

UNIVERSIDADE PAULISTA

GISELE KARINA SANTANA

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM  
OSASCO

PARCERIAS DA LEI NACIONAL Nº 13.019/2014

SANTOS

2024

GISELE KARINA SANTANA

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM  
OSASCO

PARCERIAS DA LEI NACIONAL Nº 13.019/2014

Trabalho de conclusão de curso para  
obtenção do título de graduação em  
Direito apresentado à Universidade  
Paulista – UNIP.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Me. Ana Paula Martin  
Martins.

SANTOS

2024

GISELE KARINA SANTANA

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM  
OSASCO

PARCERIAS DA LEI NACIONAL Nº 13.019/2014

Trabalho de conclusão de curso para  
obtenção do título de graduação em  
Direito apresentado à Universidade  
Paulista – UNIP.

Aprovado(a) em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup>. Me. Ana Paula Martin Martins  
Universidade Paulista - UNIP

---

Prof. ou Profa. Dr(a)./ Me(a).  
Universidade Paulista - UNIP

Dedico esse trabalho à minha linda e querida família, que tanto me apoiou e me incentivou ao longo dessa trajetória, que não foi curta, nem fácil. Sem vocês, teria sido impossível chegar até aqui!

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ter me dado forças e condições físicas e emocionais para trilhar essa caminhada que foi tão especial. Os desafios foram muitos e, certamente, sem Ele eu não teria conseguido.

Agradeço também ao meu marido, Jailton, e aos meus filhos, João e Laura, que sempre me apoiaram e seguiram comigo de uma forma absolutamente compreensiva, especialmente nos momentos em que eu achava que não teria forças para continuar e naqueles em que eu me cobrava e me culpava por não estar dando a atenção necessária e merecida a eles. Quantas vezes desistir pareceu ser o caminho mais fácil, mas eles não me permitiram ceder, ao contrário, quando me viam triste, cansada, no meu limite, vinham e me levantavam, me colocavam de volta ao prumo e diziam: siga, nós te amamos e estaremos sempre ao seu lado, conte conosco! Obrigada, meu Deus, por essa família tão especial, que eu amo tanto!

Aos meus pais, João Santana e Helenice, por serem tão especiais, por serem um presente de Deus na minha vida, que desde a tenra infância foram exemplos notáveis de luta, persistência, dedicação em tudo o que fazem, amor e carinho com seus filhos. Que, nesta caminhada em especial, também sempre estiveram ao meu lado, acompanharam meus medos, minhas ansiedades, e também não me permitiram desistir em nenhum momento sequer. Como eu amo vocês! Ao meu irmão, Geison, à minha cunhada, Juliana, e à minha sobrinha, Manuela. Sempre tão queridos e importantes na minha vida! Também acompanharam toda minha trajetória, os choros, o cansaço e me deram apoio integral! Amo demais!

Grata à minha grande amiga, Dra. Tânia Lourenço Vesentini, que também não largou a minha mão em nenhum momento, sempre muito disposta a me ajudar, e que muito colaborou no desenvolvimento das minhas ideias para este trabalho.

Grata também à querida Dra. Laís de Figueiredo Lopes, amiga e grande mestre com quem aprendi e aprendo tanto sobre o Direito do Terceiro Setor, detentora de vasto

conhecimento e disposição inigualável em compartilhá-lo com todos, responsável pela transformação do meu olhar sobre o tema.

Aos colegas e amigos da faculdade que me fizeram sorrir nos momentos difíceis, de muito cansaço, de exaustão mesmo, sempre me apoiando e acreditando em mim.

Por fim, agradeço aos meus professores, especialmente ao professor Cahuê Talarico, que foi quem iniciou comigo a caminhada neste trabalho, e à querida professora Ana Paula Martin Martins, minha orientadora, que de forma tão disposta, carinhosa e compreensiva me apoiou e apontou os melhores caminhos.

Não se deve nunca esgotar de tal modo um assunto que não se deixe ao leitor nada a fazer. Não se trata de fazer ler, mas de fazer pensar.

(Montesquieu, Do Espírito das Leis, livro XI,  
Capítulo XX)

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo pesquisar a realidade atual acerca da implementação da política de assistência social no Município de Osasco por meio das parcerias regidas pela Lei nacional nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Para isso, buscou-se fazer inicialmente uma pesquisa acerca de temas conceituais, tais como: assistência social e seu sistema (SUAS); terceiro setor; organizações do terceiro setor no SUAS. Em seguida, foi feito o levantamento de informações acerca da legislação referente às parcerias realizadas entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos, identificando sua evolução histórico-legal e principais diferenças entre os institutos, além da compreensão do processo histórico de construção da Lei nacional nº 13.019/2014, traçando um paralelo entre a nova lei e as leis anteriores. Por fim, o presente trabalho, construído por meio de pesquisas realizadas a legislações e normativos federais e locais, bibliografia especializada na área e estudo de caso, apresentará dados acerca do processo de implementação da nova lei no município de Osasco, com ênfase na política de assistência social, demonstrando as principais mudanças e os desafios advindos desse processo.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Assistência Social; Lei nº 13.019/2014; MROSC; Organizações da Sociedade Civil; Parceria; Política Pública de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Sociedade Civil; Terceiro Setor.



## **ABSTRACT**

The present work aimed to research the current reality regarding the implementation of social assistance policy in the Municipality of Osasco through partnerships governed by National Law nº 13.019/2014, known as the Regulatory Framework for Civil Society Organizations. For this, it was initially sought to do a research on conceptual topics, such as: social assistance and its system (SUAS); third sector; third sector organizations in SUAS. Afterwards, information was collected about the legislation concerning the partnerships between the Government and non-profit entities, identifying its historical-legal evolution and main differences between the institutes, in addition to the understanding of the historical process of building the Law nº 13.019/2014, drawing a parallel between the new law and the previous laws. Finally, this work, constructed through research carried out on federal and local legislation and regulations, specialized bibliography in the area and case study, will present data about the process of implementing the new law in the municipality of Osasco, with an emphasis on the policy of social assistance, demonstrating the main changes and challenges arising from this process.

**Keywords:** Public Administration; Social Assistance; Law No. 13,019/2014; MROSC; Civil Society Organizations; Partnership; Public Social Assistance Policy; Unified Social Assistance System; Civil Society; Third Sector.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CC	Código Civil
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRFB/88	Constituição Federal
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
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TUP	Título de Utilidade Pública

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E AS ORGANIZAÇÕES TERCEIRO SETOR</b> .....	<b>13</b>
1.1. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: responsabilidade dos municípios na implementação e gestão de políticas públicas .....	13
1.1.1. Assistência Social .....	14
1.1.2. Sistema Único da Assistência Social (SUAS) .....	15
1.2. Terceiro Setor.....	17
1.2.1. Sociedade Civil e Terceiro Setor .....	20
1.2.2. Organizações não governamentais e Terceiro Setor .....	21
1.3. Organizações do Terceiro Setor no SUAS .....	23
<b>2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO SOBRE PARCERIAS</b> .....	<b>26</b>
2.1. Convênios .....	27
2.2. Contrato de gestão - Lei federal nº 9.637/1998: Lei das Organizações Sociais (OSs).....	28
2.3. Termo de Parceria - Lei federal nº 9.790/1999: Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).....	30
2.4. Nova lei das parcerias - Lei nacional nº 13.019/2014: Organizações da Sociedade Civil (OSC) .....	32
2.4.1. Considerações acerca da denominação Organizações da Sociedade Civil....	33
2.4.2. Novos instrumentos jurídicos .....	33
2.4.3. Mudanças e inovações advindas da Lei nacional nº 13.019/2014 .....	34
<b>3. APLICAÇÃO DA LEI NACIONAL Nº 13.019/2014 PELO MUNICÍPIO DE OSASCO</b> .....	<b>40</b>
3.1. Edição de decreto regulamentador da Lei nacional nº 13.019/2014 .....	40
3.1.1. Edição do decreto regulamentador pelo Município de Osasco .....	42
3.2. Aplicação prática da Lei nacional nº 13.019/2014 pela Secretaria de Assistência Social de Osasco - SAS .....	47
3.2.1. Entrevista com servidores municipais da Subcontroladoria de Parcerias com o Terceiro Setor e da Gerência de Parcerias e Prestação de Contas da SAS.....	47
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

Publicada em 31 de julho de 2014, a Lei nacional nº 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias firmadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

O processo de construção da referida lei teve início a partir da mobilização de um grupo composto por mais de 50.000 OSCs<sup>1</sup> que pleiteava do Estado a necessária regulação das parcerias sociais. Tal regulação visava o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às OSCs e às suas relações de parceria com o Estado, bem como a segurança jurídica necessária a essas relações.

Em decorrência disso, foi instituído, no ano de 2011, um Grupo de Trabalho Interministerial<sup>2</sup> com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria e demais instrumentos congêneres.

O grupo de trabalho criado, contando com o apoio da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, promoveu uma série de seminários e debates sobre o tema, além da realização de oitivas com juristas da área, gestores públicos, membros de entidades representativas e de órgãos de controle com o intuito de identificar os principais problemas apontados nessas relações e angariar propostas de solução.

Como resultado do trabalho, foi apresentado um diagnóstico apontando insegurança jurídica e institucional nas relações de parceria, advindas, especialmente, da ausência de lei nacional específica sobre o tema. Foram apontados, ainda, dentre outros problemas, interpretações distintas, analogias indevidas, pouca ênfase no controle de resultados e planejamento insuficiente.

As contribuições do grupo subsidiaram o Congresso Nacional na elaboração do Projeto de Lei nº 7.168/2014, aprovado e convertido na Lei nacional nº

---

<sup>1</sup> O referido grupo de organizações foi denominado de “Plataforma em prol de um Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”.

<sup>2</sup> O grupo de trabalho foi instituído por meio do Decreto Federal nº 7.568/2011.

13.019/2014. Tal lei entrou em vigor para a União, Estados e Distrito Federal na data de 23 de janeiro de 2016, e para os Municípios na data de 1º de janeiro de 2017.

Ocorre que, não obstante, contando com mais de 08 anos de vigência, a referida lei ainda é considerada como nova, demandando uma série de arranjos institucionais para a sua adequada implementação, como se verá mais adiante.

O presente trabalho visa, por meio de pesquisa acadêmica e de campo, verificar a realidade prática da implementação da política de assistência social por meio das parcerias de que trata a Lei nacional nº 13.019/2014, no Município de Osasco, identificando as principais mudanças e desafios advindos desse processo, bem como servindo de base para a implementação em outros municípios.

Para tanto, para melhor análise do tema, esta pesquisa está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, será feita análise e apresentação do Sistema Único de Assistência Social, do Terceiro Setor no Brasil e da participação das Organizações da Sociedade Civil na implementação da política nacional de assistência social.

No segundo capítulo, busca-se entender a evolução histórica da legislação sobre parcerias realizadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, apresentando as principais mudanças advindas da Lei nacional nº 13.019/2014.

Por fim, no último capítulo, será feito estudo de caso a fim de compreender a implementação prática da política de assistência social por meio das parcerias de que trata a Lei nacional nº 13.019/2014, no Município de Osasco – município de grande porte, localizado na região metropolitana de São Paulo e de grande importância no cenário econômico nacional. Para tanto, será realizada entrevista com servidores municipais e com representante de uma OSC parceira da Secretaria Municipal de Assistência Social, identificando as principais mudanças, especialmente no que tange a novos arranjos organizacionais, mudanças na cultura administrativa, principais desafios desse processo e próximos passos para o aprimoramento da gestão de parcerias firmada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

## **1. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E AS ORGANIZAÇÕES TERCEIRO SETOR**

As ações e os serviços de proteção social inerentes ao direito e às políticas públicas de assistência social são desenvolvidos no Estado brasileiro, no formato de um sistema único descentralizado: o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), aplicável nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal.

Projetos sociais, ações e serviços alinhados aos princípios e diretrizes do SUAS são operacionalizados, em grande medida, por organizações sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor, mediante o estabelecimento de parcerias entre estas - denominadas como organizações de assistência social ou organizações socioassistenciais - e o poder público.

Conforme se verá neste estudo, a partir destas relações colaborativas advindas de parcerias entre o primeiro setor (Estado) e o terceiro setor (organizações de assistência social ou organizações socioassistenciais) de que trata a Lei nacional nº 13.019/2014, direitos de proteção social são garantidos e serviços de assistência social são implementados à sociedade como um todo, a teor do que se verifica no art. 2º da Lei Orgânica de Assistência Social - Lei nacional nº 8.742/1993.

Trataremos agora do Sistema Único de Assistência Social, começando por entender os sistemas nacionais de políticas públicas.

### **1.1. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: responsabilidade dos municípios na implementação e gestão de políticas públicas**

Em que pese a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88 ter inovado trazendo os municípios ao patamar de ente federado, foi somente com a reforma do Estado de 1995 que foi conferido novo atributo ao federalismo brasileiro, com o retorno da União na função de regulação, coordenação e indução de diretrizes e formatos de políticas públicas, passando os municípios a serem os competentes pela implementação e gestão de políticas públicas (Abrucio, 2005; Arretche, 2002; Almeida, 2005).

Dentre os mecanismos de regulação, descentralização de ações e normas criadas, padrões nacionais foram definidos para a execução de políticas públicas, como as ligadas à seguridade social: saúde - sistema único de saúde - SUS e

assistência social - sistema único de assistência social (SUAS), sendo este último sistema o foco deste trabalho.

