. 2017.

NEVES, L. M. W. As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 163-174.

NICODEMO, Thiago Lima. Para além de um prefácio: ditadura e democracia no diálogo entre Antonio Candido e Sérgio Buarque de Holanda. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 36, n. 73, p. 159-180, 2016.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

POLANYI, Karl. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas. São Paulo: Nova Cultural, 1997a. v. 1.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**: discurso sobre as ciências e as artes. São Paulo: Nova Cultural, 1997b. v. 2.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 48, n. 3, set. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 mar. 2015.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Revista Pensamento Plural**, Pelotas, p. 113/142, jul/dez 2007. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/06.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos *et al.* Subsídios para avaliação da gestão pública: processo de construção de indicadores para avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 13, n. 37, p. 109-124, 2006.

SÃO PAULO. **Lei complementar n. 709, de 14 de janeiro de 1993**: dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1993.

SÃO PAULO. **Manual básico**: repasses públicos ao terceiro setor. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/repasses_publicos_terceiro_setor.pdf. Acesso em: 10 abr. 2017.

SÃO PAULO. **Súmula 51**: A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (artigo 87, IV da Lei nº 8.666/93) tem seus efeitos jurídicos estendidos a todos os órgãos da Administração Pública, ao passo que, nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar (artigo 87, III da Lei nº 8.666/93 e artigo 7º da Lei nº 10.520/02), a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/resolucao-052019/sumula-51>. Acesso em: 02 nov. 2019.

SILVA; Picinin, Paz de Vestfália & soberania absoluta. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 10, n. 1, p. 127-150, jan./abr. 2015.

SKELCHER, Chris *et al.* **Public bodies reform by the UK Government 2010-2013**: initial findings. Birmingham: University of Birmingham, 2013. Disponível em: https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.284208!/file/report.pdf. Acesso em: 18 mar. 2015.

SOARES, Leopoldo Rocha; SOBRAL, Ricardo Miguel. Democracia Participativa: a certificação digital como forma de exercício efetivo do poder político pelo cidadão brasileiro. In: Encontro Nacional do CONPEDI, 20., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Fundação Boiteux, 2011. p. 4576-4592.

SOBRAL, Ricardo Miguel. A nova lei das agências de publicidade e a incidência do ISS com a permissão da administração contratada. **Revista Magister de Direito Empresarial, Concorrencial e do Consumidor**, Porto Alegre, n. 44, abr./maio 2012.

SOBRAL; Ricardo Miguel; COSTA, André Lucirton; MARQUES, Mariana Titoto. A sociedade civil e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: regras básicas para acesso aos fomentos das políticas públicas. In: ALVES, Silvia Helena Seixas; SOBRAL, Ricardo Miguel (Orgs.). **Direitos Humanos e Estatuto da Criança e do Adolescente**. Ribeirão Preto: Associação dos Advogados de Ribeirão Preto, 2018.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade de mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1724/1724.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

TEIXEIRA, Josenir. A ojeriza à taxa de administração e a possibilidade de pagamento de custos indiretos das entidades sem fins lucrativos pelo poder público. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 410, 2018. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/josenir-teixeira/a-ojeriza-a-taxa-de-administracao-e-a-possibilidade-de-pagamento-de-custos-indiretos-das-entidades-sem-fins-lucrativos-pelo-poder-publico>. Acesso em: 10 mar. 2019.

VON BOGDANDY, Armin. *Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, n. 34, p. 3-50, 2015.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

- BARROSO, Luís Roberto. **A doutrina brasileira da efetividade**. In: Temas de Direito Constitucional, t. III, 2005.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v.2, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, J. E. (org.) **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**, São Paulo: Malheiros, 2002.
- CASQUETE, Jesús. **El poder de la calle**. Ensayos sobre acción colectiva. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006
- DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**, 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1995.
- GOHN, Maria da Glória. **Direito e democracia: entre facticidade e validade – vol. I**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria do Agir Comunicativo - vol. 1: racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo, Martins Fontes, 2012.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LEÓN, Pablo Sánches. **La Ciudadania que Hemos Perdido: elZóonPolitikónen Perspectiva Histórica**, in PÉREZ LEDESMA, Manuel, Ciudadania y Democracia. Madrid, Pablo Iglesias, 2000.
- LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÈ, Faya Silveira. **Constituição e Democracia**. Estudos em homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de La Constitución**. Traducción y estudio sobre La obra por Alfredo GallegoAnabitarte. Barcelona: Ediciones Ariel, 1964.
- LOPES, Ana Maria D´Ávila. **A cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: Redefinindo a participação política**. In: BONAVIDES, Paulo, DE LIMA, Francisco Gérson Marques; BEDÈ, Faya Silveira. **Constituição e Democracia**. Estudos em homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil, colônia e império**. 18. ed. São Paulo: Brasiliense, 1933.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, São Paulo: Edusp, 1987. p. 39 apud MEZZARROBA, Orides. Op. Cit. p. 32.

VIANA, Virgílio. **Envolvimento sustentável e conservação das florestas brasileiras**. Revista Ambiente e Sociedade, n. 5. Campinas, julho/dezembro, 1999.

ANEXOS

ANEXO A – JULGADOS ANALISADOS

item	Processo	Categoria	Valor do Repasse	Ano do repasse	Ano do Julgamento	Decisão
1	TC-000009/008/14	Entidade privada - convênio	154.135,00	2012	2014	regular
2	TC-000173/007/14	Entidade privada - convênio	217.198,69	2012	2018	regular
3	TC-000044/007/15	Entidade privada - convênio	749.754,93	2013	2018	regular
4	TC-000036/007/15	Entidade privada - convênio	832.566,56	2014	2018	regular
5	TC-000013/007/17	Entidade privada - convênio	933.048,81	2015	2018	regular
6	TC-000015/007/17	Entidade privada - convênio	1.462.554,78	2015	2017	regular
7	TC-000015/014/15	Entidade privada - convênio	10.389.303,79	2013	2018	regular
8	TC-000740/007/10	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2014	regular
9	TC-000045/007/12	Entidade privada - convênio	2.742.974,98	2010	2014	regular
10	TC-000026/007/13	Entidade privada - convênio	6.779.925,04	2011	2014	regular
11	TC-001248/007/13	Entidade privada - convênio	5.757.121,47	2012	2014	irregular
12	TC-000025/007/17	Entidade privada - convênio	9.119.271,90	2015	2017	regular
13	TC-000027/007/13	Entidade privada - convênio	1.043.106,23	2011	2013	regular
14	TC-000028/007/13	Entidade privada - convênio	986.062,50	2010	2013	regular
15	TC-000029/007/13	Entidade privada - convênio	2.094.513,14	2011	2013	regular
16	TC-000030/007/13	Entidade privada - convênio	1.977.237,50	2010	2014	regular
17	TC-000031/007/16	Entidade privada - convênio	5.166.106,85	2014	2019	regular
18	TC-000033/008/15	Entidade privada - convênio	4.418.482,60	2013	2016	regular
19	TC-000034/003/17	Entidade privada - convênio	11.155.540,43	2015	2017	irregular
20	TC-000034/008/15	Entidade privada - convênio	15.033.956,53	2013	2018	regular
21	TC-000035/007/14	Entidade privada - convênio	1.007.282,16	2012	2017	regular
22	TC-000035/008/15	Entidade privada - convênio	8.424.736,25	2013	2017	regular
23	TC-000074/002/12	Entidade privada - convênio	2.966.154,54	2009	2019	regular
24	TC-000043/002/16	Entidade privada - convênio	2.599.366,38	2010	2019	regular
25	TC-000558/002/16	Entidade privada - convênio	8.301.556,10	2011	2019	regular
26	TC-001838/007/08	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2014	regular
27	TC-000303/007/10	Entidade privada - convênio	212.357,22	2008	2014	regular
28	TC-000852/007/10	Entidade privada - convênio	735.149,02	2009	2014	regular
29	TC-000240/007/12	Entidade privada - convênio	849.613,56	2010	2014	regular
30	TC-000045/007/13	Entidade privada - convênio	934.240,20	2011	2014	regular
31	TC-000046/008/13	Entidade privada - convênio	1.637.387,34	2011	2014	regular
32	TC-000066/007/15	Entidade privada - convênio	714.589,00	2013	2017	regular
33	TC-000067/008/13	Entidade privada - convênio	1.231.631,96	2010	2016	regular
34	TC-000072/002/16	Entidade privada - convênio	778.213,48	2014	2016	regular
35	TC-000072/008/13	Entidade privada - convênio	1.284.686,42	2011	2017	regular
36	TC-000073/007/16	Entidade privada - convênio	2.750.421,41	2014	2017	regular