Em 1993, foi editada a Lei nacional nº 8.742 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Houve uma reorganização em 2004 pelo Plano Nacional de Assistência Social - PNAS, que materializou as diretrizes organizativas da LOAS. Em 2005 foi editada a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, disciplinando a operacionalização da Política Nacional de Assistência Social, e em 2011 a LOAS teve artigos alterados pela Lei nº 12.435, alterações estas onde se verifica a nítida transformação da

política de assistência social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal [...]. A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais (MDS, 2009, p. 22).

Nota-se que a maior parte das políticas de assistência social se dá mediante a oferta de serviços socioassistenciais nas esferas municipais, que, a teor do art. 23 da LOAS, são as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas à proteção social, por meio da garantia de direitos socioassistenciais, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos naquela Lei.

De outra parte, muitas são as dificuldades na implantação do SUAS nos municípios, situação esta que tem mudado frente à celebração de parcerias nos novos formatos instituídos pela Lei nacional nº 13.019/2014, conforme se verá no capítulo 3.

### **1.1.1. Assistência Social**

Assistência social é uma política pública. É um direito de todo cidadão que dela precisar, independentemente de contribuição à seguridade social, a qual tem como objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de

benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei; bem como a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza, a teor do que dispõe o art. 203 da CRFB/88.

Potyara Amazoneida Pereira assevera que, com a instituição da assistência social como direito previsto constitucionalmente, este deixa de ser alternativa de dever moral e passa a ser direito ativo ou positivo; já os necessitados de tal assistência “deixam de ser meros clientes de uma atenção assistencial espontânea – pública e privada - para transformar-se em sujeitos detentores do direito à proteção sistemática devida pelo Estado” (Pereira, 1996, p.99-100).

É neste sentido que Yazbek (2006, p. 10) assevera que a assistência social transita do assistencialismo para o campo da política social.

Assistência Social, deste modo, passa a ser dever do Estado nacionalmente regulado pela Lei nacional nº 8.742/1993 - Lei Orgânica de Assistência Social que, por intermédio de um sistema descentralizado e participativo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), há que prover os mínimos sociais mediante a implementação de programas, projetos, serviços e benefícios, em face dos tipos de proteção: proteção social básica (conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários) e proteção social especial (conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos) - art. 6º c/c art. 6º-A, ambos da Lei nacional nº 8.742/1993.

### **1.1.2. Sistema Único da Assistência Social (SUAS)**

Garantidor de atendimento às necessidades básicas mediante ações de iniciativas públicas e da sociedade, com o Sistema Único de Assistência Social, esforços e recursos são articulados para a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS); e são definidos e organizados os elementos necessários



à implementação e execução da política de Assistência Social de forma padronizada nos serviços, “qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial” (Lajús, 2010, p. 171).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assim, presente em todo o Brasil, visa, por meio de ações integradas a outras políticas setoriais, o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

Modelo de gestão utilizado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social<sup>3</sup>, o SUAS organiza os serviços de Assistência Social, nos níveis municipal, estadual, distrital e federal, e têm por objetivos: consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos; e integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Assim, integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas pela referida Lei Orgânica de Assistência Social<sup>4</sup>, o SUAS é sistema público, não-contributivo,<sup>5</sup> descentralizado e participativo que integra as ações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, responsáveis pela política socioassistencial, e das entidades privadas de assistência social do terceiro setor, muitas vezes por meio da celebração de parcerias com o Estado, como as instituídas pelo regime jurídico das parcerias de que trata a Lei nacional nº 13.019/2014.

O SUAS tem como eixos estruturantes: a matricialidade sociofamiliar;

---

<sup>3</sup> A assistência social é parte do Sistema de Seguridade Social, apresentado pela Constituição Federal de 1988.

<sup>4</sup> Lei nacional nº 8.742/1993, art. 6º, § 2º.

<sup>5</sup> Do tripé da seguridade social: saúde, assistência social e previdência social, somente este último foi criado no formato contributivo.

descentralização político-administrativa e territorialização, estabelecendo novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social com participação popular e normas definidas para informação, monitoramento e avaliação, além de política de recursos humanos própria, estabelecendo ainda a organização da assistência em dois níveis de proteção, divididos em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica tem por objetivo prevenir a violação dos direitos. A Proteção Social Especial, por outro lado, atua quando os direitos já foram violados (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, pessoas em situação de rua, cumprimento de medidas socioeducativas, trabalho infantil, etc.).

## 1.2. Terceiro Setor

Antes de tratar das parcerias da Lei nacional nº 13.019/2014 e suas implicações no âmbito do SUAS, é importante trazer à baila um breve recorte acerca do terceiro setor, onde se inserem as organizações privadas de assistência social, também conhecidas como organizações de assistência social ou organizações socioassistenciais.

Utilizado nos Estados Unidos da América, no final da década de 70 do século passado, para fins de diferenciar o setor da sociedade onde atuam as organizações sem fins lucrativos,<sup>6</sup> o termo “terceiro setor” é conceituado por José Eduardo Sabo Paes como o “conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil” (Paes, 2020, p. 82).

Afonso D’Oliveira Martins e Guilherme D’Oliveira Martins (Martins; Martins, 2007, p. 81) entendem o Terceiro Setor como:

o conjunto das pessoas jurídicas coletivas vinculadas a determinado ordenamento jurídico que são livremente instituídas em vista de perseguirem, de modo predominante e com sentido altruístico, fins de interesse social ou humanitário, fazendo-o com independência face às entidades públicas com as quais colaboram.

Conforme o Manual do Terceiro Setor do Tribunal de Contas do Estado de

---

<sup>6</sup> Conforme Michael O’Neill, nos EUA são utilizados os termos *third sector* (terceiro setor) e *nonprofit sector* (setor sem fins lucrativos). *Nonprofit Management Education: History, Current Issues and de Future*, in Michael O’Neil & Kathleen Fletcher (orgs.), *Nonprofit Management Education: U.S. and World Perspectives*. Westport: Praeger, 1998.

São Paulo (TCE/SP, 2022, p. 09):

TERCEIRO SETOR é um conceito e uma expressão de linguagem traduzida do inglês *third sector*, utilizada nos Estados Unidos da América junto à frase "Non Profit Organizations", cujo texto final resulta em "Terceiro Setor – Organizações Sem Fins Lucrativos". Estes termos provêm do vocabulário sociológico e são utilizados para definir organizações de iniciativa privada, sem fins lucrativos, e que prestam serviços de caráter público.

A designação "Terceiro Setor" identifica área pertinente e implicada com a solução das questões sociais. É representado por cidadãos integrados em organizações sem fins lucrativos, não governamentais, e com objetivo final de gerar serviços de caráter público. Denomina-se desta forma para se diferenciar do Primeiro Setor, o Governo, e do Segundo Setor, empresas da iniciativa privada, com fins lucrativos.

Assim, o Terceiro Setor é formado por pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos ou lucrativos que desenvolvem atividades de interesse público e social e que se submetem a um regime jurídico próprio, variando este de acordo com a natureza de suas atividades e o eventual vínculo que possuam com o Estado.

Conforme se verifica pela noção de Terceiro Setor abordada acima, e pela lição dada por Fernando Mânica (2022, p. 17), a expressão terceiro setor apresenta três elementos: o *subjeto* (pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos ou lucrativos); o *objetivo* (desenvolvimento de atividades de interesse público ou social); e, o elemento *formal* (regime jurídico próprio que varia conforme a natureza de suas atividades e eventual vínculo que possui com o Estado).

Veja-se que a ausência de finalidade lucrativa é característica essencial das organizações que compõem o Terceiro Setor, portanto, embora tais pessoas jurídicas possam e até devam desenvolver atividades econômicas-meio para fins de sua subsistência, eventual resultado econômico deve ser revertido em prol do atingimento dos fins públicos e sociais para os quais foram criadas<sup>7</sup>.

Referidas organizações que compõem o Terceiro Setor não integram, assim, a Administração Pública (primeiro setor), nem desenvolvem atividades empresariais com fins de lucro (segundo setor), razão pela qual são designadas pela expressão Terceiro Setor.

---

<sup>7</sup> As entidades que compõem o Terceiro Setor não podem distribuir entre os seus sócios, 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, devendo aplicar integralmente eventuais resultados econômicos na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (Lei nacional nº 13.019/14, art. 2º, inciso I).

Segundo dados oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) relativos ao mapeamento das organizações sem fins lucrativos que compõem o terceiro setor no Brasil, em 2020 havia 815.676 organizações da sociedade civil.<sup>8</sup>

Em sua maioria, as organizações do terceiro setor ou entidades sem fins lucrativos (ESFL), de que trata a Lei nacional nº 13.019/2014, são constituídas como associações ou fundações de direito privado com autonomia e administração própria, cujo objetivo é voltado ao atendimento de interesses públicos e sociais. Dentre as áreas de atuação das entidades sem fins lucrativos, cita-se, a título exemplificativo: direitos humanos, saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, proteção ao meio ambiente, direitos da criança e do adolescente, direitos da pessoa idosa, direitos da pessoa com deficiência.

Em relação à evolução do estudo do Terceiro Setor no Brasil frente às atividades de organizações sem fins lucrativos, é possível identificar uma fase mais inicial ou tradicional, marcada pelo assistencialismo; e uma fase mais moderna e dinâmica, onde “os direitos sociais passaram a ser reconhecidos como inerentes ao conceito de cidadania em uma sociedade que se pretende civilizada” (Paes, 2020, p. 92). Tal evolução se torna visível durante o período do governo militar (1964-1985), onde a sociedade se mobiliza no combate ao autoritarismo e arbítrios comuns naquele período. Naquele momento, a sociedade civil se afirma e a democracia é valorizada.

Assim, compreender o tema é de extrema importância, tendo em vista o papel de relevo desempenhado pelas organizações sem fins lucrativos na concretização de direitos fundamentais consagrados na Constituição<sup>9</sup> e nas diversas leis que dispõem sobre políticas públicas.

Para Bobbio (2004, p. 9), direitos fundamentais “são direitos históricos, decorrentes da luta da sociedade em defesa de novas liberdades e da garantia daquelas já constituídas”. Neste sentido, em sua maioria, as entidades que compõem o Terceiro Setor objetivam a garantia, a defesa e a promoção de direitos, transformando-os em políticas públicas efetivas que permitam o acesso a tais direitos aos seus beneficiários.

---

<sup>8</sup> *Apud* Mânica, 2022, p.13.

<sup>9</sup> Direitos fundamentais são direitos humanos positivados nas Constituições. Neste sentido, Ingo Sarlet afirma que os direitos fundamentais não se confundem com os direitos humanos, que são uma gama de direitos com conteúdo parecido, garantidos constitucionalmente (SARLET, 2015, p. 28).

Neste íterim, a compreensão do Terceiro Setor perpassa pela análise de dois conceitos-chave: sociedade civil e organizações não governamentais, para além das expressões que indicam formas jurídicas, bem como títulos e certificados outorgados pelo Poder Público (Mânica, 2022, p. 19).

### 1.2.1. Sociedade Civil e Terceiro Setor

É importante diferenciar as expressões Sociedade Civil e Terceiro Setor.

De definição polissêmica, o termo “sociedade civil” é tratado pelas diversas ciências sociais, políticas, econômicas, de administração, e pelas áreas acadêmicas voltadas à assistência social, educação e saúde, sob diversos vieses e interpretações.

Assim, sociedade civil é uma expressão que apresenta diversos significados, fazendo com que ela seja vista como “esfera não estatal, antiestatal, pós-estatal e até supraestatal” (Paes, 2020, 78).

Para Friedrich Hegel (1997, p. 204-247), “em *sentido negativo*, o conceito moderno de sociedade civil é: aquilo que não faz parte do Estado”, designando a *sociedade fora do Estado*, ou seja, uma sociedade que se situa na esfera das relações sociais distinta da esfera das relações políticas. Nesse contexto, o Estado teria passado a ser entendido como *sociedade política*, sob forma de aparelho, máquina ou instituição, distinto da sociedade civil.

Ainda, segundo Mânica (2022, p. 21),

Com a consolidação da democracia e o reconhecimento dos direitos fundamentais, a sociedade civil passou a ser visualizada como palco de ação social. Nesse contexto, em *sentido positivo*, a sociedade civil pode ser entendida como espaço no qual uma série de atores, como indivíduos, empresas, organizações corporativas, instituições do terceiro setor e mesmos grupos mafiosos e fundamentalistas, promove disputas sociais, econômicas e ideológicas em torno de seus propósitos e valores. Neste cenário, o terceiro setor corresponde a um dos diversos atores sociais que integram a sociedade civil.

Neste mesmo sentido, salienta o filósofo e sociólogo alemão Jurgen Habermas (1997, p.105-116) que:

é na sociedade civil que os grandes temas da atualidade - como a diversidade cultural, o perigo nuclear, a proteção e defesa do meio ambiente, o empobrecimento dos países não desenvolvidos - são captados e identificados, muito antes de fazê-los os centros decisórios do Estado. Dessa forma, os líderes sociais e comunitários levantam tais problemas e os direcionam para as entidades representativas da sociedade, que acabam

por transformá-los em bandeiras sociais de grande relevância, inserindo-os, assim, na agenda política, de modo a influenciar a atuação tanto do Estado quanto do mercado.

Virgínia Fontes, que introduziu a expressão na doutrina nacional, a conceitua como um dos terrenos fundamentais da luta de classes em sociedades capitalistas modernas sob Estado de Direito, “inclusive por sua estreita relação com o Estado” (Fontes, 2010, p. 231).

Assim, embora as entidades que compõem o Terceiro Setor não se confundam com a sociedade civil, são o grupo mais importante dentre seus vários atores.