37	TC-000079/009/17	Entidade privada - convênio	4.004.714,21	2013	2017	regular
38	TC-000085/007/13	Entidade privada - convênio	534.611,70	2011	2018	regular
39	TC-000086/007/13	Entidade privada - convênio	532.783,17	2011	2014/2016	regular
40	TC-000086/007/14	Entidade privada - convênio	970.113,89	2012	2014	regular
41	TC-000091/007/14	Entidade privada - convênio	180.270,38	2012	2015	regular
42	TC-000095/006/15	Entidade privada - convênio	8.638.567,42	2013	2018	regular
43	TC-000098/007/16	Entidade privada - convênio	611.445,00	2014	2018	regular
44	TC-000099/010/14	Entidade privada - convênio	1.604.397,04	2012	2016	regular com ressalvas
45	TC-000109/008/13	Entidade privada - convênio	5.554.926,82	2011	2015/2016	irregular
46	TC-000111/008/13	Entidade privada - convênio	2.551.735,31	2010	2016/2018	irregular
47	TC-000112/008/13	Entidade privada - convênio	3.584.989,20	2011	2016/2018	irregular
48	TC-000115/013/14	Entidade privada - convênio	2.386.027,16	2012	2015/2016	regular
49	TC-010766/989/15	Entidade privada - convênio	27.096.618,00	2015	2019	regular com ressalvas
50	TC-010906/989/17	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2019	regular
51	TC-010910/989/17	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2019	regular
52	TC-010931/989/17	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2019	regular
53	TC-010934/989/17	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2019	regular
54	TC-010940/989/17	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2019	regular
55	TC-010945/989/17	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2019	regular
56	TC-000123/989/16	Entidade privada - convênio	4.520.835,85	2015	2019	regular com ressalvas
57	TC-011200/989/16	Entidade privada - convênio	27.247.544,66	2016	2019	regular
58	TC-000146/013/14	Entidade privada - convênio	10.986.208,75	2012	2019	irregular
59	TC-000151/007/13	Entidade privada - convênio	7.492.000,00	2011	2016	regular
60	TC-000152/007/16	Entidade privada - convênio	554.543,24	2014	2018	regular
61	TC-000157/016/16	Entidade privada - convênio	3.846.724,33	2014	2019	regular
62	TC-000158/008/13	Entidade privada - convênio	5.696.459,72	2007	2014	regular
63	TC-000159/008/15	Entidade privada - convênio	5.001.132,46	2013	2016	regular
64	TC-000160/007/17	Entidade privada - convênio	1.555.405,31	2015	2019	irregular
65	TC-000165/008/15	Entidade privada - convênio	10.048.510,87	2013	2015	regular
66	TC-000170/008/13	Entidade privada - convênio	5.433.544,22	2008	2013	regular
67	TC-000171/008/13	Entidade privada - convênio	5.030.530,84	2009	2013	regular
68	TC-000171/008/15	Entidade privada - convênio	10.004.499,01	2013	2018	regular com ressalvas
69	TC-000173/004/17	Entidade privada - convênio	7.006.498,63	2013	2017	regular
70	TC-000175/008/13	Entidade privada - convênio	6.864.159,92	2010	2013	regular
71	TC-000176/008/13	Entidade privada - convênio	6.349.307,98	2011	2013	regular

72	TC-000211/007/13	Entidade privada - convênio	610.625,13	2011	2015	regular com ressalvas
73	TC-000220/009/15	Entidade privada - convênio	17.453.308,21	2012	2016	regular
74	TC-000223/007/13	Entidade privada - convênio	222.116,29	2011	2017	regular
75	TC-000225/007/15	Entidade privada - convênio	19.939.397,55	2013	2017	regular
76	TC-000236/008/15	Entidade privada - convênio	9.405.000,00	2013	2017	irregular
77	TC-000242/003/14	Entidade privada - convênio	15.000.000,00	2012	2016	regular
78	TC-000256/007/16	Entidade privada - convênio	1.097.756,22	2014	2016	regular
79	TC-000263/003/13	Entidade privada - convênio	200.000,00	2011	2013	regular
80	TC-000271/016/15	Entidade privada - convênio	1.136.479,45	2013	2015	regular
81	TC-000290/008/13	Entidade privada - convênio	1.514.276,74	2009	2013	regular
82	TC-000291/008/13	Entidade privada - convênio	6.292.362,07	2010	2013	regular
83	TC-000301/007/13	Entidade privada - convênio	213.771,02	2011	2013	regular
84	TC-000327/003/13	Entidade privada - convênio	695.683,11	2011	2014	regular
85	TC-000369/007/15	Entidade privada - convênio	3.324.952,64	2013	2015	regular
86	TC-000380/007/13	Entidade privada - convênio	5.138.522,06	2012	2014	regular com ressalvas
87	TC-000407/008/17	Entidade privada - convênio	1.960.000,00	2015	2018	irregular
88	TC-000412/007/14	Entidade privada - convênio	105.714,60	2012	2016	regular
89	TC-000427/004/17	Entidade privada - convênio	4.164.514,23	2014	2018	regular
90	TC-000438/014/16	Entidade privada - convênio	335.668,46	2014	2018	regular
91	TC-000449/010/13	Entidade privada - convênio	5.363.718,92	2012	2017	regular
92	TC-001096/010/12	Entidade privada - convênio	21.130.124,13	2012	2015	regular
93	TC-000450/010/13	Entidade privada - convênio	4.988.258,58	2012	2015	regular
94	TC-000453/008/16	Entidade privada - convênio	9.500.310,90	2014	2018	regular com ressalvas
95	TC-000457/008/16	Entidade privada - convênio	10.659.209,75	2014	2018	regular
96	TC-000465/003/16	Entidade privada - convênio	4.381.677,69	2013	2019	regular
97	TC-000489/004/14	Entidade privada - convênio	7.006.439,86	2012/2013	2019	regular
98	TC-000495/002/17	Entidade privada - convênio	8.762.475,45	2016	2018	regular
99	TC-000294/989/16	Entidade privada - convênio	11.312.976,48	2015	2017	regular
100	TC-000510/989/16	Entidade privada - convênio	1.420.633,43	2015	2017	regular
101	TC-013082/989/16	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
102	TC-015244/989/16	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
103	TC-015691/989/16	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
104	TC-018184/989/16	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
105	TC-001279/989/17	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
106	TC-000515/010/16	Entidade privada - convênio	8.255.932,02	2014	2018	regular
107	TC-000535/008/15	Entidade privada - convênio	1.258.027,78	2013	2018	regular

108	TC-000536/004/13	Entidade privada - convênio	24.296.641,87	2011	2014	regular com ressalvas
109	TC-000563/017/13	Entidade privada - convênio	2.231.886,59	2012	2014	regular
110	TC-000570/007/14	Entidade privada - convênio	8.280.733,52	2012	2015	regular
111	TC-000573/011/16	Entidade privada - convênio	7.477.970,20	2014	2019	regular
112	TC-000575/010/13	Entidade privada - convênio	750.560,00	2012	2015	regular
113	TC-000468/010/12	Entidade privada - convênio	6.317.134,80	2011	2015	regular
114	TC-000576/010/13	Entidade privada - convênio	2.126.766,28	2012	2015	regular
115	TC-000577/007/17	Entidade privada - convênio	2.915.183,19	2015	2017	regular
116	TC-000586/007/13	Entidade privada - convênio	594.293,90	2010	2013	regular
117	TC-000587/007/13	Entidade privada - convênio	649.156,77	2011	2013	regular
118	TC-000597/008/13	Entidade privada - convênio	1.706.250,78	2012	2014	regular
119	TC-000621/007/14	Entidade privada - convênio	348.000,00	2011	2016	regular
120	TC-000630/007/14	Entidade privada - convênio	5.093.944,52	2012	2017	regular
121	TC-000631/007/14	Entidade privada - convênio	774.324,75	2012	2015	regular
122	TC-000649/008/13	Entidade privada - convênio	4.770.234,75	2012	2013	regular
123	TC-000665/007/13	Entidade privada - convênio	688.355,27	2011	2014	regular com ressalvas
124	TC-000683/007/15	Entidade privada - convênio	2.315.178,33	2013	2017	irregular
125	TC-000772/003/13	Entidade privada - convênio	1.815.510,08	2011	2014	regular
126	TC-000773/003/13	Entidade privada - convênio	1.734.036,13	2010	2014	regular
127	TC-000802/989/17	Entidade privada - convênio	135.001,02	2016	2018	regular
128	TC-000817/007/14	Entidade privada - convênio	2.878.878,42	2012	2015/2016	regular
129	TC-000897/008/13	Entidade privada - convênio	672.385,00	2012	2016	regular com ressalvas
130	TC-000900/007/16	Entidade privada - convênio	1.236.717,97	2015	2017	regular
131	TC-000902/008/13	Entidade privada - convênio	904.862,00	2012	2018	regular
132	TC-000910/008/13	Entidade privada - convênio	309.666,33	2012	2016	regular
133	TC-000912/007/16	Entidade privada - convênio	928.790,29	2015	2017	regular
134	TC-000915/002/13	Entidade privada - convênio	2.242.529,37	2010	2014	regular
135	TC-000916/002/13	Entidade privada - convênio	2.801.302,09	2011	2014	regular
136	TC-000917/002/13	Entidade privada - convênio	2.329.857,46	2012	2014	regular
137	TC-000980/002/15	Entidade privada - convênio	5.572.691,93	2014	2016	regular com ressalvas
138	TC-000988/007/13	Entidade privada - convênio	416.997,00	2012	2013	regular
139	TC-001032/003/17	Entidade privada - convênio	11.497.625,30	2016	2018	irregular
140	TC-001033/003/17	Entidade privada - convênio	8.630.215,58	2016	2019	irregular
141	TC-001036/003/17	Entidade privada - convênio	152.457.070,23	2016	2019	irregular
142	TC-001044/009/14	Entidade privada - convênio	2.129.372,26	2012	2016	regular
143	TC-001047/007/13	Entidade privada - convênio	1.148.340,85	2012	2013	regular

144	TC-001049/007/13	Entidade privada - convênio	680.398,50	2012	2014	regular
145	TC-001000/004/11	Entidade privada - convênio	3.733.265,00	2010	2014	irregular
146	TC-001597/004/12	Entidade privada - convênio	4.506.254,33	2011	2014	irregular
147	TC-001050/004/13	Entidade privada - convênio	4.327.770,96	2012	2014	irregular
148	TC-001077/013/14	Entidade privada - convênio	16.382.161,76	2013	2019	irregular
149	TC-001111/014/14	Entidade privada - convênio	8.512.083,78	2013	2017	regular
150	TC-000252/003/13	Entidade privada - convênio	19.308.729,95	2011	2018	regular
151	TC-001176/003/13	Entidade privada - convênio	23.145.139,26	2012	2018	regular
152	TC-002015/003/14	Entidade privada - convênio	26.032.939,91	2013	2018	regular
153	TC-002565/003/15	Entidade privada - convênio	28.323.471,47	2014	2018	regular
154	TC-001184/003/13	Entidade privada - convênio	651.860,57	2012	2014	regular
155	TC-001211/014/13	Entidade privada - convênio	897.958,71	2011	2017	regular com ressalvas
156	TC-001212/014/13	Entidade privada - convênio	4.930.926,61	2012	2015	regular
157	TC-001216/009/16	Entidade privada - convênio	13.854.587,39	2014	2017	regular
158	TC-001216/013/13	Entidade privada - convênio	1.769.201,38	2012	2016	regular
159	TC-001221/013/14	Entidade privada - convênio	8.655.376,67	2013	2018	regular
160	TC-000068/007/12	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2016/2018	regular
161	TC-001234/007/13	Entidade privada - convênio	683.233,21	2012	2016	regular
162	TC-001240/003/15	Entidade privada - convênio	28.533.247,32	2014	2016	regular
163	TC-001237/007/13	Entidade privada - convênio	857.510,34	2012	2015	regular
164	TC-001241/003/14	Entidade privada - convênio	732.000,00	2012	2015	regular com ressalvas
165	TC-001258/002/14	Entidade privada - convênio	3.448.995,38	2013	2015	regular
166	TC-001258/003/14	Entidade privada - convênio	202.002,91	2011	2018	irregular
167	TC-001263/013/13	Entidade privada - convênio	4.284.000,00	2012	2018	regular
168	TC-001293/001/14	Entidade privada - convênio	16.364.991,98	2013	2018	irregular
169	TC-001294/001/14	Entidade privada - convênio	4.495.306,62	2013	2018	irregular
170	TC-001330/001/13	Entidade privada - convênio	2.953.391,50	2012	2014	regular
171	TC-001342/003/13	Entidade privada - convênio	2.244.034,61	2012	2013	regular
172	TC-001353/002/15	Entidade privada - convênio	4.480.000,00	2013	2018	regular
173	TC-001364/003/13	Entidade privada - convênio	23.444.937,39	2012	2016	regular
174	TC-001377/003/13	Entidade privada - convênio	17.972.902,69	2012	2014	regular
175	TC-001379/001/13	Entidade privada - convênio	4.133.234,88	2012	2018	irregular
176	TC-001391/002/14	Entidade privada - convênio	2.334.560,36	2013	2016	regular
177	TC-001413/003/13	Entidade privada - convênio	4.336.360,00	2012	2015/2017	irregular
178	TC-001468/003/16	Entidade privada - convênio	98.290.941,91	2015	2017	irregular
179	TC-001541/007/13	Entidade privada - convênio	585.011,34	2012	2015/2019	regular
180	TC-001548/011/13	Entidade privada - convênio	2.380.820,00	2012	2017	regular com ressalvas

181	TC-001578/007/13	Entidade privada - convênio	4.726.417,65	2012	2015/2015	irregular
182	TC-001579/002/13	Entidade privada - convênio	7.040.000,00	2012	2014	regular
183	TC-001579/007/13	Entidade privada - convênio	1.325.158,80	2012	2015/2016	irregular
184	TC-001580/002/13	Entidade privada - convênio	500.000,00	2011	2017	regular com ressalvas
185	TC-001580/007/13	Entidade privada - convênio	816.603,00	2012	2015	irregular
186	TC-001581/007/13	Entidade privada - convênio	4.348.826,82	2012	2015	regular
187	TC-001582/007/13	Entidade privada - convênio	1.600.000,00	2012	2015	regular
188	TC-001583/007/13	Entidade privada - convênio	7.860.673,81	2012	2016	regular
189	TC-001586/008/13	Entidade privada - convênio	8.389.000,52	2012	2018	regular com ressalvas
190	TC-001638/007/13	Entidade privada - convênio	580.564,91	2012	2015	regular
191	TC-001653/007/15	Entidade privada - convênio	3.404.157,62	2014	2018	regular
192	TC-001707/008/13	Entidade privada - convênio	3.873.218,71	2012	2016	regular
193	TC-001708/008/13	Entidade privada - convênio	10.412.828,83	2012	2017	regular
194	TC-001738/008/13	Entidade privada - convênio	414.080,45	2012	2016	regular
195	TC-001803/004/13	Entidade privada - convênio	2.671.643,18	2012	2015	regular
196	TC-000748/007/14	Entidade privada - convênio	7.064.149,01	2014	2015	irregular
197	TC-001881/007/14	Entidade privada - convênio	8.280.818,22	2013	2015	irregular
198	TC-001883/008/13	Entidade privada - convênio	319.863,26	2012	2015	regular
199	TC-001921/007/14	Entidade privada - convênio	774.022,92	2013	2015	regular
200	TC-001924/007/14	Entidade privada - convênio	986.399,53	2013	2015	regular
201	TC-001931/003/14	Entidade privada - convênio	207.747,76	2012	2015	regular
202	TC-001933/003/14	Entidade privada - convênio	115.412.430,15	2012	2019	irregular
203	TC-001987/003/14	Entidade privada - convênio	27.611.700,04	2013	2018	regular
204	TC-002028/003/15	Entidade privada - convênio	32.110.687,75	2014	2018	irregular
205	TC-002193/003/15	Entidade privada - convênio	5.224.504,60	2014	2018	regular
206	TC-002396/009/13	Entidade privada - convênio	4.209.204,42	2012	2015	regular
207	TC-002440/009/13	Entidade privada - convênio	8.504.796,77	2012	2014	regular
208	TC-002485/003/13	Entidade privada - convênio	1.702.648,07	2012	2018	regular
209	TC-002890/009/14	Entidade privada - convênio	4.487.441,75	2013	2015	regular
210	TC-003605/026/13	Entidade privada - convênio	3.359.958,96	2011	2015	irregular
211	TC-003713/026/14	Entidade privada - convênio	11.175.801,78	2012	2016	regular
212	TC-004146/026/15	Entidade privada - convênio	5.268.814,47	2013	2018	regular
213	TC-003981/989/15	Entidade privada - convênio	76.760,00	2015	2019	regular
214	TC-004184/989/15	Entidade privada - convênio	76.760,00	2015	2019	regular
215	TC-003985/989/15	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
216	TC-004185/989/15	Entidade privada - convênio	117.596,16	2015	2017	regular
217	TC-004271/026/17	Entidade privada - convênio	2.298.030,95	2015	2018	regular
218	TC-004351/026/13	Entidade privada - convênio	108.878,00	2011	2013	regular