### **1.2.2. Organizações não governamentais e Terceiro Setor**

A expressão organização não governamental (ONG, no inglês, NGO - non-governmental organization) não se trata de denominação existente no ordenamento jurídico nacional, como o é o termo organização da sociedade civil (OSC) introduzido pela Lei nacional nº 13.019/2014; nem de natureza jurídica. Certo é que nenhuma das duas expressões, tampouco terceiro setor, se encontra no rol das pessoas jurídicas admitidas em nossa legislação, conforme se depreende da leitura do artigo 44 do Código Civil Brasileiro<sup>10</sup>.

Expressão genérica utilizada para se referir a um conjunto de organizações privadas da sociedade civil que tenham iniciativa social, sem fins lucrativos, as referidas organizações integram o terceiro setor, mas com ele não se confunde. Se diferenciam também das outras entidades que fazem parte do terceiro setor, ante a natureza de sua atuação que não objetiva apenas a suplementação de atividades da Administração Pública na prestação de serviços públicos; mas, sim, em atuar em prol da defesa de direitos fundamentais existentes e dos que passam a ser necessários ante à evolução da sociedade, como também pela busca de desenvolvimento sustentável e a paz social, dentre outros, motivo pelo qual o seu uso deve ser cauteloso (Piovesan; Barbieri, 2005, p. 87).

A nomenclatura ONG ganhou maior importância a partir de sua formalização no sistema de representações da Organização das Nações Unidas - ONU, passando

---

<sup>10</sup> Nos termos do art. 44, do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito privado as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas e os partidos políticos.

a designar organizações dotadas de representatividade como interlocutores da ONU na realização de estudos de caráter econômico, social, cultural, educacional e sanitário (Mânica, 2022, p. 22).

Já no Brasil, a sigla ONG ganhou forças na década de 60 do século passado, onde se formaram grupos de protesto à ditadura militar ou grupos de apoio a causas populares. A sigla passou, então, a estar vinculada àquelas organizações populares que buscavam a defesa e o apoio dos interesses da coletividade (Resende; Silva, 2018, p. 26).

A partir da década de 70, houve uma expansão significativa de associações civis, movimentos sociais, sindicatos, grupos ambientalistas e defesa de minorias.

Ensina Mânica (2022, p. 22-23) que “com o tempo, as ONGs passaram a desempenhar importante papel na execução de serviços de interesse público em parceria com os Estados”. Neste sentido, afirma que:

a sigla ONG passou a ser utilizada para se referir a todas as entidades não vinculadas a governos nacionais, que têm como objetivo: (i) chamar a atenção de Estados e da comunidade internacional para problemas sociais; e (ii) prestar serviços de interesse público, de modo independente ou em parceria com os Estados.

Atualmente, é possível notar um papel de relevo das ONGS ao atuarem ao lado do Estado como colaboradoras na implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo que se mantêm como importante agente de pressão social na defesa e na promoção de direitos.

O reconhecimento da importância das entidades sem fins lucrativos voltadas à transformação da realidade social, à influência na definição de políticas públicas e à produção de bens e serviços de interesse público fez com que elas passassem a ser designadas em seu conjunto como Terceiro Setor (Mânica, 2022, p. 23).

Na busca de um conceito para o Terceiro Setor, doutrinariamente tem-se utilizado a classificação que compreende o Estado<sup>11</sup> como organização integrada por três setores que se relacionam e se complementam na efetivação de ações que lhes dão sentido, existência e funcionalidade. Para compreender a existência de um Estado de forma completa, ele deve se constituir, dos três setores da sociedade, quais sejam: Governo, Mercado e Organizações da Sociedade Civil (Resende; Silva,

---

<sup>11</sup> Espaço geográfico ocupado por pessoas de forma organizada e soberana (Tomáz de Aquino, 2018, p. 22)

2018, p. 22).

Mânica (2022, p. 24) explica que a expressão Terceiro Setor, em sua concepção original, surgiu em consequência de um recorte da realidade socioeconômica em três categorias classificadas como: Primeiro, Segundo e Terceiro Setor.

O Estado ou Governo representa o primeiro setor: o setor público (ente com personalidade jurídica de direito público) encarregado de funções públicas essenciais; o Mercado representa o segundo setor: setor privado, encarregado da produção e comercialização de bens e serviços e que desenvolve suas atividades econômicas com fins de lucro; e, ao lado destes, um terceiro setor, constituído por entidades que, embora de direito privado, são dotadas de estrutura, funcionamento e racionalidade próprios, visando não o lucro<sup>12</sup>, mas sim, o desenvolvimento de atividades de interesse público e social.

Portanto, o Terceiro Setor congrega as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos, e que se voltam aos interesses individuais homogêneos, coletivos ou públicos, ou ainda, ao benefício mútuo de seus membros (Resende; Silva, 2018, p. 23).

### **1.3. Organizações do Terceiro Setor no SUAS**

Conforme visto no item 1.1.2 deste trabalho, o art. 6º, § 2º da Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS) dispõe que o SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas organizações de assistência social.

Nos termos do artigo 3º da LOAS, consideram-se organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por aquela Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

Art. 3º [...]

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I

---

<sup>12</sup> Eventuais resultados econômicos são revertidos em prol dos objetivos sociais/estatutários da entidade.



e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

Tanto a proteção social básica quanto a especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos *e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS* (art. 6º-B, *caput*)

A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial (§ 1º do art. 6º, LOAS).

Para ter reconhecido seu vínculo com o Suas, a entidade/organização de assistência social deve ser constituída em conformidade com o disposto no art. 3º da LOAS; inscrita em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º; e integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19, denominado Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social - CNEAS.

As entidades vinculadas ao Suas poderão celebrar convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos pela LOAS, conforme as disponibilidades orçamentárias (§ 3º, art. 6º-B, LOAS).

Veja-se o que dispõe o art. 10 da LOAS:

Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, deverão observar as normas expedidas pelo Conselho Nacional

de Assistência Social (CNAS).

Neste sentido, o CNAS aprovou, por meio da Resolução nº 109/2009, a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, organizando-os por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. As disposições contidas na referida resolução são de observância obrigatória tanto pelos entes federativos quanto pelas organizações de assistência social na implementação da política de assistência social<sup>13</sup>.

Quanto ao funcionamento das entidades e organizações de assistência social, este depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso (art. 9º, LOAS), cabendo a estes Conselhos a fiscalização de tais entidades.

As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao Suas cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal (art. 36, LOAS).

A representatividade das organizações do terceiro setor no Suas também se dá por meio de sua participação nos Conselhos de Assistência Social, que funcionam como instâncias deliberativas do Suas e têm composição paritária entre governo e sociedade civil, conforme prevê o art. 16 da LOAS.

No que diz respeito ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela própria Lei nº 8.742/1993, se trata de órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. É composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, sendo 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios; e 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

---

<sup>13</sup> A Resolução nº 109/2009 possui uma matriz padronizada onde apresenta o nome e a descrição de cada serviço socioassistencial; os usuários dos serviços; os objetivos; as provisões necessárias; as aquisições esperadas para os usuários; as condições e formas de acesso; o período de funcionamento; a abrangência territorial; a articulação em rede; e, os impactos sociais esperados.

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO SOBRE PARCERIAS

Ensinam Paes e Carvalho Filho (2020, p. 571; 2008, p. 321) que os serviços públicos devem ser prestados diretamente pelo Estado, objetivando atender às necessidades da coletividade. Todavia, interessa ao Estado dividir, algumas vezes, a tarefa de executá-los, como a própria Constituição Federal de 1988 autoriza. Por sua vez, há também interesse de particulares em tal execução, com ou sem conotação de obtenção de lucros ou de exploração econômica. Ambos, no entanto, com o necessário acompanhamento e controle do Estado, evitando que o interesse privado se sobreponha ao interesse público.

Assim, podem os serviços públicos ser executados direta ou indiretamente pelo Estado. No primeiro caso, o Estado presta diretamente os serviços públicos por meio de órgãos que integram a sua estrutura administrativa. Já na execução indireta, o Estado, por sua conveniência, transfere, sem abdicar do dever de controle, os encargos da prestação de serviços públicos a outras pessoas integrantes ou não da Administração Pública (Paes, 2020, p. 572), o que ocorre, por exemplo, no caso da política nacional de assistência social, comumente implementada em parceria do Estado com organizações sem fins lucrativos.

A transferência da execução da atividade estatal é denominada como descentralização, podendo ocorrer de três formas, segundo o ensinamento de Paes (2020, p. 572-573): delegação legal, cujo processo é formalizado por meio de lei que admite a descentralização e autoriza a criação de pessoa jurídica de direito público para executar o serviço; delegação negocial com a transferência do serviço público aos particulares por meio de negócio jurídico regido basicamente pelo direito público - a concessão e a permissão de serviço público; e a terceira forma que é o regime de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos que, por sua capacidade de mobilização, estrutura e eficiência, podem prestar com celeridade e presteza os serviços necessários à população, fazendo com que a sociedade civil, por meio de pessoas jurídicas de direito privado (terceiro setor) executem serviços públicos. É o caso das organizações que atuam na política de assistência social.

Neste sentido, Carvalho Filho (2008, p. 379) classifica os regimes de parceria social, que é a formalizada entre o Estado e organizações sem fins lucrativos, em quatro grupos: 1) regime de convênios administrativos; 2) regime dos contratos de gestão, onde estão inseridas as Organizações Sociais (OSs); 3) regime da gestão

por colaboração, onde se inserem as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e os Termos de Parceria; 4) regime das parcerias voluntárias, onde se inserem as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) por meio dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação da Lei nacional nº 13.019/2014.

Neste sentido, as relações colaborativas de parcerias sociais entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSCs), antes da Lei nacional nº 13.019/2014, se davam mediante formalização de convênios, contratos de gestão e termos de parceria.

Vejamos de forma breve o formato das parcerias antes e após a Lei nacional nº 13.019/2014.

## **2.1. Convênios**

Os convênios foram criados a princípio para a formalização de parcerias entre entes federativos visando a descentralização da execução de serviços e políticas públicas centradas à época na União, para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

O instituto do convênio, outrossim, foi consagrado pela emenda constitucional nº 19/1998, *verbis*:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

De outra parte, mediante normatizações jurídicas infralegais, especialmente em âmbito federal, estes ajustes foram se estendendo para a celebração entre um ente federativo e uma organização sem fins lucrativos.

Nesse tipo de negócio jurídico, o elemento fundamental é a cooperação, e não o lucro, ou seja, tanto a Administração Pública quanto o particular desejam alcançar os mesmos objetivos.

Portanto, trata-se de um acordo para consecução de objetivos de interesses comuns entre os partícipes, ou seja, os interesses dos partícipes coincidem, são comuns, há um interesse recíproco que será executado em regime de mútua cooperação.

No entanto, em face da inexistência de lei nacional que regulamentasse o tema, estados e municípios passam a firmar convênios com organizações sem fins lucrativos, para fins de implementação de políticas públicas, incluindo as atinentes ao SUAS, com fulcro no art. 116 da Lei nacional nº 8.666/1993<sup>14</sup> (antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e em normativos federais instáveis que tratavam do assunto, tais como instruções normativas, decretos e portarias.

Neste sentido, ensina Paes (2020, p. 734) que no plano infraconstitucional não há uma lei específica que preveja o instituto dos convênios e os discipline em sua totalidade. O convênio se caracteriza como um modelo instável, especialmente por não ter disciplina legal e homogênea.

Com a Lei nacional nº 13.019/2014 (art. 84), tal ajuste de parceria voltou a ser centrado para a formalização de parcerias entre entes federativos, somando-se a estes os firmados com OSCs que atuam de forma complementar ao sistema único de saúde, consoante o disposto no § 1º do art. 199 da CRFB/88.

## **2.2. Contrato de gestão - Lei federal nº 9.637/1998: Lei das Organizações Sociais (OSs)**

É importante entender o significado do termo *Organização Social - OS* no contexto de parcerias entre estas e o Poder Público.

Para Mânica (2022, p. 32)

Organização Social é expressão de conteúdo técnico-jurídico que designa um certificado outorgado pela Administração Pública a entidades privadas sem fins lucrativos, criadas sob a forma de associação ou fundação, que preenchem os requisitos previstos em lei do respectivo ente federativo.

A certificação ou qualificação de OS foi criada por uma lei editada no decorrer de um processo político federal denominado “Reforma Administrativa do Estado” no final da década de 90 com o objetivo de viabilizar a gestão de estruturas públicas voltadas à prestação de atividades sociais por entidades sem fins lucrativos, tendo como fundamento o princípio da eficiência, que exige da Administração Pública a adoção de formas administrativas mais adequadas para a prestação de cada uma das atividades sob sua responsabilidade.

O agravamento da crise do Estado, especialmente no que se refere à ineficiência na prestação de serviços públicos, em especial na área social, trouxe a

---

<sup>14</sup> A lei nacional nº 8.666/1993 foi revogada pela Lei nacional nº 14.133/2021 em 30/12/23.

necessidade de mudança na atuação estatal, o que foi promovido em solo pátrio por uma série de reformas nos níveis constitucional e infraconstitucional (Mânica, 2022, p. 93).

A proposta da reforma partiu da premissa de que a estrutura organizacional mais adequada para efetivar a prestação de serviços não exclusivos do Estado seria o setor público não estatal<sup>15</sup>, onde se inserem as organizações sem fins lucrativos parceiras do Estado, conforme a doutrina majoritária.

Ensinam Resende e Silva (2018) que:

Por meio da reforma administrativa, as organizações estatais teriam suas administrações transferidas para a iniciativa privada; tendo ficado, inclusive, estabelecido na Portaria SLP nº 923, de 20 de abril de 1998, que a “Implantação de Organizações Sociais: objetiva apoiar a transformação de instituições públicas federais, responsáveis pela execução de atividades que não são exclusivas do estado, em organismos públicos não estatais (Organizações Sociais) sem fins lucrativos.