219	TC-004352/026/13	Entidade privada - convênio	642.139,00	2011	2017	regular
220	TC-004353/026/13	Entidade privada - convênio	181.713,00	2011	2013	regular
221	TC-004360/026/13	Entidade privada - convênio	2.201.550,61	2011	2014	regular
222	TC-004436/989/15	Entidade privada - convênio	5.155.210,86	2015/2016	2017	regular
223	TC-004885/026/13	Entidade privada - convênio	5.452.214,98	2009	2017	irregular
224	TC-004886/026/13	Entidade privada - convênio	8.544.279,04	2010	2014	regular
225	TC-004887/026/13	Entidade privada - convênio	1.638.447,08	2010	2013	regular
226	TC-005114/026/15	Entidade privada - convênio	16.211.087,85	2013	2018	regular
227	TC-018404/026/10	Entidade privada - convênio	2.424.166,11	2010	2017	irregular
228	TC-015925/026/11	Entidade privada - convênio	2.852.847,89	2010	2017	irregular
229	TC-005223/026/13	Entidade privada - convênio	499.828,55	2011	2017	irregular
230	TC-017251/026/11	Entidade privada - convênio	2.787.826,46	2011	2017	irregular
231	TC-006264/026/13	Entidade privada - convênio	2.099.627,36	2011	2017	irregular
232	TC-041793/026/13	Entidade privada - convênio	515.443,93	2012	2017	irregular
233	TC-016198/026/12	Entidade privada - convênio	2.835.998,83	2012	2017	irregular
234	TC-006511/026/13	Entidade privada - convênio	3.170.587,41	2013	2017	irregular
235	TC-005233/026/15	Entidade privada - convênio	4.247.419,01	2013	2016	regular
236	TC-005529/026/15	Entidade privada - convênio	1.716.184,78	2013	2015	regular
237	TC-005572/026/14	Entidade privada - convênio	1.732.845,20	2012	2014	regular
238	TC-005574/026/13	Entidade privada - convênio	3.783.703,22	2011	2017	regular
239	TC-005660/026/16	Entidade privada - convênio	1.076.327,75	2014	2018	regular
240	TC-005778/026/15	Entidade privada - convênio	2.052.732,78	2013	2017	regular
241	TC-005930/026/16	Entidade privada - convênio	8.670.848,28	2014	2017	regular
242	TC-006172/026/14	Entidade privada - convênio	396.166,00	2012	2016	regular
243	TC-006250/026/17	Entidade privada - convênio	6.860.635,20	2015	2018	irregular
244	TC-006262/026/13	Entidade privada - convênio	493.336,31	2011	2015/2017	irregular
245	TC-006634/026/13	Entidade privada - convênio	747.067,56	2008	2014	regular
246	TC-006635/026/13	Entidade privada - convênio	167.955,89	2009	2014	regular
247	TC-006636/026/13	Entidade privada - convênio	3.026.348,00	2010	2019	regular
248	TC-006637/026/13	Entidade privada - convênio	2.081.148,21	2009/2010	2016	regular
249	TC-006702/026/15	Entidade privada - convênio	354.747,09	2013	2017	irregular
250	TC-006703/026/15	Entidade privada - convênio	795.976,30	2013	2015	regular
251	TC-006876/026/15	Entidade privada - convênio	1.032.665,48	2013	2016	regular
252	TC-006623/989/15	Entidade privada - convênio	1.267.579,08	2015	2017	regular
253	TC-006881/989/15	Entidade privada - convênio	73.728,99	2015	2017	regular
254	TC-009883/989/16	Entidade privada - convênio	131.418,74	2016	2017	regular
255	TC-007056/026/13	Entidade privada - convênio	22.005.980,50	2011	2017	regular
256	TC-007222/026/14	Entidade privada - convênio	3.765.570,00	2012	2017	regular
257	TC-007223/026/14	Entidade privada - convênio	2.909.660,00	2012	2015	regular
258	TC-007224/026/14	Entidade privada - convênio	1.554.340,00	2012	2016	regular

259	TC-011512/026/12	Entidade privada - convênio	4.995.960,00	2012	2018	regular
260	TC-007225/026/14	Entidade privada - convênio	4.207.630,00	2012	2018	regular
261	TC-007406/026/15	Entidade privada - convênio	1.824.408,08	2013	2017	regular
262	TC-007448/026/14	Entidade privada - convênio	2.191.767,56	2012	2017	regular
263	TC-007449/026/14	Entidade privada - convênio	1.973.983,75	2012	2015	regular
264	TC-007450/026/14	Entidade privada - convênio	3.111.514,57	2012	2016	regular
265	TC-007472/026/14	Entidade privada - convênio	719.596,50	2012	2016	regular
266	TC-007473/026/14	Entidade privada - convênio	1.043.077,70	2012	2018	regular
267	TC-042153/026/14	Entidade privada - convênio	1.579.374,89	2013	2018	regular
268	TC-007563/026/14	Entidade privada - convênio	6.810.651,56	2012	2017	regular
269	TC-007626/026/13	Entidade privada - convênio	1.010.990,10	2011	2016	regular
270	TC-007628/026/13	Entidade privada - convênio	255.448,80	2011	2013	regular
271	TC-007977/026/14	Entidade privada - convênio	1.707.198,12	2011	2014	regular
272	TC-008142/026/15	Entidade privada - convênio	687.050,66	2013	2017	regular
273	TC-008214/989/15	Entidade privada - convênio	187.424,05	2015	2019	regular
274	TC-008309/026/14	Entidade privada - convênio	805.611,00	2012	2016	regular com ressalvas
275	TC-008536/026/14	Entidade privada - convênio	1.074.200,32	2012	2015	irregular
276	TC-008627/026/14	Entidade privada - convênio	2.234.366,01	2012	2014	regular
277	TC-008822/989/15	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
278	TC-008952/989/17	Entidade privada - convênio	1.201.229,05	2017	2018	regular
279	TC-009011/989/15	Entidade privada - convênio	266.376,83	2015	2016	regular
280	TC-001153/989/15	Entidade privada - convênio	4.800.000,00	2015	2019	regular
281	TC-009231/989/17	Entidade privada - convênio	4.800.000,00	2015	2019	regular
282	TC-009364/026/13	Entidade privada - convênio	228.783,20	2011	2015	regular
283	TC-009365/026/13	Entidade privada - convênio	848.087,50	2011	2013	regular
284	TC-009413/989/17	Entidade privada - convênio	2.903.962,72	2015	2017	regular
285	TC-009758/989/17	Entidade privada - convênio	2.903.962,72	2016	2017	regular
286	TC-008391/989/15	Entidade privada - convênio	1.855.283,10	2015	2017	regular
287	TC-009499/989/15	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
288	TC-009542/989/17	Entidade privada - convênio	94.453,73	2017	2019	regular
289	TC-008132/989/15	Entidade privada - convênio	1.298.278,32	2015	2017	regular
290	TC-009584/989/15	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	regular
291	TC-009702/989/16	Entidade privada - convênio	866.196,19	2016	2019	regular
292	TC-009730/026/13	Entidade privada - convênio	1.018.579,80	2011	2014	regular
293	TC-009787/026/17	Entidade privada - convênio	42.991.701,72	2015	2018	irregular
294	TC-009821/026/14	Entidade privada - convênio	116.500,54	2012	2017	regular
295	TC-010003/026/15	Entidade privada - convênio	417.527,03	2013	2017	regular
296	TC-008367/989/15	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2018	irregular
297	TC-010034/989/15	Entidade privada - convênio	1.748.208,15	2015	2018	irregular

298	TC-010055/989/17	Entidade privada - convênio	10.610.355,05	2017	2019	regular
299	TC-010067/026/16	Entidade privada - convênio	4.440.599,81	2014	2018	irregular
300	TC-010086/989/17	Entidade privada - convênio	3.122.940,23	2016	2019	regular
301	TC-010200/026/14	Entidade privada - convênio	307.554,90	2012	2017	regular
302	TC-010201/026/14	Entidade privada - convênio	956.925,80	2012	2018	regular
303	TC-010317/989/15	Entidade privada - convênio	167.138,66	2015	2017	regular
304	TC-009874/989/15	Entidade privada - convênio	1.363.929,80	2015	2016	regular
305	TC-010570/026/14	Entidade privada - convênio	1.073.504,00	2012	2018	regular
306	TC-010571/026/14	Entidade privada - convênio	528.707,80	2012	2016	regular
307	TC-010745/026/17	Entidade privada - convênio	2.441.507,20	2015	2017	regular
308	TC-010816/026/13	Entidade privada - convênio	1.208.316,50	2011	2014	regular
309	TC-010857/026/17	Entidade privada - convênio	2.731.619,30	2015	2017	regular
310	TC-011050/989/16	Entidade privada - convênio	565.297,48	2016	2019	regular
311	TC-011061/989/16	Entidade privada - convênio	163.800,00	2016	2018	regular
312	TC-011168/026/13	Entidade privada - convênio	657.134,50	2011	2014	regular
313	TC-011169/026/13	Entidade privada - convênio	177.387,50	2011	2015	regular
314	TC-011299/026/14	Entidade privada - convênio	2.190.028,79	2011	2015	regular
315	TC-011508/026/13	Entidade privada - convênio	244.551,03	2011	2013	regular
316	TC-011898/989/17	Entidade privada - convênio	36.073,30	2017	2018	regular
317	TC-011927/026/17	Entidade privada - convênio	3.600.000,00	2015	2017/2018	irregular
318	TC-012367/026/15	Entidade privada - convênio	359.782,86	2012	2017	regular com ressalvas
319	TC-012420/026/14	Entidade privada - convênio	420.638,80	2012	2018	regular
320	TC-012428/026/16	Entidade privada - convênio	19.007.077,90	2014	2018	regular
321	TC-012469/026/13	Entidade privada - convênio	2.540.481,30	2011	2016	regular
322	TC-012470/026/13	Entidade privada - convênio	3.683.668,78	2011	2014	regular
323	TC-012485/026/16	Entidade privada - convênio	2.615.267,66	2014	2019	regular
324	TC-012665/989/16	Entidade privada - convênio	1.361.830,08	2016	2019	regular
325	TC-041678/026/12	Entidade privada - convênio	688.245,54	2011	2017	regular
326	TC-012691/026/14	Entidade privada - convênio	1.373.870,82	2012	2017	regular
327	TC-012803/989/16	Entidade privada - convênio	138.769,14	2016	2019	regular
328	TC-012804/989/16	Entidade privada - convênio	73.926,70	2016	2018	regular
329	TC-022613/026/10	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2013	regular
330	TC-017243/026/12	Entidade privada - convênio	3.728.307,00	2010	2013	regular
331	TC-013032/026/13	Entidade privada - convênio	2.068.714,00	2011	2013	regular
332	TC-013033/026/13	Entidade privada - convênio	1.684.436,57	2011	2017	regular
333	TC-013050/026/13	Entidade privada - convênio	166.863,30	2011	2014	regular
334	TC-013051/026/13	Entidade privada - convênio	606.125,00	2011	2015/2018	regular
335	TC-013123/026/16	Entidade privada - convênio	200.000,00	2014	2017	irregular
336	TC-013178/026/14	Entidade privada - convênio	658.075,00	2009	2017	regular

337	TC-013224/026/13	Entidade privada - convênio	5.832.639,50	2011	2014	regular
338	TC-013225/026/13	Entidade privada - convênio	47.994.773,58	2011	2017/2019	regular
339	TC-013397/026/13	Entidade privada - convênio	4.542.910,76	2010	2018	irregular
340	TC-013398/026/13	Entidade privada - convênio	1.069.917,24	2010	2014	regular com ressalvas
341	TC-013548/026/13	Entidade privada - convênio	206.842,70	2011	2018	regular
342	TC-013790/026/13	Entidade privada - convênio	877.954,80	2011	2017	regular
343	TC-014042/989/16	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2018	regular
344	TC-014197/989/16	Entidade privada - convênio	48.045,12	2016	2018	regular
345	TC-008411/989/17	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2018	regular
346	TC-016523/989/17	Entidade privada - convênio	49.722,19	2017	2018	regular
347	TC-015088/989/17	Entidade privada - convênio	51.841.437,30	2017	2018	regular
348	TC-015228/026/17	Entidade privada - convênio	6.569.269,05	2015	2018	irregular
349	TC-015660/989/16	Entidade privada - convênio	32.307.058,76	2016	2018	regular
350	TC-015664/026/17	Entidade privada - convênio	11.488.902,48	2014	2019	regular com ressalvas
351	TC-015999/989/16	Entidade privada - convênio	1.288.584,00	2016	2019	regular
352	TC-016431/026/13	Entidade privada - convênio	1.303.024,79	2010	2015	regular
353	TC-016656/026/16	Entidade privada - convênio	4.605.228,19	2014	2018	regular
354	TC-017908/026/13	Entidade privada - convênio	178.315,50	2011	2013	regular
355	TC-017909/026/13	Entidade privada - convênio	943.189,20	2011	2014	regular
356	TC-018060/026/13	Entidade privada - convênio	504.944,50	2011	2015	regular
357	TC-018061/026/13	Entidade privada - convênio	762.466,20	2011	2014	regular com ressalvas
358	TC-018062/026/13	Entidade privada - convênio	204.639,90	2011	2013	regular
359	TC-017005/989/16	Entidade privada - convênio	394.607,59	2016	2017	regular
360	TC-018126/026/13	Entidade privada - convênio	2.513.395,45	2012	2017	regular
361	TC-018129/026/13	Entidade privada - convênio	3.301.827,89	2012	2014	regular
362	TC-018130/026/13	Entidade privada - convênio	78.564.508,90	2012	2015	regular
363	TC-018131/026/13	Entidade privada - convênio	3.568.077,18	2012	2015	regular
364	TC-036165/026/12	Entidade privada - convênio	27.691.317,88	2011	2018	regular
365	TC-018134/026/13	Entidade privada - convênio	24.472.292,00	2012	2017	regular com ressalvas
366	TC-018228/989/17	Entidade privada - convênio	3.976.054,65	2016	2018	regular
367	TC-018247/026/13	Entidade privada - convênio	825.251,35	2011	2013	regular com ressalvas
368	TC-018341/989/16	Entidade privada - convênio	4.418.092,94	2016	2018	regular
369	TC-018698/989/16	Entidade privada - convênio	814.600,03	2016	2019	regular
370	TC-017250/026/11	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2018/2019	irregular
371	TC-018733/026/13	Entidade privada - convênio	2.184.425,36	2011	2018/2019	irregular

372	TC-019189/026/13	Entidade privada - convênio	1.771.628,99	2012	2014	regular
373	TC-019190/026/13	Entidade privada - convênio	2.119.214,49	2012	2014	regular
374	TC-019191/026/13	Entidade privada - convênio	1.440.725,58	2012	2016	regular
375	TC-019192/026/13	Entidade privada - convênio	2.251.407,19	2012	2015	regular
376	TC-019194/026/13	Entidade privada - convênio	774.183,09	2012	2016	regular
377	TC-019342/026/15	Entidade privada - convênio	1.420.289,25	2013	2016	regular
378	TC-020467/026/13	Entidade privada - convênio	2.286.008,21	2011	2015	regular
379	TC-020703/026/13	Entidade privada - convênio	2.733.138,10	2012	2015	regular
380	TC-020704/026/13	Entidade privada - convênio	2.503.439,39	2012	2018	regular
381	TC-020855/989/17	Entidade privada - convênio	212.778,48	2016	2018	regular
382	TC-020857/026/13	Entidade privada - convênio	2.128.954,94	2012	2017	regular
383	TC-020860/026/13	Entidade privada - convênio	1.790.878,86	2012	2015	regular
384	TC-020861/026/13	Entidade privada - convênio	2.476.789,39	2012	2015/2016	regular
385	TC-020929/026/13	Entidade privada - convênio	993.747,48	2012	2015	irregular
386	TC-020930/026/13	Entidade privada - convênio	2.095.412,59	2012	2015	regular
387	TC-025370/026/10	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2015	regular
388	TC-020972/026/13	Entidade privada - convênio	4.024.423,40	2010	2015	regular
389	TC-020973/026/13	Entidade privada - convênio	3.356.424,75	2010	2016	irregular
390	TC-021085/026/16	Entidade privada - convênio	2.355.165,36	2014	2017	regular
391	TC-021244/989/17	Entidade privada - convênio	1.395.155,67	2017	2018	regular
392	TC-021530/989/17	Entidade privada - convênio	16.200.000,00	2015	2019	regular
393	TC-021744/026/15	Entidade privada - convênio	273.215,40	2012	2016	regular
394	TC-022300/026/14	Entidade privada - convênio	10.407.212,22	2012	2018	regular
395	TC-022771/026/13	Entidade privada - convênio	3.966.358,53	2012	2014	regular
396	TC-022908/026/13	Entidade privada - convênio	704.177,13	2011	2018	regular
397	TC-023921/026/17	Entidade privada - convênio	2.511.774,42	2012	2019	regular
398	TC-024039/026/13	Entidade privada - convênio	2.421.165,44	2012	2015	regular
399	TC-024092/026/17	Entidade privada - convênio	460.181,94	2016	2019	irregular
400	TC-024093/026/17	Entidade privada - convênio	6.120.702,28	2016	2019	regular
401	TC-040622/026/14	Entidade privada - convênio	58.532.138,26	2013	2019	irregular
402	TC-042685/026/15	Entidade privada - convênio	114.407.122,75	2014	2019	irregular
403	TC-024095/026/17	Entidade privada - convênio	2.611.369,88	2016	2019	irregular
404	TC-024240/026/13	Entidade privada - convênio	1.830.159,91	2012	2014/2018	regular
405	TC-024584/026/14	Entidade privada - convênio	67.176,06	2013	2018	regular
406	TC-025590/026/14	Entidade privada - convênio	7.582.000,00	2012	2019	regular
407	TC-025932/026/14	Entidade privada - convênio	1.142.623,11	2012	2015	regular
408	TC-026013/026/14	Entidade privada - convênio	4.520.796,03	2012	2018	irregular
409	TC-026078/026/16	Entidade privada - convênio	9.791.155,53	2014	2018	regular
410	TC-026226/026/14	Entidade privada - convênio	1.547.831,74	2013	2016	regular
411	TC-021814/026/10	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2015	regular