Tal fato se dá porque, com o advento da Constituição de 1988, as entidades que funcionavam como braços privados do Estado foram transformadas em órgãos estatais, perdendo sua autonomia para contratar serviços ou comprar produtos sem licitação ou para admitir funcionários sem concurso público.

Assim, a proposta de execução de serviços públicos não exclusivos do Estado pelo setor público não estatal foi materializada pelo novo modelo de relação entre o estado e a sociedade civil organizada introduzido pela Lei federal nº 9.637/1998, a qual criou a qualificação de Organização Social - OS e disciplinou um novo modelo de ajuste denominado Contrato de Gestão.

As organizações sociais, assim, objetivam ser um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, mas não constituem uma nova pessoa jurídica; inserem-se no âmbito das pessoas jurídicas já existentes sob a forma de fundações, associações civis e sociedades civis, todas sem fins lucrativos, estando fora da Administração Pública, pois são pessoas jurídicas de direito privado (Paes, 2020, p. 575).

Para fins de obtenção da qualificação de OS, a entidade sem fins lucrativos deve atender ao conjunto de requisitos estabelecido na lei específica que trata do tema, devendo desenvolver atividades que sejam dirigidas a atividades específicas: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do

---

<sup>15</sup> Público, tendo em vista a finalidade do serviço que seria executado; e não estatal, em decorrência da ausência de vínculo com o aparato administrativo do Estado.

meio ambiente, cultura e saúde<sup>16</sup>.

Ao assinar um contrato de gestão:

o Estado opta por realizar a execução indireta dos serviços mediante parceria com uma OS, no entanto, tal execução indireta não se confunde com delegação, pois nesta haveria a transferência, ao particular, de atividades exclusivas do Estado. Além disso, o Contrato de Gestão possui uma natureza de cooperação, isto é, de conjugação de esforços para a mesma finalidade, se diferenciando do contrato tradicional de prestação de serviços, uma vez que não há uma relação comercial ou existência de interesses contrapostos. (Cartilha OAB, 2023).

Qualificada como OS, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens, equipamentos e pessoal do Estado. Por outro lado, para a formação dessa parceria, a OS se obriga a firmar um contrato de gestão com o Poder Público, por meio do qual são acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público (Paes, 2020, p. 575).

Com o passar dos anos, as OSs se tornaram uma alternativa eficiente e eficaz para gestão de serviços públicos não exclusivos do Estado, especialmente na gestão de estruturas públicas como unidade de saúde, centros de pesquisa, bibliotecas, teatros e museus, que são as áreas que mais possuem equipamentos públicos sendo gerenciados por OSs no país.

### **2.3. Termo de Parceria - Lei federal nº 9.790/1999: Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**

Ensina Paes (2020, p. 608) que a Lei federal nº 9.790/1999 estabeleceu, de forma pioneira, um novo disciplinamento jurídico às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que compõem o denominado "Terceiro Setor", que agrupa organizações sem fins lucrativos, ao conferir-lhes a possibilidade de serem qualificadas, pelo Poder Público, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e poderem com ele relacionar-se por meio de parceria.

Segundo o doutrinador, na verdade, foi instituído um primeiro marco legal englobando todas as entidades que formam o Terceiro Setor e que apresentem em seus estatutos objetivos ou finalidades sociais voltadas para a execução de atividades de interesse público nos campos da assistência social, cultura, educação, saúde, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, ética, paz, cidadania,

---

<sup>16</sup> Lei nº 9.637/1998. Art. 1º.

direitos humanos, democracia e outros valores fundamentais, além da defesa, preservação e conservação do meio ambiente. Essas entidades poderão relacionar-se com o Poder Público federal, estadual, distrital ou municipal, visando à execução de atividades de interesse público por meio de um vínculo de cooperação entre as partes, que a lei denominou de termo de parceria.

Assim, seguindo o processo de Reforma do Estado, um ano após a publicação da Lei das Organizações Sociais, foi aprovada a Lei federal nº 9.790/1999, que criou uma modalidade de certificação outorgada pelo Poder Público: a OSCIP, e instituiu a possibilidade de celebração de um outro novo instrumento de ajuste com o Poder Público, o referido Termo de Parceria<sup>17</sup> (Mânica, 2022, p. 94).

OSCIP, assim, é um título concedido pelo Ministério da Justiça àquelas entidades privadas sem fins lucrativos que preencham os requisitos previstos na Lei federal nº 9.790/1999.

Ensina Mânica (2022, p. 33) que o certificado de OSCIP surgiu como decorrência da proliferação das instituições do terceiro setor ocorrida a partir do processo de redemocratização do Estado brasileiro. Os dois grandes objetivos que pautaram a edição da Lei das OSCIPs foram: (i) a necessidade de reconhecimento estatal a entidades que atuam em áreas não alcançadas pelos certificados públicos até então existentes; e (ii) a necessidade de critérios objetivos de certificação, com o estabelecimento do dever estatal de certificação daquelas entidades que atendam aos critérios previstos em lei.

Uma vez titulada como OSCIP, a entidade sem fins lucrativos passa a ter a possibilidade de celebrar com o Poder Público o instrumento jurídico denominado *Termo de Parceria*, que tem como objetivo instrumentalizar ajustes entre o Poder Público e uma OSCIP com o objetivo da realização, em regime de parceria, de uma atividade de interesse público.

Mânica (2022, p. 33) ao explicar a diferença entre o Contrato de Gestão e o Termo de Parceria, diz que os escopos são diversos:

enquanto o Contrato de Gestão tem como finalidade a transferência da gestão de uma estrutura pública, o Termo de Parceria tem como objeto o incentivo a uma atividade de interesse público já desempenhada pela

---

<sup>17</sup> O Termo de Parceria é definido no art. 9º da Lei nº 9.790/1999 como instrumento destinado à formação de vínculo de cooperação entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIP para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da referida lei.



entidade privada.

Contudo, não obstante as diferenças entre esses instrumentos, tanto os contratos de gestão quanto os termos de parceria inserem-se no processo de transformação pelo qual tem passado o Estado brasileiro, que realça a importância do terceiro setor e a formalização de parcerias sociais na concretização das tarefas impostas ao Estado pela Constituição Federal de 1988.

#### **2.4. Nova lei das parcerias - Lei nacional nº 13.019/2014: Organizações da Sociedade Civil (OSC)**

Ensina Paes (2020, p. 92) que o Terceiro Setor tem um caráter estratégico de grande importância no âmbito de qualquer sociedade que se preocupe com o desenvolvimento social e a consolidação de valores democráticos, pluralistas, comprometidos com a solidariedade humana e o sentido de comunidade. Ao se observar a trajetória do Terceiro Setor entre nós, é possível identificar a existência de uma face bem tradicional, marcada pelo assistencialismo à moda antiga e epitomada pelo paternalismo e a condescendência da esmola; e uma fase mais moderna, dinâmica, onde os direitos sociais passaram a ser reconhecidos como inerentes ao conceito de cidadania em uma sociedade que se pretende civilizada.

Assim, com base no reconhecimento da importância e relevância da sociedade civil organizada para o fortalecimento da democracia, partindo do pressuposto de que tais organizações têm muito a contribuir para o bem-estar da sociedade brasileira, foi publicada no ano de 2014 a Lei nacional nº 13.019, criando o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil<sup>18</sup>. Tal regime objetiva tornar mais transparentes, eficientes e eficazes as relações entre o Estado e as entidades de direito privado sem fins lucrativos no tocante às parcerias para desenvolvimento de ações de interesse comum que visem ao melhor atendimento das demandas sociais.

Segundo Lopes (2016, p. 27), o novo Marco Regulatório traz maior segurança jurídica para as OSCs, uma vez que estas passam a contar com uma única norma estruturante, aplicável às suas relações de parceria com os diversos órgãos e entidades da administração pública federal, distrital, estadual e municipal.

---

<sup>18</sup> Não obstante, promulgada na data de 31 de julho de 2014, a Lei nacional nº 13.019/2014 entrou em vigor para União, Estados e Distrito Federal na data de 23 de janeiro de 2016, e para os Municípios em 01 de janeiro de 2017.

Conforme Paes (2020, p. 97), o Terceiro Setor necessitava, há muito, de norma própria que regulasse com transparência e objetividade a sua relação com o Estado, englobando todas as entidades, independentemente de qualificação, titulação ou certificação que possuam. Essa relação de colaboração se concretiza com a utilização de recursos públicos que assegurem a relevância dessas organizações para o processo democrático, respeitando a autonomia desses entes e fortalecendo-os para a complementação da execução de políticas públicas governamentais e também de novos direitos.

A Lei nacional nº 13.019/2014, assim, trata-se de uma lei de normas gerais que possui caráter nacional. Conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, teve como missão aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às OSCs e suas relações de parceria com o Estado.

#### **2.4.1. Considerações acerca da denominação Organizações da Sociedade Civil**

Diferentemente do que fez a lei das OSs e a lei das OSCIPs, a Lei nacional nº 13.019/2014 não criou qualquer qualificação, certificação ou titulação como condição para celebração das parcerias, apenas se referindo às entidades de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil.

Portanto, *Organização da Sociedade Civil - OSC* é a denominação adotada pela Lei nacional nº 13.019/14 para se referir a um conjunto de entidades privadas sem fins lucrativos, incluindo cooperativas sociais e organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social, distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos<sup>19</sup>.

Mânica (2022, p. 34) ressalta que OSC consiste em uma denominação legal que independe de um ato de reconhecimento formal pelo Poder Público.

#### **2.4.2. Novos instrumentos jurídicos**

A Lei nacional nº 13.019/2014 instituiu três modalidades ou instrumentos jurídicos, quais sejam: o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação. Tais instrumentos substituíram os convênios com as entidades do terceiro setor, ficando estes restritos aos ajustes firmados entre os próprios entes federativos e aqueles celebrados com OSCs para as ações complementares ao

---

<sup>19</sup> Lei nº 13.019/2014. Art. 2º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”.

Sistema Único de Saúde, consoante art. 199 da CRFB/88<sup>20</sup>.

Muraro (2019, p. 73) assevera que os novos instrumentos jurídicos criados agregam valores contemporâneos de gestão pública, diferenciando institutos que antes estavam agregados sob o manto dos convênios.

### **2.4.3. Mudanças e inovações advindas da Lei nacional nº 13.019/2014**

Com a edição da Lei nacional nº 13.019/2014, as relações de parceria passam a ser regidas por um regime jurídico próprio, de caráter nacional e que trata de forma minuciosa de cada etapa da parceria: 1) planejamento; 2) seleção e celebração; 3) execução; 4) monitoramento e avaliação; e 5) prestação de contas, representando avanço no arcabouço legal e normativo acerca do tema.

Sendo assim, se mostra relevante a análise comparativa entre os novos procedimentos a serem adotados e os praticados à época dos convênios, na qual passamos a expor em breve síntese:

#### **2.4.3.1. Fase de planejamento**

Conforme se depreende da análise do diagnóstico apresentado pelo Grupo de Trabalho instituído no âmbito do governo federal por meio do Decreto nº 7.568/2011, o planejamento no âmbito dos convênios era insuficiente. Não se sabia ao certo quais objetivos e metas deveriam ser atingidas, com quais mudanças concretas em dada realidade social o projeto pretendia contribuir, quais indicadores seriam utilizados para aferir os resultados pretendidos, aliás, tampouco a avaliação se dava por resultados.

A fim de corrigir esta situação, o legislador fixa como uma das diretrizes do regime jurídico instituído pela Lei nacional nº 13.019/2014 a priorização do controle de resultados<sup>21</sup>. Tal fato exige maior planejamento da parceria, seja pela Administração Pública, seja pela OSC, uma vez que os fins almejados pela parceria a ser formalizada. Além disso, todo planejamento deve ser feito em observância às normas específicas de cada política setorial<sup>22</sup> e contemplar aspectos técnicos, operacionais e financeiros, devendo estar transcrito em um documento técnico denominado plano de trabalho.

---

<sup>20</sup> Lei nacional nº 13.019/2014, art. 84, p. único, I e II.

<sup>21</sup> Lei nacional nº 13.019/2014, art. 6º, II.

<sup>22</sup> Lei nacional nº 13.019/2014, art. 2º-A.

A nova lei exige, também, que antes da celebração da parceria o órgão público responsável pela política pública emita um parecer técnico<sup>23</sup> se manifestando, além de outros pontos, acerca da viabilidade da execução proposta no plano de trabalho da OSC, devendo ser verificada a potencialidade das atividades propostas para o alcance dos resultados esperados, o estabelecimento de adequados indicadores de resultados, a alocação de despesas compatíveis com as atividades propostas e com os valores de mercado e a definição da forma de monitoramento e avaliação.

Trata-se de um desafio a ser enfrentado pela Administração Pública e pelas Organizações da Sociedade Civil que pretendam firmar parcerias, dado a relevante mudança no processo de planejamento e na cultura administrativa, seja na forma de elaboração dos planos de trabalhos, seja na sua análise.

#### **2.4.3.2. Fase de seleção e celebração**

Segundo Manguiera (2019, p. 221), as Constituições, assim como as demais normas jurídicas, são espelhos do tempo no qual foram produzidas. E na reabertura democrática do Brasil, é natural que a Constituição Federal de 1988 tenha inaugurado um ordenamento jurídico comprometido com a participação da sociedade na atuação estatal. Neste sentido, houve uma afirmação e uma garantia de direitos sem precedentes em nossa história e, em relação às parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil, o ordenamento jurídico brasileiro posterior a 1988 permitiu um incremento das formas de participação da sociedade civil na realização do interesse público. Por meio de parcerias com o Estado, a sociedade civil, assim, passou a ter atuação relevante em diversos papéis, inclusive na formulação e execução de políticas públicas.

Ocorre que, nos convênios, historicamente, por ausência de previsão legal, as entidades conveniadas eram escolhidas de maneira discricionária, segundo os interesses do Administrador Público, o que sempre foi objeto de muita crítica, tendo em vista a afronta ao princípio constitucional da impessoalidade. Não havia, deste modo, um procedimento público pautado na transparência e na escolha isonômica da entidade.

Por outro lado, a Lei nacional nº 13.019/2014 buscou uma solução para

---

<sup>23</sup> Lei nacional nº 13.019/2014, art. 35, V, “d”.

assegurar, com transparência, a igualdade de oportunidades no estabelecimento de uma parceria, exigindo que a celebração destas decorra de um procedimento público transparente e que democratize o acesso aos recursos públicos por meio de editais<sup>24</sup>.

Tal procedimento é denominado de chamamento público e trata-se de um mecanismo voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto, ao mesmo tempo que se garanta a observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e de outros correlatos. Assim, as propostas apresentadas pelas OSCs passam a ser analisadas sob o viés técnico a partir de critérios objetivos de seleção, retirando a discricionariedade e o subjetivismo na seleção, tal qual acontecia outrora com os convênios.

Para Paes (2020, p. 109)

Em boa hora, adentrou no ordenamento jurídico, como lei, a exigência de que houvesse previamente à celebração de parceria com o Poder Público um "chamamento público" para que, indistintamente, fosse noticiado para toda e qualquer entidade do Terceiro Setor a existência de uma política pública que pudesse ser executada com o concurso de uma organização da sociedade civil.

Trata-se de dar concretude ao princípio constitucional da impessoalidade, previsto no caput do art. 37 da CF, impondo à Administração Pública a vedação de privilégio ou de pessoas, devendo agir sempre em razão do interesse público.

A Lei detalha, ainda, de forma clara, a documentação e as condições a serem atendidas pelas OSCs interessadas, bem como as providências a serem adotadas pela Administração Pública na formalização da parceria<sup>25</sup>.

#### **2.4.3.3. Fase de execução**

Até a edição da Lei nacional nº 13.019/2014, não havia um entendimento homogêneo acerca das regras e procedimentos a serem observados na gestão

---

<sup>24</sup> Existem hipóteses onde o Administrador Público poderá dispensar ou inexigir o chamamento público, consoante os artigos 30 e 31 da Lei nacional nº 13.019/2014.

<sup>25</sup> Artigos 33, 34, 35 e 39 da Lei nacional nº 13.019/2014.

dos recursos públicos pela OSC, havia interpretações distintas e analogias indevidas<sup>26</sup>. Tal situação ocasionava insegurança jurídica para as OSCs, uma vez que muitas vezes se viam obrigadas a devolver recursos utilizados dado uma nova interpretação acerca de despesas vedadas ou procedimentos inadequados.

Após a edição da nova lei, as regras atinentes à execução ficaram claramente definidas<sup>27</sup>, sendo que a OSC é a responsável pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos, devendo geri-los de acordo com as regras e os princípios legalmente estabelecidos.

#### **2.4.3.4. Fase de monitoramento e avaliação**

Conforme se depreende da análise do diagnóstico apresentado pelo Grupo de Trabalho instituído no âmbito do governo federal por meio do Decreto nº 7.568/2011, nos convênios, havia pouca ênfase no controle de resultados.

Por sua vez, a Lei nacional nº 13.019/2014 atribui à Administração Pública a obrigação de promover o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria<sup>28</sup>, adotando ações preventivas e saneadoras que asseguram a regular execução do objeto avençado.

Para tanto, a nova lei exige a designação de um agente público como gestor da parceria, sendo este o responsável pela gestão e acompanhamento da parceria e emissão do parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final. Exige, ainda, a designação de um órgão colegiado denominado comissão de monitoramento e avaliação para análise e homologação dos relatórios de monitoramento e avaliação, que deve conter, dentre outros elementos, a análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto<sup>29</sup>. Como mecanismos de acompanhamento, a lei incentiva a realização de visitas técnicas *in loco* e de pesquisas de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho.

Desse modo, segundo Siqueira (2019, p. 282), o monitoramento e a

---

<sup>26</sup> A título de exemplo, a obrigação da entidade privada sem fins lucrativos adotar a licitação pública para as compras e contratações das despesas previstas no plano de trabalho.

<sup>27</sup> Os artigos 45 a 57 da Lei nacional nº 13.019/2014 tratam das regras atinentes à execução da parceria.

<sup>28</sup> Art. 58 da Lei nacional nº 13.019/2014.

<sup>29</sup> Art. 59 da Lei nacional nº 13.019/2014.

avaliação estão diretamente ligados ao acompanhamento da execução do objeto da parceria. São ações que se preocupam em verificar se o objeto está sendo cumprido de maneira adequada e com a correta utilização dos recursos públicos, devendo ser avaliado se o objeto executado alcançou a finalidade pretendida. Portanto, a Administração Pública deverá se organizar de modo a cumprir de forma adequada a obrigação legal a ela imposta.

#### **2.4.3.5. Fase de prestação de contas**

O dever de prestar contas decorre do comando constitucional insculpido no parágrafo único do artigo 70 da CRFB/88. Vejamos:

Art. 70. Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Ocorre que, à época dos convênios, havia pouca ênfase no controle de resultados. Os convênios tinham suas prestações de contas analisadas apenas sob o aspecto financeiro, não havendo demonstração clara e objetiva da realização das atividades e do atingimento das metas e resultados esperados.

Por sua vez, a nova lei de parcerias dispõe que a prestação de contas será considerada regular quando expressar, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho<sup>30</sup>. Tal disposição exige a construção de um fluxo de acompanhamento que busque aferir a verdade real e os resultados alcançados<sup>31</sup>, não bastando, portanto, a simples entrega dos documentos comprobatórios das despesas. Trata-se de verdadeira inovação.

Lembra Monte (2019, p. 301-302) que o art. 64 da Lei nacional nº 13.019/2014 orienta a OSC sobre o conteúdo da prestação de contas, com claro indicativo de que a coisa mais importante a ser evidenciada na sua apresentação é a demonstração do cumprimento do objeto pactuado, não de qualquer forma, mas de forma com que o alcance das metas e dos resultados previstos no plano de trabalho esteja devidamente comprovado, mediante descrição pormenorizada

---

<sup>30</sup> Art. 72, I, da Lei nacional nº 13.019/2014.

<sup>31</sup> Art. 64, § 3º, da Lei nacional nº 13.019/2014.

das atividades realizadas. Reforça o doutrinador que é cristalina a adoção pelo legislador do princípio do controle de resultados, especialmente quando adota a verdade real e a análise do alcance dos resultados como premissas da análise das contas.

Ainda, neste mesmo sentido, enfatiza Paes (2020, p. 115)

Destaque-se que hoje se faz indispensável, resumidamente, que haja em uma Prestação de Contas a comprovação ou o controle de resultados, a qual deverá dar-se mediante análise de Relatório de Execução do Objeto, elaborado pela entidade, assinado pelo seu representante legal, com as atividades desenvolvidas demonstrando o cumprimento do objeto, contendo comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado, anexando-se documentos de comprovação da realização das ações, tais como listas de presença, fotos e vídeos, se for o caso, e Relatório de Execução Financeira, a ser gerado com os dados já registrados na plataforma eletrônica de acompanhamento dos Termos de Fomento e Colaboração, assinado pelo seu representante legal e o contador responsável, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas.

Para Monte (2018, p. 327), o MROSC busca introduzir, no ambiente da prestação de contas, uma cultura de menor apego aos detalhes formais da execução do objeto e de maior pragmatismo na verificação dos seus resultados, tanto no aspecto da consecução das metas e objetivos previamente definidos, como no da mensuração da satisfação do público atendido e da sustentabilidade das ações desenvolvidas.

Portanto, trata-se de quebra de paradigma e mudança de cultura administrativa, uma vez que a OSC deixa de se preocupar unicamente com uma prestação de contas financeira e passa a ter que manter o registro atualizado de toda execução e a ter que construir parâmetros objetivos de aferição dos resultados, utilizando-se de indicadores e de seus meios de verificação, como listas de presença, fotos, vídeos, relatórios técnicos, entrevistas, testes eventualmente aplicados, objetivando sempre a comprovação do alcance dos fins públicos almejados pela parceria.



### **3. APLICAÇÃO DA LEI NACIONAL Nº 13.019/2014 PELO MUNICÍPIO DE OSASCO**

Osasco é um município brasileiro localizado na Região Metropolitana de São Paulo. Nascido como um bairro da capital paulista no final do século XIX, tornou-se município emancipado após um plebiscito em 1962. Sua população no Censo 2022 era de 728.615 habitantes, sendo o 6.º mais populoso do estado de São Paulo. Ainda conforme o censo do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com dados de 2020, Osasco possui o 7.º maior Produto Interno Bruto do Brasil e o 2.º maior do Estado de São Paulo, sendo a cidade não capital com o mais alto PIB da nação.

Segundo a plataforma “Painel do Terceiro Setor”, desenvolvida pelo Departamento de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), foi repassado, pelo Município de Osasco, no ano de 2023, o valor de R\$ 394.237.597,96 a Organizações da Sociedade Civil para fins de implementação de políticas públicas em parceria com o Terceiro Setor, incluindo as áreas de saúde (71,27% do valor total), educação (12,05%), assistência social (3,8%), cultura (1,9%), dentre outras. Ainda, do valor global, a maior parte dos recursos (68,71%) corresponde a contratos de gestão na área de saúde, seguido de 20,14% de repasses efetuados mediante termos de colaboração e 6,08% mediante termos de fomento, estes dois últimos instrumentos jurídicos instituídos pela Lei nacional nº 13.019/2014.

#### **3.1. Edição de decreto regulamentador da Lei nacional nº 13.019/2014**

Partindo da premissa de que a Lei nº 13.019/2014 possui caráter de lei nacional, vinculando, portanto, todos os entes da federação, mostra-se relevante sua regulamentação a partir de cada realidade local, vez que, por se tratar de normas gerais, “deixa espaço para detalhamentos normativos subnacionais, realizados de acordo com as características culturais, econômicas, sociais e políticas de cada ente estadual e municipal” (Cesário e Marrara, 2019, p. 99).

Segundo Cesário e Marrara (2019, p. 99-100), a garantia da margem de detalhamento é justamente o que torna a norma geral permeável aos anseios de cada comunidade política subnacional, daí ser ela fundamental para que certa política pública se dinamize e não se enrijeça a ponto de perder sua utilidade em determinada parte do território nacional por falta de aderência à realidade ou às

concepções dos agrupamentos populacionais que sustentam o Estado. Neste sentido, embora a Lei nacional nº 13.019/2014 se revele extremamente abrangente, seu conteúdo normativo deverá ser acoplado às realidades estaduais e locais por meio de calibragens capazes de dar vida e efetividade às diretrizes nacionais de fomento dentro da realidade de cada ente político infranacional.

Portanto, ante o princípio federativo e autonomia dos entes federados, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal poderão editar regulamentação própria para atender a questões específicas com base nas normas gerais. Não obstante, o decreto regulamentador, não podendo inovar no ordenamento jurídico, disporá acerca da uniformização de procedimentos que visem facilitar e unificar o processo de implementação da lei.

Ainda no que tange à relevância da regulamentação nos âmbitos estaduais e municipais, vale lembrar que, conforme ensinam Santana e Vesentini (2023, p. 71), a lei abarca um conjunto amplo de regras e princípios que devem nortear a relação de parceria entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, sem, entretanto, detalhar os procedimentos operacionais a serem adotados no seu processo de implementação.

Justamente neste ponto, segundo Santana e Vesentini (2023, p. 71),

ganha importância a regulamentação local, vez que poderá tratar da uniformização de procedimentos referentes à questões tais como: as competências e respectivas delegações de competência do Chefe do Executivo e demais gestores públicos; a forma de condução do chamamento público (detalhamento da composição da comissão de seleção - observando, por certo, as regras mínimas já especificadas na lei -, prazos para recursos e impugnação aos editais); os prazos e as regras do procedimento de manifestação de interesse social; o detalhamento dos elementos que deverão constar na proposta e no plano de trabalho da OSC, para além dos já citados no art. 22; o detalhamento dos documentos a serem apresentados para a celebração da parceria; a formalização dos apostilamentos e dos aditivos (esclarecendo as hipóteses que se enquadrarão em cada uma das situações, bem como, a necessidade de manifestação jurídica); as ações e os procedimentos de monitoramento e avaliação; a metodologia da prestação de contas; os casos e a metodologia a ser adotada para aplicação de procedimentos simplificados para prestação de contas; o rito a ser seguido na aplicação das sanções administrativas à OSC, bem como, cuidar do aspecto da dosimetria; os

procedimentos envolvidos na solicitação de ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias; dentre outros.

### **3.1.1. Edição do decreto regulamentador pelo Município de Osasco**

A implementação da Lei nacional nº 13.019/2014 foi regulamentada no Município de Osasco por meio do Decreto Municipal nº 11.384 de 10 de novembro de 2016, atualizado pelos Decretos Municipais nº 12.489 de 04 de junho de 2020 e nº 13.870 de 22 de agosto de 2023.

#### **3.1.1.1. Análise comparativa entre o Decreto Federal nº 8.726/2016 e o Decreto Municipal nº 11.384/2016**

Para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil no âmbito da Lei nacional nº 13.019/2014, a União editou o Decreto Federal nº 8.726 em 27 de abril de 2016, recentemente atualizado pelo Decreto Federal nº 11.948 de 12 de março de 2024.