412	TC-022329/026/11	Entidade privada - convênio	2.856.979,07	2010	2015	irregular
413	TC-026427/026/13	Entidade privada - convênio	632.837,19	2011	2015	regular
414	TC-026505/026/13	Entidade privada - convênio	683.072,29	2012	2016	irregular
415	TC-026506/026/13	Entidade privada - convênio	3.303.554,91	2012	2019	regular
416	TC-040070/026/07	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2014	regular
417	TC-026507/026/13	Entidade privada - convênio	372.398,05	2012	2014	regular
418	TC-030562/026/10	Entidade privada - convênio	1.460.349,06	2008	2014	regular
419	TC-026524/026/13	Entidade privada - convênio	5.303.552,08	2012	2015/2019	irregular
420	TC-021803/026/11	Entidade privada - convênio	4.284.759,86	2010	2015/2019	irregular
421	TC-021804/026/11	Entidade privada - convênio	2.489.817,20	2009	2015/2019	irregular
422	TC-027115/026/16	Entidade privada - convênio	4.436.069,57	2015	2018	regular
423	TC-027208/026/15	Entidade privada - convênio	2.828.630,71	2013	2016	regular
424	TC-027209/026/15	Entidade privada - convênio	4.104.182,58	2013	2018	regular
425	TC-027540/026/13	Entidade privada - convênio	1.935.085,90	2012	2018	irregular
426	TC-027542/026/13	Entidade privada - convênio	2.995.997,91	2012	2017	regular
427	TC-027874/026/16	Entidade privada - convênio	1.464.803,20	2014	2018	regular
428	TC-027966/026/15	Entidade privada - convênio	692.718,17	2013	2019	regular
429	TC-027967/026/15	Entidade privada - convênio	1.446.786,13	2013	2018	regular
430	TC-028181/026/13	Entidade privada - convênio	3.242.039,60	2012	2014	regular
431	TC-028183/026/13	Entidade privada - convênio	13.351.248,55	2012	2014	regular
432	TC-028184/026/13	Entidade privada - convênio	3.000.177,38	2012	2015	regular
433	TC-028318/026/13	Entidade privada - convênio	1.125.663,37	2012	2016	regular
434	TC-028338/026/13	Entidade privada - convênio	1.517.577,01	2012	2014	irregular
435	TC-028339/026/13	Entidade privada - convênio	2.022.331,92	2012	2014	regular
436	TC-028439/026/15	Entidade privada - convênio	2.273.595,29	2012	2018	irregular
437	TC-028577/026/15	Entidade privada - convênio	2.035.989,03	2013	2018	regular
438	TC-029475/026/13	Entidade privada - convênio	1.466.304,84	2012	2015	regular
439	TC-029477/026/13	Entidade privada - convênio	3.648.456,80	2012	2015	regular com ressalvas
440	TC-030625/026/15	Entidade privada - convênio	4.253.698,27	2013	2017	regular
441	TC-030713/026/15	Entidade privada - convênio	2.249.556,12	2009/2010	2018	regular
442	TC-030714/026/13	Entidade privada - convênio	886.847,70	2013	2017	regular
443	TC-031468/026/13	Entidade privada - convênio	1.892.949,37	2012	2015/2016	irregular
444	TC-032055/026/16	Entidade privada - convênio	4.800.000,00	2014	2017	regular
445	TC-032097/026/13	Entidade privada - convênio	1.085.939,26	2012	2018	regular
446	TC-032370/026/14	Entidade privada - convênio	1.871.469,47	2013	2015	regular
447	TC-032511/026/13	Entidade privada - convênio	8.115.109,41	2011	2016	regular
448	TC-032533/026/13	Entidade privada - convênio	2.780.816,52	2012	2015	regular
449	TC-032606/026/13	Entidade privada - convênio	1.894.348,17	2012	2014	regular
450	TC-032607/026/13	Entidade privada - convênio	1.915.465,03	2012	2014	regular

451	TC-032694/026/15	Entidade privada - convênio	17.021.691,89	2013/2014	2018	regular
452	TC-028491/026/11	Entidade privada - convênio	6.307.231,58	2010	2015	regular
453	TC-032924/026/13	Entidade privada - convênio	10.106.615,26	2011	2015	regular
454	TC-044252/026/13	Entidade privada - convênio	285.369,80	2012	2017	regular
455	TC-033331/026/16	Entidade privada - convênio	671.776,50	2014	2017	regular
456	TC-033380/026/15	Entidade privada - convênio	2.869.956,40	2013	2017	regular
457	TC-033667/026/13	Entidade privada - convênio	5.367.350,84	2012	2015	regular
458	TC-033668/026/13	Entidade privada - convênio	2.206.640,02	2012	2014	regular
459	TC-035218/026/13	Entidade privada - convênio	7.407.687,80	2011	2017	regular
460	TC-035862/026/13	Entidade privada - convênio	419.721,59	2009	2018	irregular
461	TC-036564/026/14	Entidade privada - convênio	2.092.844,36	2013	2015	regular
462	TC-037114/026/14	Entidade privada - convênio	3.314.384,62	2014	2015	regular
463	TC-037172/026/13	Entidade privada - convênio	43.663.293,03	2012	2017	irregular
464	TC-037173/026/13	Entidade privada - convênio	2.164.880,31	2012	2018	regular
465	TC-037489/026/13	Entidade privada - convênio	3.138.191,47	2012	2018	regular com ressalvas
466	TC-037490/026/13	Entidade privada - convênio	1.372.865,13	2012	2016	regular
467	TC-020606/026/11	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	irregular
468	TC - 042967/026/12	Entidade privada - convênio	2.661.367,79	2011	2017	regular
469	TC-037491/026/13	Entidade privada - convênio	5.113.254,37	2012	2017	regular
470	TC-037831/026/13	Entidade privada - convênio	1.800.000,00	2012	2014	regular
471	TC-038249/026/14	Entidade privada - convênio	1.938.238,78	2013	2015	regular
472	TC-004400/026/12	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2018	regular
473	TC-038381/026/15	Entidade privada - convênio	2.745.483,33	2012	2018	regular
474	TC-039514/026/15	Entidade privada - convênio	3.343.836,26	2013	2018	regular
475	TC-038399/026/13	Entidade privada - convênio	3.002.242,65	2012	2014/2016	regular
476	TC-038400/026/13	Entidade privada - convênio	13.793.196,07	2012	2016/2017	irregular
477	TC-038416/026/13	Entidade privada - convênio	45.588.986,03	2012	2016	regular
478	TC-039342/026/15	Entidade privada - convênio	280.000,00	2014	2018	regular
479	TC-039743/026/15	Entidade privada - convênio	1.097.278,53	2014	2017	regular
480	TC-039898/026/13	Entidade privada - convênio	2.839.863,17	2012	2018	regular
481	TC-040623/026/14	Entidade privada - convênio	53.898.986,21	2013	2015	irregular
482	TC-040625/026/14	Entidade privada - convênio	3.150.000,00	2013	2019	irregular
483	TC-040626/026/14	Entidade privada - convênio	489.755,10	2013	2017	irregular
484	TC-040869/026/13	Entidade privada - convênio	1.657.110,35	2011	2017	regular
485	TC-040964/026/13	Entidade privada - convênio	1.721.228,91	2012	2015	regular
486	TC-041488/026/14	Entidade privada - convênio	5.432.493,03	2013	2019	irregular
487	TC-042055/026/15	Entidade privada - convênio	8.974.182,62	2013	2018	regular
488	TC-042210/026/13	Entidade privada - convênio	9.689.241,30	2012	2015/2016	regular