Passamos abaixo a síntese de uma análise comparativa entre alguns procedimentos estabelecidos pelo Decreto Federal nº 8.726/2016 e o Decreto Municipal de Osasco.

##### **a) Capacitação**

O Decreto Federal traz a previsão expressa para a capacitação dos vários atores de uma parceria, priorizando a formação conjunta destes, mediante programas de capacitação que poderão ser desenvolvidos por órgãos e entidades públicas federais, instituições de ensino, escolas de governo e organizações da sociedade civil, programas estes que deverão garantir acessibilidade às pessoas com deficiência, independentemente da modalidade, do tempo de duração e do material utilizado.

Quanto ao decreto municipal, o tema é citado no capítulo de prestação de contas ao dispor que a Controladoria Geral do Município gerenciará o sistema eletrônico de gestão de projetos do terceiro setor e que o referido sistema contemplará treinamentos e manuais a serem disponibilizados aos gestores, comissões e organizações da sociedade civil.

**b) Chamamento público**

O decreto federal detalha os procedimentos a serem adotados no decorrer do procedimento de chamamento público, como a obrigatoriedade de a administração pública federal assegurar a compatibilidade entre o valor do edital e o objeto a ser parcerizado, priorizando o equilíbrio econômico-financeiro da parceria.

Igualmente, fez o decreto municipal, inclusive definindo as competências atinentes a cada fase do processo, orientando acerca da autuação e instrução deste, bem como dispondo que a minuta do edital será analisada pela Procuradoria Geral do Município, com prévia manifestação da Controladoria Geral do Município.

**c) Período de vigência da parceria**

A lei nacional nº 13.019/2014 não fixou limite temporal às parcerias, no entanto, o decreto federal o fez, estabelecendo o prazo máximo de 10 (dez) anos, podendo este, excepcionalmente, ser superior nos casos em que houver decisão técnica fundamentada da administração pública federal que, sem prejuízo de outros elementos, reconheça a excepcionalidade da situação fática e o interesse público no prazo maior da parceria. Já o decreto municipal estabeleceu o prazo máximo de 60 (sessenta) meses, incluídas eventuais prorrogações, desde que o gestor ateste que a parceria foi executada a contento ou, em caso contrário, justifique o atraso na execução das metas.

**d) Titularidade dos bens remanescentes**

Dispõe o art. 42, X da Lei nacional nº 13.019/2014, que a definição da titularidade dos bens remanescentes deve constar como cláusula essencial do instrumento jurídico da parceria. Neste sentido, o decreto federal inovou em sua última atualização, prevendo que a titularidade será da OSC, exceto se o instrumento de parceria celebrado dispuser que a titularidade será do órgão ou da entidade pública federal. Quanto ao decreto municipal, igualmente dispõe de forma detalhada acerca dos procedimentos atinentes aos bens remanescentes, com conteúdo semelhante ao decreto federal, à exceção da última atualização.

**e) Variação inflacionária**

De modo inovador, o decreto federal prevê, em sua última atualização, que a indicação das despesas no plano de trabalho poderá considerar estimativa de variação inflacionária quando o período de vigência da parceria for superior a 12 (doze) meses, desde que haja previsão no edital e a indicação do índice adotado. O decreto municipal é silente a esse respeito.

#### **f) Liberação dos recursos**

Sobre a liberação dos recursos, o decreto federal inova ao prever que o atraso na liberação das parcelas pactuadas no plano de trabalho configura inadimplemento de obrigação da Administração Pública e que, caso este perdure por mais de 30 (trinta) dias, a OSC pode suspender as atividades até a regularização do desembolso, e se por mais de 60 (sessenta) dias, pode pedir a rescisão. O decreto municipal não traz tal disposição, porém trata de forma bastante detalhada sobre as regras de liberação dos recursos.

#### **g) Compras, contratações e pagamentos**

Os decretos federal e municipal tratam de forma detalhada e semelhante sobre os procedimentos referentes às compras, contratações e pagamentos das despesas. Uma diferença diz respeito à forma pela qual serão resolvidas as questões atinentes aos atrasos na liberação dos recursos que tenham ocasionado multa pelo recolhimento de encargos fora do prazo. Como forma de resolução à questão, por meio da última atualização do decreto federal, foi prevista a possibilidade de, em tais casos, serem feitas redução proporcional de metas; utilização dos rendimentos de aplicações financeiras; ou o aumento do valor global da parceria. O decreto municipal não tratou, de forma detalhada, de tais procedimentos.

#### **h) Alterações na parceria**

O art. 57 da Lei nacional nº 13.019/2014 dispõe sobre a possibilidade de alterações nos planos de trabalho e nos instrumentos jurídicos, mediante termo aditivo ou apostila ao plano de trabalho. O decreto federal esclarece quando utilizar cada modalidade, fixa o limite de 50% (cinquenta por cento) para os aditivos de acréscimo de valor e estabelece o prazo de 30 (trinta) dias para que o órgão público

parceiro se manifeste sobre quaisquer solicitações de alteração encaminhadas pela OSC. De forma inovadora, em sua última atualização, autoriza a dispensa de aprovação prévia do órgão público ao remanejamento de recursos do plano de trabalho, nos casos em que a alteração pretendida pela OSC não ultrapasse 10% (dez por cento) do valor global da parceria, devendo esta encaminhar comunicação posterior ao órgão público para formalização de apostilamento.

Já o decreto municipal fixa o limite de 30% (trinta por cento) para os aditivos de acréscimo de valor e estabelece o prazo de 10 (dez) dias para manifestação da administração pública sobre quaisquer pedidos de alteração. Não há previsão de remanejamento pela OSC sem prévia autorização do parceiro público.

#### **i) Monitoramento e avaliação**

Os decretos federal e municipal são muito semelhantes em relação aos procedimentos que devem ser adotados para ações de monitoramento e avaliação. Contudo, o decreto municipal atribui ao agente público designado como gestor da parceria a responsabilidade de realizar visitas técnicas *in loco* e de elaborar o relatório técnico de monitoramento e avaliação, fixando o prazo de elaboração em até 20 (vinte) dias, a contar do encerramento de cada quadrimestre do ano civil. Dispõe sobre a competência da Controladoria Geral do Município, por meio da Subcontroladoria de Parcerias com o Terceiro Setor, para emissão do relatório de exame de conformidade das despesas.

#### **j) Prestação de contas**

Quanto à prestação de contas, os decretos trazem tanto procedimentos semelhantes como distintos. O decreto municipal delega às autoridades superiores da Administração Direta e Indireta a decisão sobre a aprovação ou rejeição da prestação de contas final, e trata dos procedimentos atinentes à fase recursal contra a decisão final.

Dispõe, ainda, que a Controladoria Geral do Município gerenciará o sistema eletrônico de gestão de projetos do terceiro setor, no qual contemplará treinamentos e manuais a serem disponibilizados aos gestores, comissões e representantes das OSCs, e que referido órgão poderá editar ato normativo complementar que oriente o fluxo dos procedimentos relativos às prestações de contas.

Diferentemente do que fez o decreto federal ao estabelecer a entrega da prestação de contas apenas anual e final, o decreto municipal também exige uma entrega quadrimestral, em atendimento às disposições exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em suas instruções 01/2024. O decreto municipal atribui, ainda, à Controladoria Geral do Município, por meio da Subcontroladoria de Parcerias com o Terceiro Setor, a competência para análise dos documentos financeiros e emissão de Relatório de Exame de Conformidade das Despesas.

Disciplina que a Controladoria Geral do Município selecionará, através de amostragem, dentre as parcerias que receberam repasses no exercício, aquelas que serão alvo de análise, sendo que as parcerias com volume financeiro superior a 750.000 (setecentos e cinquenta mil) UFMOs – Unidade Fiscal do Município de Osasco - entram automaticamente na seletividade.

#### **k) Conselho Nacional de Fomento e Colaboração**

Os artigos 83 a 85-C do decreto federal dispõem sobre a instituição do CONFOCO - Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, tratando de sua composição, competências e funcionamento, segundo previsto no art. 15 da Lei nacional nº 13.019/2014.

Consoante o disposto no art. 15 da Lei, os demais entes federados também poderão criar tal instância participativa, no entanto, neste sentido, o decreto municipal foi silente.

#### **l) Sistema de provisionamento de verbas rescisórias**

Quanto à temática, o decreto federal previu apenas que a OSC poderá manter retido ou provisionado o valor referente às verbas rescisórias, na hipótese de o vínculo trabalhista perdurar após a prestação de contas final, sendo que o pagamento de tais verbas rescisórias, ainda que após o término da execução da parceria, será proporcional ao período de atuação do profissional na execução das metas previstas no plano de trabalho.

Já o decreto municipal criou, de forma detalhada, uma sistemática de provisionamento de recursos para o pagamento futuro de verbas rescisórias, mediante escrituração contábil específica.

### **3.2. Aplicação prática da Lei nacional nº 13.019/2014 pela Secretaria de Assistência Social de Osasco - SAS**

Segundo a plataforma “Painel do Terceiro Setor”, desenvolvida pelo Departamento de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), foi repassado, pelo Município de Osasco, no ano de 2023, o valor de R\$ 14.984.791,95 (quatorze milhões, novecentos e oitenta quatro mil, setecentos e noventa e um reais e noventa e cinco centavos) a Organizações da Sociedade Civil para execução conjunta da política nacional de assistência social. Deste valor, 96,11% foram repassados mediante a celebração de Termos de Colaboração, 1,75% Termos de Fomento e 2,14% mediante subvenção social/auxílios/contribuições. Ainda, 97,15% dizem respeito a verbas municipais e 2,85% a verbas federais advindas de acordos firmados entre o município e a União.

#### **3.2.1. Entrevista com servidores municipais da Subcontroladoria de Parcerias com o Terceiro Setor e da Gerência de Parcerias e Prestação de Contas da SAS**

Foi realizada, na data de 30/09/2024, nas dependências da Secretaria Municipal de Assistência Social de Osasco - SAS, entrevista conjunta com a Subcontroladora de Parcerias com o Terceiro Setor<sup>32</sup> e com a Gerente de Parcerias e Prestação de Contas<sup>33</sup>, bem como com os membros de sua equipe que atuam como gestores de parceria.

Como delineado na introdução, com as entrevistas buscou-se entender a implementação da política nacional de assistência social no município de Osasco, por meio das parcerias de que trata a Lei nacional nº 13.019/2014, com o fim principal de verificar as mudanças que foram necessárias a esse processo e compreender os principais desafios e avanços alcançados, que podem, inclusive, servir de subsídios para outros entes federativos.

Seguem abaixo as informações extraídas da referida entrevista.

##### **3.2.1.1. Pergunta dirigida à Subcontroladoria de Parcerias com o Terceiro Setor**

---

<sup>32</sup> A Subcontroladoria de Parcerias com o Terceiro Setor é órgão vinculado à estrutura organizacional da Controladoria Geral do Município de Osasco.

<sup>33</sup> A Gerência de Parcerias e Prestação de Contas é órgão vinculado à estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social de Osasco.



## **Quais passos foram dados no Município de Osasco para implementação da Lei nacional 13.019/2014? Ainda há desafios a serem superados?**

### **a) Elaboração do Decreto Municipal**

Em um primeiro momento, o Município de Osasco instituiu (ano de 2015) um grupo de trabalho para elaboração de minuta de decreto regulamentador da lei em âmbito local. O grupo foi coordenado pela Coordenadoria de Controle Interno do Município e contou com a participação de representantes da Procuradoria Geral do Município e da Secretaria Municipal de Finanças. Após, a minuta foi encaminhada para conhecimento e sugestões das diversas secretarias municipais que mantinham parcerias com as OSCs.

Em seguida, foi aberta consulta pública, via rede mundial de computadores, a fim de que quaisquer interessados no tema, especialmente representantes das OSCs e especialistas, pudessem dar suas contribuições para o aprimoramento da minuta. Finalizado o período de contribuições, o grupo sistematizou os resultados, fazendo os ajustes pertinentes, bem como realizando audiência pública para devolutiva das contribuições.

Findo o processo, foi editado o Decreto Municipal nº 11.384 na data de 10 de novembro de 2016, sendo dado início, logo após, à fase de capacitações conjuntas entre os agentes públicos e os diversos representantes das OSCs.

No decorrer do período de aplicação da lei e do decreto, e a partir da realidade prática, notou-se a necessidade de atualizações nos procedimentos estabelecidos, dando origem aos decretos nº 12.489 de 04 de junho de 2020 e nº 13.870 de 22 de agosto de 2023, que tiveram por objetivo atualizar a redação do decreto inicial a fim de que este se compatibilizasse com a realidade atual.

### **b) Criação da Subcontroladoria de Parcerias com o Terceiro Setor**

Foi criada no ano de 2023 a Subcontroladoria de Parcerias com o Terceiro Setor, vinculada à Controladoria Geral do Município, com o objetivo de centralizar as ações de parceria, fazendo o acompanhamento de todo o processo - desde a fase inicial até a prestação de contas - e promovendo capacitações para os diversos atores das parcerias.

A Subcontroladoria está organizada por meio das seguintes Diretorias: 1) Diretoria de Análise, Revisão e Acompanhamento de Contratações com o Terceiro Setor; 2) Diretoria de Acompanhamento e Orientações à Execução das Parcerias; 3) Diretoria de Análise e Controle das Prestações de Contas Financeiras.

Possui, dentre outras, as seguintes atribuições: examinar e comprovar a legalidade e a legitimidade, bem como verificar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, contábil e operacional das parcerias firmadas pela municipalidade; acompanhar e identificar medidas cabíveis para aperfeiçoamento de procedimentos de contratualização adotados para a realização das políticas públicas, de forma a garantir sua efetividade; verificar o cumprimento das metas previstas na contratualização com as entidades parceiras do Município, integrantes do Terceiro Setor; orientar e acompanhar os procedimentos inerentes à elaboração do termo de referência e do edital de chamamento público, bem como os casos de dispensa e inexigibilidade do chamamento público; coordenar, em conjunto com a Subcontroladoria de Estudos, Normatizações e Integridade (SENI), estudos para elaboração de manuais/cartilhas de orientação às secretarias a fim de fomentar instruções para melhoria quanto a execução das parcerias.

#### **c) Aquisição de plataforma eletrônica para gestão de parcerias**

Recentemente, houve a aquisição, por meio de procedimento licitatório, de plataforma eletrônica para gestão de parcerias, a qual contempla desde a fase de publicação dos editais de chamamento público até a prestação de contas. Referida aquisição teve por objetivo, além de cumprir com a disposição prevista no art. 65 da Lei nacional nº 13.019/2014, no sentido de que deveria ser permitida a visualização da prestação de contas por qualquer interessado, modernizar a operacionalização do processo de prestação de contas, antes realizado de forma física, o que gerava grande quantidade de papel e morosidade na análise.

#### **d) Capacitações**

No decorrer do processo de implementação, foram realizadas diversas capacitações para os servidores que atuam no processo de parcerias, sejam como gestores, membros das comissões, análises de prestações de contas, entre outros,

e representantes das OSCs parceiras. A última capacitação realizada tratou da operacionalização do sistema eletrônico de prestação de contas, contando com cerca de 150 participantes. Já estão sendo programadas as próximas capacitações.

#### **e) Desafios a serem superados**

O principal desafio é fazer com que a Administração Pública, as OSCs e os órgãos de controle (interno e externo) compreendam a necessidade de prestação de contas do atingimento das metas quantitativas e do alcance dos objetivos, bem como da demonstração objetiva dos resultados alcançados. Não obstante, um avanço em relação a um viés anteriormente pura e simplesmente voltado a questões financeiras, ainda há que se avançar em relação à necessidade de comprovação do cumprimento do objeto, no que tange aos aspectos de efetividade na entrega das políticas públicas. Tal avanço perpassa pelo esforço em construir bons e qualificados editais, planos de trabalho e indicadores que tenham o condão de aferir objetivamente os resultados e impactos advindos das parcerias.

### **3.2.1.2. Perguntas dirigidas à Gerência de Parcerias e Prestação de Contas da SAS**

#### **Pergunta 1. Qual a realidade atual acerca das parcerias firmadas pela Lei nacional nº 13.019/2014 no que tange à política de assistência social?**

Atualmente, a Secretaria de Assistência Social (SAS) possui 24 (vinte e quatro) Termos de Colaboração e 78 (setenta e oito) Termos de Fomento com as OSCs.

Em relação aos Termos de Colaboração, que têm por objeto a execução de políticas públicas continuadas, são parceirizados os seguintes serviços socioassistenciais:

a) 11 (onze) parcerias no Serviço de Proteção Social Básica: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para o público de 06 a 15 anos, 15 a 17 anos e idosos 60+.

b) 03 (três) parcerias no Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade: 01 (um) Centro Dia para pessoas com deficiência - PcD, 01 (um) Centro Dia para pessoa idosa e 01 (um) serviço de atendimento à PcD similar ao Centro Dia.

c) 10 (dez) parcerias no Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: 02 (dois) Serviços de Acolhimento Institucional em Residência Inclusiva para pessoas com deficiência, 01 (um) Serviço de Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) e 07 (sete) Serviços de Acolhimento Institucional para Criança e Adolescente (SAICA).

Por meio das parcerias, são atendidos mensalmente cerca de 1.500 usuários dos serviços socioassistenciais, sendo 1.160 vagas na proteção social básica e 340 vagas na proteção social especial (média e alta complexidade).

As parcerias são extremamente importantes para maior capilaridade dos serviços, não obstante o Município contar com 09 (nove) CRAS - Centros de Referência de Assistência Social, mas sozinhos não conseguem suportar a demanda de atendimento. Nas parcerias, os serviços socioassistenciais são executados com maior qualificação acadêmica da equipe técnica a partir das exigências que são feitas por meio dos editais de chamamento público (exigências tais como técnicos que possuam cursos de pós-graduação), o que garante maior eficácia às ações executadas. Ainda, o fato de a OSC ser de natureza privada e, portanto, não estar obrigada a utilizar a lei de licitações e contratos em seus processos de compras e contratações, garante maior celeridade e flexibilidade na realização das atividades, alcançando maior eficiência na execução. Há também uma questão de economicidade quando se fala da execução da política por meio das parcerias, em detrimento da execução direta pelo órgão público.

## **Pergunta 2. Quais mudanças ou arranjos organizacionais foram feitos no âmbito da SAS para melhor aplicação da Lei nacional nº 13.019/2014?**

Anteriormente à Lei nacional nº 13.019/2014, os assuntos atinentes aos convênios com as OSCs eram tratados pelo Departamento de Planejamento e Gestão Orçamentária, vinculado à Diretoria Administrativa da Secretaria. O acompanhamento das parcerias tinha um viés mais financeiro e contava apenas com 01 (um) gestor de parceria, que não possuía formação acadêmica voltada aos serviços socioassistenciais.

Após a entrada em vigor da referida Lei, uma nova estrutura organizacional começou a ser planejada. Com a reforma administrativa de 2020, foi criada a

Gerência de Parcerias e Prestação de Contas, reconhecendo a importância e amplitude das parcerias.

Esta Gerência está subdividida em 1) Supervisão de Prestação de Contas de Recursos Vinculados; 2) Supervisão de Prestação de Contas das Parcerias; e 3) Supervisão de Apoio Técnico e Assessoramento às Organizações da Sociedade Civil. Possui cargos específicos de gerente, supervisor técnico de parceria e supervisor técnico de prestação de contas.

Ainda, quanto aos agentes públicos designados como gestores de parceria, inicialmente não possuíam formação acadêmica vinculada à política de assistência social. A partir de 2020, em observância ao pleito das próprias OSCs e prezando pela gestão adequada das parcerias, a designação dos gestores passou a ser feita de modo a observar a formação técnica/acadêmica do servidor (assistentes sociais e psicólogos), permitindo 1) maior troca de conhecimentos e experiências entre estes e a equipe técnica das OSCs, 2) identificação da necessidade de ajustes na execução ou de remanejamentos de recursos financeiros, 3) melhores condições de diálogo com a OSC parceira, orientando melhores caminhos e dirimindo eventuais dúvidas.

Não obstante, tais gestores de parceria, embora não sejam exclusivos à função de gestão das parcerias, dedicam maior parte de seu tempo a estas.

### **Pergunta 3. Sobre as fases de planejamento, seleção e celebração da parceria, quais procedimentos são adotados?**

Até o momento, a SAS publicou cerca de 12 (doze) editais de chamamento público. Tais editais são preparados pelas respectivas Diretorias responsáveis pelo serviço socioassistencial a ser parceirizado. Tais Diretorias são incumbidas de todo trâmite burocrático até a assinatura dos termos. Assinados, os termos vão para acompanhamento da Gerência de Parcerias e Prestação de Contas.

Neste processo de planejamento, as Diretorias são subsidiadas pela equipe de vigilância socioassistencial, que apresenta estudos sobre as vulnerabilidades, identificando os territórios mais vulneráveis, o número de serviços e de vagas já disponibilizadas e a demanda atual.

Quanto aos critérios de seleção e julgamento, são preparados a partir de critérios técnicos que possibilitem a escolha das propostas mais adequadas ao

serviço. E quanto aos valores, há um esforço contínuo da SAS em aproximar cada vez mais o valor a ser repassado com o que é necessário para uma oferta qualificada dos serviços.

**Pergunta 4. Sobre a fase de monitoramento e avaliação das parcerias firmadas, quais novos procedimentos/rotinas foram implementados?**

Atualmente, a SAS conta com o número de 06 (seis) gestores de parcerias e 02 (duas) comissões de monitoramento e avaliação, sendo uma para o acompanhamento dos termos de colaboração e outra para os termos de fomento.

No decorrer do ciclo de monitoramento e avaliação, os gestores realizam, bimestralmente, visitas técnicas *in loco*. Pela regulamentação local, as visitas seriam realizadas quadrimestralmente, mas a Gerência de Parcerias e Prestação de Contas entende que as visitas mais amiúdes contribuem para maior efetividade das parcerias. A realização das visitas ocorre de forma agendada para sua melhor eficiência e organização do trabalho pelas equipes das OSCs, respeitando a rotina dos serviços e lhes permitindo preparar documentos que serão objeto das reuniões, a presença dos técnicos em horário que lhes permita dirimir dúvidas e fazer sugestões de melhorias. Em cada visita, é elaborado relatório de visita técnica *in loco*, instrumento padronizado e utilizado pelos gestores de parceria.

A Gerência considera as visitas de suma importância, uma vez que estas possibilitam o diálogo entre o gestor e a equipe encarregada pela execução da parceria na OSC, a troca de experiências e conhecimentos, o esclarecimento de dúvidas técnicas e burocráticas acerca de questões operacionais e financeiras, e a sugestão pelo gestor na resolução de imprevistos ou eventuais falhas.

Ainda, no âmbito do ciclo de monitoramento e avaliação, as OSCs realizam pesquisa de satisfação quadrimestral com os beneficiários do plano de trabalho. As pesquisas são obrigatórias para os serviços da proteção social básica (aplicadas aos usuários diretos do serviço) e da média complexidade (aplicadas às famílias dos beneficiários diretos). São aplicadas por meio de questionários físicos ou Google Forms, a depender do público-alvo. Seus resultados compõem o relatório quadrimestral de execução do objeto preparado pelas OSCs.

A equipe considera relevante a pesquisa de satisfação, uma vez que se nota que, advindos dos resultados das pesquisas, são preparados pedidos de

alterações/ajustes necessários nos planos de trabalho para melhor execução do serviço e alcance dos objetivos da parceria, ou seja, contribui para o aprimoramento da parceria.

**Pergunta 5. Quanto à fase de prestação de contas, quais novos procedimentos/rotinas foram construídos?**

Na Gerência de Parcerias e Prestação de Contas, há 05 (cinco) analistas que fazem o controle das prestações de contas financeiras, sendo que 02 (dois) analisam as prestações de contas financeiras dos termos de colaboração que têm como objeto os serviços de proteção social básica, 02 (dois) analisam as prestações referentes aos termos de colaboração para os serviços de proteção social especial e 01 (um) analisa as prestações atinentes aos termos de fomento firmados com recursos do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente.

No que tange à análise da prestação de contas do objeto, esta é de responsabilidade dos gestores da parceria. Estes têm como subsídios para emissão do parecer final os relatórios de visita técnica *in loco* elaborados no decorrer da execução, os relatórios técnicos de monitoramento e avaliação já homologados pela comissão de monitoramento e avaliação, os relatórios de execução elaborados pela OSC e a checagem dos documentos comprobatórios da execução, tais como listas de presença, fotos, vídeos, etc.

Ainda, como dito anteriormente pela Subcontroladora de Parcerias com o Terceiro Setor, foi adquirida recentemente pelo Município de Osasco uma plataforma eletrônica de prestação de contas e esta já vem sendo utilizada nas parcerias da SAS, uma vez que os representantes das OSCs parceiras já foram capacitados para sua utilização.

A equipe da Gerência de Parcerias e Prestação de Contas vê como positiva a prestação de contas por meio de sistema eletrônico, uma vez que esta tem se mostrado mais célere e com significativa redução de papel.

**Pergunta 6. Quais são os principais desafios no processo de implementação da lei?**

A equipe da Gerência e a Subcontroladoria de Parcerias veem como principal desafio, nesse processo, o desconhecimento da lei. Não obstante a realização de

capacitações, talvez devido à alta rotatividade de funcionários nas OSCs, ainda não há o conhecimento da lei de forma aprofundada.

Tem-se, ainda, como desafio a necessidade de melhoria da estrutura interna de algumas OSCs parceiras no que diz respeito à capacitação continuada dos técnicos dos serviços e a sensibilização aos presidentes das OSCs acerca da necessária profissionalização, tanto quanto à parte técnica quanto à administrativa.

Ademais, como dito pela Subcontroladora de Parcerias com o Terceiro Setor, é um desafio fazer com que os vários atores da parceria compreendam a necessidade de prestação de contas do atingimento das metas quantitativas e do alcance dos objetivos e resultados pactuados na parceria. Ainda se tem uma preocupação em grande escala com as questões financeiras em detrimento da comprovação da oferta qualificada que implemente de fato os direitos previstos na política pública.

#### **Pergunta 7. Estão sendo planejados os próximos passos no processo de implementação da política de assistência social por meio de parcerias com as OSCs?**

Sim, dentre estes, a elaboração de editais com indicadores padronizados que tenham o condão de aferir objetivamente o alcance das metas, objetivos e resultados pactuados nas parcerias, buscando garantir maior efetividade na oferta dos serviços por meio das parcerias.

Ainda, a melhor organização quanto à infraestrutura física, como utilização de veículos, por exemplo, a fim de que os gestores possam realizar um acompanhamento mais adequado por meio das visitas técnicas.

Dentre os próximos passos se pretende, ainda, aprimorar o estudo de valores das parcerias que permita a adequada compatibilidade entre estes e a oferta qualificada dos serviços; a criação padronizada de questionários de pesquisa de satisfação para cada serviço socioassistencial e seu público-alvo, com ênfase na coleta de informações relacionadas ao cumprimento dos objetivos da parceria; e o aprimoramento do fluxo do papel do gestor de parceria e do supervisor técnico das Diretorias de cada serviço, definindo de forma clara e objetiva as atribuições de cada um, evitando, assim, retrabalhos e garantindo maior efetividade às parcerias.