489	TC-042668/026/14	Entidade privada - convênio	2.108.813,59	2013	2017	regular
490	TC-043082/026/15	Entidade privada - convênio	1.186.549,80	2014	2016	regular
491	TC-043524/026/13	Entidade privada - convênio	1.725.885,81	2012	2014	regular
492	TC-043765/026/13	Entidade privada - convênio	922.489,20	2012	2018	regular
493	TC-043766/026/13	Entidade privada - convênio	672.211,30	2012	2016	regular
494	TC-043850/026/14	Entidade privada - convênio	2.709.694,15	2013	2017	regular
495	TC-043863/026/13	Entidade privada - convênio	2.132.077,22	2011	2014	regular
496	TC-044006/026/14	Entidade privada - convênio	3.109.922,45	2013	2018	regular
497	TC-044251/026/13	Entidade privada - convênio	3.186.040,52	2011	2018	regular
498	TC-044907/026/14	Entidade privada - convênio	5.304.672,36	2013	2018	regular
499	TC-045210/026/13	Entidade privada - convênio	3.801.269,04	2011	2015	regular
500	TC-045305/026/14	Entidade privada - convênio	3.752.646,60	2013	2017	regular
501	TC-045572/026/14	Entidade privada - convênio	16.897.337,01	2013	2019	regular
502	TC-046109/026/13	Entidade privada - convênio	4.469.892,29	2011	2016	irregular
503	TC-000633/008/10	Terceiro setor - termo de parceria	sem valor	sem valor	2018	regular
504	TC-001323/008/11	Terceiro setor - termo de parceria	2.940.000,00	2010	2018	irregular
505	TC-000061/008/13	Terceiro setor - termo de parceria	1.747.500,00	2011	2018	irregular
506	TC-000466/008/11	Terceiro setor - termo de parceria	sem valor	sem valor	2018	irregular
507	TC-000148/008/13	Terceiro setor - termo de parceria	4.562.739,88	2011	2018	irregular
508	TC-000486/009/14	Terceiro setor - termo de parceria	8.157.013,71	2011	2016	irregular
509	TC-000487/009/14	Terceiro setor - termo de parceria	10.762.812,34	2012	2016/2017	irregular
510	TC-001392/005/13	Terceiro setor - termo de parceria	6.337.582,21	2012	2018	irregular
511	TC-001051/005/14	Terceiro setor - termo de parceria	7.797.995,73	2013	2018	irregular
512	TC-000681/005/16	Terceiro setor - termo de parceria	9.106.627,71	2014	2018	irregular
513	TC-001444/006/14	Terceiro setor - termo de parceria	4.202.497,85	2011	2018	irregular
514	TC-001876/006/13	Terceiro setor - termo de parceria	5.226.094,08	2012	2018	irregular
515	TC-002145/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	1.799.435,07	2014	2018	irregular
516	TC-036124/026/12	Terceiro setor - termo de parceria	4.899.274,35	2009	2013	regular
517	TC-004578/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	14.795.165,61	2010	2013	regular
518	TC-004579/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	14.177.634,28	2010	2018	regular
519	TC-004580/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	4.234.302,52	2010	2014	regular com ressalvas
520	TC-011105/026/10	Terceiro setor - termo de parceria	2.845.859,90	2010	2018	irregular
521	TC-009325/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	1.451.536,45	2012	2018	irregular
522	TC-044442/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	1.711.254,79	2011	2018	irregular
523	TC-009598/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	2.229.118,30	2015	2018	irregular
524	TC-010566/026/16	Terceiro setor - termo de parceria	2.263.635,98	2014	2018	regular
525	TC-011176/026/14	Terceiro setor - termo de parceria	8.941.376,66	2012	2017	irregular
526	TC-013659/989/17	Terceiro setor - termo de parceria	424.100,66	2017	2019	regular
527	TC-013794/026/15	Terceiro setor - termo de parceria	409.743,06	2013	2016	regular

528	TC-014980/026/15	Terceiro setor - termo de parceria	14.335.929,67	2010	2019	irregular
529	TC-017675/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	12.464.254,06	2014	2019	irregular
530	TC-018230/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	4.685.361,10	2011	2014	regular
531	TC-022617/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	2.988.508,60	2014	2019	irregular
532	TC-023733/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	3.041.723,51	2015	2019	irregular
533	TC-027931/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	7.773.121,14	2011	2017	irregular
534	TC-029325/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	974.817,84	2008	2015	regular
535	TC-045208/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	14.051.498,84	2011	2018	irregular
536	TC-036853/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	3.541.201,34	2012	2018	irregular
537	TC-037174/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	991.288,00	2012	2015	regular
538	TC-040965/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	9.211.291,79	2012	2017	irregular
539	TC-042966/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	2.339.350,74	2012	2016	regular
540	TC-045207/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	25.258.645,22	2011	2015	irregular

ANEXO B – CONTAS REGULARES COM RESSALVAS

item	Processo	Categoria	Valor do Repasse	Ano do repasse	Ano do Julgamento	Decisão
44	TC-000099/010/14	Entidade privada - convênio	1.604.397,04	2012	2016	regular com ressalvas
49	TC-010766/989/15	Entidade privada - convênio	27.096.618,00	2015	2019	regular com ressalvas
56	TC-000123/989/16	Entidade privada - convênio	4.520.835,85	2015	2019	regular com ressalvas
68	TC-000171/008/15	Entidade privada - convênio	10.004.499,01	2013	2018	regular com ressalvas
72	TC-000211/007/13	Entidade privada - convênio	610.625,13	2011	2015	regular com ressalvas
86	TC-000380/007/13	Entidade privada - convênio	5.138.522,06	2012	2014	regular com ressalvas
94	TC-000453/008/16	Entidade privada - convênio	9.500.310,90	2014	2018	regular com ressalvas
108	TC-000536/004/13	Entidade privada - convênio	24.296.641,87	2011	2014	regular com ressalvas
123	TC-000665/007/13	Entidade privada - convênio	688.355,27	2011	2014	regular com ressalvas
129	TC-000897/008/13	Entidade privada - convênio	672.385,00	2012	2016	regular com ressalvas
137	TC-000980/002/15	Entidade privada - convênio	5.572.691,93	2014	2016	regular com ressalvas
155	TC-001211/014/13	Entidade privada - convênio	897.958,71	2011	2017	regular com ressalvas
164	TC-001241/003/14	Entidade privada - convênio	732.000,00	2012	2015	regular com ressalvas
180	TC-001548/011/13	Entidade privada - convênio	2.380.820,00	2012	2017	regular com ressalvas
184	TC-001580/002/13	Entidade privada - convênio	500.000,00	2011	2017	regular com ressalvas
189	TC-001586/008/13	Entidade privada - convênio	8.389.000,52	2012	2018	regular com ressalvas
274	TC-008309/026/14	Entidade privada - convênio	805.611,00	2012	2016	regular com ressalvas
318	TC-012367/026/15	Entidade privada - convênio	359.782,86	2012	2017	regular com ressalvas
340	TC-013398/026/13	Entidade privada - convênio	1.069.917,24	2010	2014	regular com ressalvas
350	TC-015664/026/17	Entidade privada - convênio	11.488.902,48	2014	2019	regular com ressalvas
357	TC-018061/026/13	Entidade privada - convênio	762.466,20	2011	2014	regular com ressalvas
365	TC-018134/026/13	Entidade privada - convênio	24.472.292,00	2012	2017	regular com ressalvas
367	TC-018247/026/13	Entidade privada - convênio	825.251,35	2011	2013	regular com ressalvas
439	TC-029477/026/13	Entidade privada - convênio	3.648.456,80	2012	2015	regular com ressalvas
465	TC-037489/026/13	Entidade privada - convênio	3.138.191,47	2012	2018	regular com ressalvas
519	TC-004580/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	4.234.302,52	2010	2014	regular com ressalvas