Por fim, pretende-se aprimorar meios que permitam o adequado controle de resultados, de modo que as parcerias entre a Secretaria e as OSCs sejam verdadeiros instrumentos de efetivação dos direitos previstos na política nacional de assistência social.

### **3.2.2. Entrevista com representante de Organização da Sociedade Civil parceira da Secretaria Municipal de Assistência Social de Osasco (SAS)**

Foi realizada, ainda, na mesma data de 30/09/2024, entrevista com a representante de uma OSC parceira da Secretaria Municipal de Assistência Social, que atua como terapeuta ocupacional nos projetos.

#### **Qual a sua percepção, enquanto representante de uma organização da sociedade civil, sobre os novos arranjos instituídos pela Lei nº 13.019/2014?**

Anteriormente à vigência da Lei nacional nº 13.019/2014, não havia um procedimento público e transparente para tratar da escolha e seleção das entidades que firmavam os convênios com a Administração Pública. Havia perpetuação nas relações entre esta e as mesmas entidades. Hoje, com a obrigatoriedade de publicação dos editais de chamamento público, notamos maior transparência e busca pelas melhores propostas a partir de critérios técnicos, em contraponto a um viés anteriormente de cunho mais político. Tendo em vista a “concorrência pública”, verificou-se, por parte das OSCs, a necessidade de maior especialização do seu corpo técnico e administrativo, o que é algo positivo para a política pública.

Quanto aos valores disponibilizados nos editais, as OSCs consideram que houve significativa melhora em comparação à época dos convênios, no entanto, ainda se fazem necessários melhores estudos de compatibilidade destes com a oferta qualificada dos serviços.

No que diz respeito ao acompanhamento da execução, antes havia um distanciamento entre as Diretorias responsáveis pelos serviços socioassistenciais e a execução dos serviços que eram realizados pelas entidades conveniadas, não havia visitas técnicas. Hoje há uma nova estrutura de acompanhamento por parte da SAS, incluindo a realização de visitas técnicas *in loco* pelos gestores de parceria, possibilitando, assim, maior conhecimento da realidade por estes e diálogo entre os parceiros para ajustes necessários. O gestor presta importante suporte à OSC.

Ademais, pela forma na qual o acompanhamento é feito, naturalmente, se exige a execução da política com maior efetividade.

Foram necessárias mudanças na estrutura da OSC para maior atendimento aos requisitos da lei. Neste sentido, foi consolidada uma área administrativa para cumprir com as disposições da lei, o que era feito anteriormente por apenas 01 (um) funcionário, passou a ser realizado por uma equipe.

Também foram feitos ajustes relacionados aos registros das atividades executadas a fim de comprovar de forma adequada sua realização. Ajustes, ainda, na forma de elaboração dos relatórios de execução, antes não vistos com tanta importância.

Por fim, quanto aos desafios, cita-se, como exemplos, a falta de conhecimentos dos órgãos de controle sobre a execução dos serviços socioassistenciais, fazendo cobranças que não são pertinentes ao serviço; ainda, a construção, por parte da Administração Pública, de editais a partir do olhar da política de assistência social, evitando paralelos indevidos com outras políticas como saúde e educação; a criação, por parte da gestão das OSCs, do entendimento sobre a obrigatoriedade de atender à nova legislação. É necessário compreender melhor a política pública de assistência social, diferenciando-a da política partidária. Mudança na cultura do assistencialismo para uma oferta de serviços tal qual pensada ao nível de política pública de assistência social.

## CONCLUSÃO

Com este trabalho, verificou-se o formato da implementação da política de assistência social por meio das parcerias da Lei nacional nº 13.019/2014, na cidade de Osasco, entendendo as principais mudanças e desafios nesse processo. Para tanto, foi feita pesquisa acadêmica e de campo acerca do tema.

Neste sentido, o primeiro capítulo tratou do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), sendo possível compreender que as ações de proteção social inerentes ao direito e as políticas públicas de assistência social são desenvolvidas no Estado brasileiro, no formato de um sistema único descentralizado: o SUAS, aplicável nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal. Verificou-se que as OSCs, integrantes do SUAS, exercem um papel de relevo na sociedade e que, em grande medida, a política de assistência social é implementada por meio das parcerias firmadas entre estas e o órgão gestor da política pública local, sob a égide da Lei nacional nº 13.019/2014, assegurando, assim, a promoção dos direitos de proteção social àqueles que dele necessitam.

O segundo capítulo abordou a evolução histórica da legislação sobre as parcerias firmadas entre a Administração Pública e as OSCs, sendo possível concluir que a Lei nacional nº 13.019/2014 é mais democrática que as anteriores - uma vez que não exige das entidades sem fins lucrativos qualquer qualificação ou titulação concedida pelo Estado, e que representa considerável avanço no que concerne aos aspectos de planejamento e controle de resultados.

Foi possível concluir, ainda, que a nova lei chegou em bom tempo, reconhecendo a importância e relevância da sociedade civil organizada e trazendo maior segurança jurídica às suas relações de parceria com o Estado. Assegura maior transparência no processo de escolha das OSCs e busca dar maior efetividade à política pública implementada sob o regime de parceria, permitindo o real exercício dos direitos previstos naquela política.

Com o terceiro capítulo, observou-se a aplicação prática da implementação da política de assistência social por meio das parcerias no Município de Osasco. Para tanto, em um primeiro momento, foi feita análise comparativa dos decretos federal e municipal que regulamentam a Lei nacional nº 13.019/2014. Inicialmente, ficou clara a importância da edição de decretos locais que, a partir de sua realidade,

estabeleçam procedimentos adequados e capazes de promover maior efetividade ao processo de implementação da lei nacional.

Após, pela análise comparativa dos decretos, conclui-se que o decreto municipal guarda muita semelhança com o federal, com exceção às recentes atualizações introduzidas pelo Decreto federal nº 11.948/2024, tais como a possibilidade de previsão, nos planos de trabalho, de variação inflacionária para parcerias com período de vigência superior a 12 (doze) meses; definição de titularidade de bens remanescentes à OSC, em regra; possibilidade de a OSC suspender a execução, caso a administração pública atrase o repasse por mais de 30 (trinta) dias e de pedir rescisão do instrumento, em casos de atrasos superiores a 60 (sessenta) dias; limite de 50% para termos aditivos de acréscimo de valor; e possibilidade de remanejamento de recursos do plano de trabalho pela OSC sem autorização prévia, caso este não ultrapasse 10% do valor global da parceria, encaminhando comunicação posterior ao parceiro público para apostilamento. Quanto às demais diferenças já existentes, destaca-se a exigência de capacitações com garantia de acesso às pessoas com deficiência e a criação do Conselho de Fomento e Colaboração, não previstos no decreto municipal.

Em seguida, foi realizada entrevista com a Subcontroladora de Parcerias com o Terceiro Setor, com a equipe da Gerência de Parcerias e Prestação de Contas da Secretaria de Assistência Social - SAS e com representante de uma OSC parceira da SAS para compreender a aplicação prática da Lei nacional nº 13.019/2014 no âmbito local, especialmente no que toca à política de assistência social.

Foi possível concluir que o Município de Osasco reconhece a importância da atual lei de parcerias e que vem empenhando esforços ao longo dos anos para que tal lei seja um instrumento de implementação efetiva de políticas públicas. Neste sentido, dentre os principais passos adotados, tem-se a edição do decreto local, com várias atualizações desde a sua publicação em 2016, de modo que este reflita os cenários atuais; a criação de uma Subcontroladoria de Parcerias, vinculada à Controladoria Geral do Município, com o objetivo de centralizar as ações de parceria, fazendo o acompanhamento de todo o processo, orientando os diversos atores dessa relação, promovendo capacitações e sugerindo aprimoramentos e padronizações necessárias. Foi, ainda, adquirida plataforma eletrônica de gestão das parcerias a fim de garantir maior transparência e celeridade aos processos.

Especificamente no que tange à política de assistência social, constatou-se que, em grande medida, esta vem sendo implementada no Município de Osasco por meio das parcerias da Lei nacional nº 13.019/2014. Neste sentido, foi criada, na estrutura da Secretaria de Assistência Social, uma Gerência de Parcerias e Prestação de Contas, contando com o olhar técnico necessário à melhor implementação da política. Relevante se mostrou o novo arranjo que exige que os agentes públicos designados como gestores de parceria possuam formação acadêmica vinculada à política de assistência social, bem como o fluxo de monitoramento e avaliação criado que permite o acompanhamento próximo da execução, assegurando parcerias mais efetivas. Dentre os próximos passos planejados, destacam-se: a realização de novos estudos de valores para assegurar a compatibilidade do valor do edital com a oferta qualificada dos serviços socioassistenciais e o aprimoramento de indicadores que permitam a aferição objetiva do alcance das metas e dos resultados pactuados na parceria.

Ao nosso ver, a experiência prática de Osasco, seja no aspecto geral de implementação da Lei nacional nº 13.019/2014, seja no âmbito da política de assistência social, é um caso de sucesso que pode servir de referência para outros municípios, especialmente no que tange à reorganização de estruturas e equipes, elaboração de editais de seleção com exigência mínima de qualificação do corpo técnico da OSC, que permita a oferta qualificada dos serviços e a criação de fluxos de monitoramento e avaliação que permitem um acompanhamento tempestivo e eficaz, tal qual preconiza a lei.

Como conclusão deste trabalho, percebeu-se que a Lei nacional nº 13.019/2014 anda de mãos dadas com a democracia brasileira, que prevê a participação ativa da sociedade na atuação estatal, de forma a permitir o incremento da participação da sociedade civil na implementação de direitos, em especial, das OSCs, que passam a ter maior reconhecimento no contexto da formulação, execução e controle das políticas públicas.

Notou-se, também, o potencial das parcerias de que trata a Lei nacional nº 13.019/2014 como verdadeiro instrumento de efetivação dos direitos fundamentais insculpidos na Carta Magna, bem como sua contribuição no cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa, especialmente na construção de uma sociedade mais justa e solidária e na redução de desigualdades.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista Sociologia Política: 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a federação?** Revista de Sociologia e Política: 2005.

ALVES, Mário Aquino. **Terceiro setor: as origens do conceito**. Anais do XXVI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais**. Dados, 45 ( 3 ): 431 - 458: 2002.

BRASIL. **Constituição Federal, de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em: 1 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.726 de 27 de abril de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm)>. Acesso em: 1 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 11.384 de 10 de novembro de 2016**. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/decreto/2016/1139/11384/decreto-n-11384-2016-regulamenta-o-regime-juridico-das-parcerias-voluntarias-entre-a-administracao-publica-municipal-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil-instituido-pela-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-e-suas-alteracoes-estabelece-regras-especificas-no-ambito-do-municipio-de-osasco-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 20 set. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Coutinho. 7ª Reimpressão. Rio

de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20ª ed. rev. ampl. e atual. até 15.07.2008. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Teoria e história. 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre factividade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEGEL, George Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1997.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. **A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Revista Cadernos do CEOM. Ano 22, n. 30, 2010.

LOPES, Laís de Figueiredo. SANTOS, Bianca dos. XAVIER, Iara Rolnik. **Marco regulatório das organizações da sociedade civil. A construção da agenda no governo federal - 2011 a 2014**. 1. ed. Brasília: Governo Federal, 2014.

LOPES, Laís de Figueiredo. SANTOS, Bianca dos. BROCHARDT, Viviane. **Entenda o MROSC, marco regulatório das organizações da sociedade civil, Lei 13.019/2014**. 1. ed. Brasília: Presidência da República, 2016.

MÂNICA, Fernando Borges. **Fundamentos de Direito do Terceiro Setor: um guia para compreender o conceito, a origem e o regime jurídico das entidades sem fins lucrativos no Brasil**. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

\_\_\_\_\_. **Instituições do Terceiro Setor: um guia para compreender as denominações, formas jurídicas e certificações das entidades sem fins lucrativos no Brasil**. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. **O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre as parcerias com o Terceiro Setor?** In: Fabrício Motta, et al. (Coord.). **Parcerias com o Terceiro Setor - as inovações da Lei nº 13.019/14**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARTINS, Afonso D'Oliveira; MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira. **Conceito e Regime do Terceiro Setor: alguns aspectos**. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos. Faculdade de Direito de Lisboa, Alameda, 2007.

MDS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**. Caderno Suas. Brasília: n. 4, 2009.

MENDES, Michele Diniz (Coord.). **Marco Regulatório das Organizações da**

**Sociedade Civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OAB/SP. **Vamos falar sobre Organizações Sociais?** OAB/SP: 2023.

O'Neil, Michael; Fletcher, Kathleen (orgs.), ***Nonprofit Management Education: U.S. and World Perspectives***. Westport: Praeger, 1998.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PIOVESAN, Flávia; BARBIERI, Carla Bertolucci. **Terceiro Setor e Direitos Humanos**. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. São Paulo: IOB Thompson, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RESENDE, Tomáz de Aquino. Resende, André Costa. Silva, Bianca Monteiro da. **Roteiro do terceiro setor: associações, fundações e organizações religiosas**. 5ª ed. Editora Fórum, 2018.

SANTANA, Gisele Karina. VESENTINI, Tânia Mara. **Aplicando a Lei nº 13.019/2014**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TCE/SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Terceiro Setor. **Guia de Orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde**. 2022. Disponível em:  
<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20Terceiro%20Setor%20-%202022.pdf>. Acesso em: 25-10-2023.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A assistência social na prática profissional: história e perspectivas**. Revista Serviço Social & Sociedade, n. 85. São Paulo: Cortez, 2006.