ANEXO C – CONTAS IRREGULARES

item	Processo	Categoria	Valor do Repasse	Ano do repasse	Ano do Julgamento	Decisão
11	TC-001248/007/13	Entidade privada - convênio	5.757.121,47	2012	2014	irregular
19	TC-000034/003/17	Entidade privada - convênio	11.155.540,43	2015	2017	irregular
45	TC-000109/008/13	Entidade privada - convênio	5.554.926,82	2011	2015/2016	irregular
46	TC-000111/008/13	Entidade privada - convênio	2.551.735,31	2010	2016/2018	irregular
47	TC-000112/008/13	Entidade privada - convênio	3.584.989,20	2011	2016/2018	irregular
58	TC-000146/013/14	Entidade privada - convênio	10.986.208,75	2012	2019	irregular
64	TC-000160/007/17	Entidade privada - convênio	1.555.405,31	2015	2019	irregular
76	TC-000236/008/15	Entidade privada - convênio	9.405.000,00	2013	2017	irregular
87	TC-000407/008/17	Entidade privada - convênio	1.960.000,00	2015	2018	irregular
124	TC-000683/007/15	Entidade privada - convênio	2.315.178,33	2013	2017	irregular
139	TC-001032/003/17	Entidade privada - convênio	11.497.625,30	2016	2018	irregular
140	TC-001033/003/17	Entidade privada - convênio	8.630.215,58	2016	2019	irregular
141	TC-001036/003/17	Entidade privada - convênio	152.457.070,23	2016	2019	irregular
145	TC-001000/004/11	Entidade privada - convênio	3.733.265,00	2010	2014	irregular
146	TC-001597/004/12	Entidade privada - convênio	4.506.254,33	2011	2014	irregular
147	TC-001050/004/13	Entidade privada - convênio	4.327.770,96	2012	2014	irregular
148	TC-001077/013/14	Entidade privada - convênio	16.382.161,76	2013	2019	irregular
166	TC-001258/003/14	Entidade privada - convênio	202.002,91	2011	2018	irregular
168	TC-001293/001/14	Entidade privada - convênio	16.364.991,98	2013	2018	irregular
169	TC-001294/001/14	Entidade privada - convênio	4.495.306,62	2013	2018	irregular
175	TC-001379/001/13	Entidade privada - convênio	4.133.234,88	2012	2018	irregular
177	TC-001413/003/13	Entidade privada - convênio	4.336.360,00	2012	2015/2017	irregular
178	TC-001468/003/16	Entidade privada - convênio	98.290.941,91	2015	2017	irregular
181	TC-001578/007/13	Entidade privada - convênio	4.726.417,65	2012	2015/2015	irregular
183	TC-001579/007/13	Entidade privada - convênio	1.325.158,80	2012	2015/2016	irregular
185	TC-001580/007/13	Entidade privada - convênio	816.603,00	2012	2015	irregular
196	TC-000748/007/14	Entidade privada - convênio	7.064.149,01	2014	2015	irregular
197	TC-001881/007/14	Entidade privada - convênio	8.280.818,22	2013	2015	irregular
202	TC-001933/003/14	Entidade privada - convênio	115.412.430,15	2012	2019	irregular
204	TC-002028/003/15	Entidade privada - convênio	32.110.687,75	2014	2018	irregular
210	TC-003605/026/13	Entidade privada - convênio	3.359.958,96	2011	2015	irregular
223	TC-004885/026/13	Entidade privada - convênio	5.452.214,98	2009	2017	irregular
227	TC-018404/026/10	Entidade privada - convênio	2.424.166,11	2010	2017	irregular
228	TC-015925/026/11	Entidade privada - convênio	2.852.847,89	2010	2017	irregular
229	TC-005223/026/13	Entidade privada - convênio	499.828,55	2011	2017	irregular
230	TC-017251/026/11	Entidade privada - convênio	2.787.826,46	2011	2017	irregular
231	TC-006264/026/13	Entidade privada - convênio	2.099.627,36	2011	2017	irregular
232	TC-041793/026/13	Entidade privada - convênio	515.443,93	2012	2017	irregular
233	TC-016198/026/12	Entidade privada - convênio	2.835.998,83	2012	2017	irregular
234	TC-006511/026/13	Entidade privada - convênio	3.170.587,41	2013	2017	irregular
243	TC-006250/026/17	Entidade privada - convênio	6.860.635,20	2015	2018	irregular
244	TC-006262/026/13	Entidade privada - convênio	493.336,31	2011	2015/2017	irregular
249	TC-006702/026/15	Entidade privada - convênio	354.747,09	2013	2017	irregular
275	TC-008536/026/14	Entidade privada - convênio	1.074.200,32	2012	2015	irregular
293	TC-009787/026/17	Entidade privada - convênio	42.991.701,72	2015	2018	irregular
296	TC-008367/989/15	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2018	irregular
297	TC-010034/989/15	Entidade privada - convênio	1.748.208,15	2015	2018	irregular
299	TC-010067/026/16	Entidade privada - convênio	4.440.599,81	2014	2018	irregular
317	TC-011927/026/17	Entidade privada - convênio	3.600.000,00	2015	2017/2018	irregular
335	TC-013123/026/16	Entidade privada - convênio	200.000,00	2014	2017	irregular
339	TC-013397/026/13	Entidade privada - convênio	4.542.910,76	2010	2018	irregular
348	TC-015228/026/17	Entidade privada - convênio	6.569.269,05	2015	2018	irregular

370	TC-017250/026/11	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2018/2019	irregular
371	TC-018733/026/13	Entidade privada - convênio	2.184.425,36	2011	2018/2019	irregular
385	TC-020929/026/13	Entidade privada - convênio	993.747,48	2012	2015	irregular
389	TC-020973/026/13	Entidade privada - convênio	3.356.424,75	2010	2016	irregular
399	TC-024092/026/17	Entidade privada - convênio	460.181,94	2016	2019	irregular
401	TC-040622/026/14	Entidade privada - convênio	58.532.138,26	2013	2019	irregular
402	TC-042685/026/15	Entidade privada - convênio	114.407.122,75	2014	2019	irregular
403	TC-024095/026/17	Entidade privada - convênio	2.611.369,88	2016	2019	irregular
408	TC-026013/026/14	Entidade privada - convênio	4.520.796,03	2012	2018	irregular
412	TC-022329/026/11	Entidade privada - convênio	2.856.979,07	2010	2015	irregular
414	TC-026505/026/13	Entidade privada - convênio	683.072,29	2012	2016	irregular
419	TC-026524/026/13	Entidade privada - convênio	5.303.552,08	2012	2015/2019	irregular
420	TC-021803/026/11	Entidade privada - convênio	4.284.759,86	2010	2015/2019	irregular
421	TC-021804/026/11	Entidade privada - convênio	2.489.817,20	2009	2015/2019	irregular
425	TC-027540/026/13	Entidade privada - convênio	1.935.085,90	2012	2018	irregular
434	TC-028338/026/13	Entidade privada - convênio	1.517.577,01	2012	2014	irregular
436	TC-028439/026/15	Entidade privada - convênio	2.273.595,29	2012	2018	irregular
443	TC-031468/026/13	Entidade privada - convênio	1.892.949,37	2012	2015/2016	irregular
460	TC-035862/026/13	Entidade privada - convênio	419.721,59	2009	2018	irregular
463	TC-037172/026/13	Entidade privada - convênio	43.663.293,03	2012	2017	irregular
467	TC-020606/026/11	Entidade privada - convênio	sem valor	sem valor	2017	irregular
476	TC-038400/026/13	Entidade privada - convênio	13.793.196,07	2012	2016/2017	irregular
481	TC-040623/026/14	Entidade privada - convênio	53.898.986,21	2013	2015	irregular
482	TC-040625/026/14	Entidade privada - convênio	3.150.000,00	2013	2019	irregular
483	TC-040626/026/14	Entidade privada - convênio	489.755,10	2013	2017	irregular
486	TC-041488/026/14	Entidade privada - convênio	5.432.493,03	2013	2019	irregular
502	TC-046109/026/13	Entidade privada - convênio	4.469.892,29	2011	2016	irregular
504	TC-001323/008/11	Terceiro setor - termo de parceria	2.940.000,00	2010	2018	irregular
505	TC-000061/008/13	Terceiro setor - termo de parceria	1.747.500,00	2011	2018	irregular
506	TC-000466/008/11	Terceiro setor - termo de parceria	sem valor	sem valor	2018	irregular
507	TC-000148/008/13	Terceiro setor - termo de parceria	4.562.739,88	2011	2018	irregular
508	TC-000486/009/14	Terceiro setor - termo de parceria	8.157.013,71	2011	2016	irregular
509	TC-000487/009/14	Terceiro setor - termo de parceria	10.762.812,34	2012	2016/2017	irregular
510	TC-001392/005/13	Terceiro setor - termo de parceria	6.337.582,21	2012	2018	irregular
511	TC-001051/005/14	Terceiro setor - termo de parceria	7.797.995,73	2013	2018	irregular
512	TC-000681/005/16	Terceiro setor - termo de parceria	9.106.627,71	2014	2018	irregular
513	TC-001444/006/14	Terceiro setor - termo de parceria	4.202.497,85	2011	2018	irregular
514	TC-001876/006/13	Terceiro setor - termo de parceria	5.226.094,08	2012	2018	irregular
515	TC-002145/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	1.799.435,07	2014	2018	irregular
520	TC-011105/026/10	Terceiro setor - termo de parceria	2.845.859,90	2010	2018	irregular
521	TC-009325/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	1.451.536,45	2012	2018	irregular
522	TC-044442/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	1.711.254,79	2011	2018	irregular
523	TC-009598/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	2.229.118,30	2015	2018	irregular
525	TC-011176/026/14	Terceiro setor - termo de parceria	8.941.376,66	2012	2017	irregular
528	TC-014980/026/15	Terceiro setor - termo de parceria	14.335.929,67	2010	2019	irregular
529	TC-017675/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	12.464.254,06	2014	2019	irregular
531	TC-022617/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	2.988.508,60	2014	2019	irregular
532	TC-023733/026/17	Terceiro setor - termo de parceria	3.041.723,51	2015	2019	irregular
533	TC-027931/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	7.773.121,14	2011	2017	irregular
535	TC-045208/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	14.051.498,84	2011	2018	irregular
536	TC-036853/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	3.541.201,34	2012	2018	irregular
538	TC-040965/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	9.211.291,79	2012	2017	irregular
540	TC-045207/026/13	Terceiro setor - termo de parceria	25.258.645,22	2011	2015	irregular

ANEXO D – DISTRIBUIÇÃO DOS JULGADOS POR ANO

Ano do julgamento	Regulares	%	Regulares com ressalvas	%	Irregulares	%	Total
2013	30	97%	1	3%	0	0%	31
2014	61	84%	6	8%	6	8%	73
2015	60	82%	3	4%	10	14%	73
2016	53	88%	4	7%	3	5%	60
2017	81	73%	5	5%	25	23%	111
2018	112	73%	4	3%	37	24%	153
2019	44	65%	3	4%	21	31%	68