



**UNIRIO**

# CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

## O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO

### THE CONTROL OF PUBLIC POLICIES IN THE THIRD BRAZILIAN SECTOR

Daiane Mendes dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** o presente artigo tem por objetivo analisar o controle das políticas públicas no Terceiro Setor brasileiro. Mas, para tanto, foi preciso destacar a abordagem multicêntrica ou policêntrica das políticas públicas e demonstrar que as Organizações do Terceiro Setor (OTS) são protagonistas na seara das políticas públicas. Além disso, destacou-se a evolução histórica e as consequências da mudança de modelo de Estado para o TS, bem como analisou-se as formas de financiamento dessas organizações. Por último, propôs-se verificar se as formas de controle atualmente previstas são suficientes para garantir a responsabilização e o controle social dos repasses de verbas públicas às OTS.

**Palavras-chave:** Abordagem multicêntrica das políticas públicas. Fontes de recursos. Responsabilização.

**Abstract:** This article aims to analyze the control of public policies in the third Brazilian sector. Therefore, it was necessary to check the concept of the Third Sector, its history evolution and its consequences for the model state changing implemented by the government of Fernando Henrique Cardoso. Furthermore, to clarify these issues, we began to analyze the types of activities performed by the Third Sector Organizations and its ways to get money. Finally, it was verified if the ways of control used today are enough to accountability.

**Keywords:** Multicenter approach to public policy. Sources of resources. Accountability

### Introdução

Em um artigo que leva o tema das políticas públicas em seu título, seria esperado adentrarmos no conceito de políticas públicas. No entanto, neste, é essencial superarmos a diretriz estadocêntrica de que, segundo SECCHI (2017a, p. 2), as políticas públicas são monopólios de atores estatais, vez que essa não é a realidade empírica do Brasil. Por isso, ao invés de conceituar políticas públicas a classificação conceitual neste artigo terá foco no Terceiro Setor.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO- Mestrado em Direito e Políticas Públicas - área de concentração: Sociedade, Estado e Políticas Públicas e Advogada. Afiliação: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8524603888674816>  
E-mail: daiamendes@gmail.com

Para facilitar a compreensão do conceito de Terceiro Setor, podemos citar as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), que são justamente um exemplo prático de Organizações do Terceiro Setor e desenvolvem políticas públicas para pessoas com deficiência intelectual e múltipla. Ou seja, o serviço desempenhado pelas APAEs não é estatal. Mas, ao mesmo tempo, é uma política pública, já que enfrenta um problema público. Além disso, apesar de não ser estatal, isso não impede que o Poder Público repasse verba às APAES, através de convênios ou acordos de cooperação, por exemplos.

Análogas as APAEs existem milhares de outras Organizações do Terceiro Setor que desenvolvem e implementam políticas públicas com contribuição de dinheiro público. Desse modo, a realidade brasileira envolve uma abordagem multicêntrica ou policêntrica das políticas públicas, já que parafraseando SECCHI (2017a), os protagonistas no estabelecimento de políticas públicas também são as organizações da sociedade civil, ou seja, as organizações do Terceiro Setor.

Em outras palavras, a solução de problemas públicos e conseqüente criação de políticas públicas não está restrita ao Estado. Pelo contrário, este é reconhecidamente insuficiente para resolver os déficits da sociedade, tanto que há inúmeros dispositivos legais que autorizam esse repasse de serviço, como veremos neste artigo. Por isso, não podemos falar em um Estado controlador. Ao revés, atualmente as Organizações do Terceiro Setor (OTS) são consideradas instituições de apoio ao Governo e, em detrimento do nosso modelo de Estado ser gerencial, recebem repassa de verba pública.

Causa espécie o fato de o Estado repassar o serviço e também a verba, vez que essa atitude desvirtua a característica não intervencionista de um Estado gerencial. Há previsões na legislação para o repasse do serviço, da verba pública e da fiscalização desse repasse financeiro?

Através desses questionamentos, este artigo objetiva apresentar o surgimento e o conceito do Terceiro Setor no Brasil, bem como o resultado esperado da atuação de um Estado gerencial perante essas organizações. Em seguida, pretende-se apresentar as atividades em que as Organizações do Terceiro Setor assumem políticas públicas e as formas pelas quais recebem repasse de verba.

Por último, pretende-se averiguar os meios de controle do repasse de verba pública para as Organizações do Terceiro Setor. Isso porque, a questão que permeia este artigo é justamente como controlar os valores repassados pelo Estado para algumas dessas organizações, já que, por vezes, desempenham a execução descentralizada de políticas públicas.

Diante disso, veremos se o controle das políticas públicas do Terceiro Setor, com base na legislação vigente, é suficiente para evitar corrupção e uso inadequado de dinheiro público. Isso porque, a Lei 13.019/14, considerada o marco do Terceiro Setor no Brasil, foi criada justamente em uma tentativa de desenfrear os diversos escândalos de corrupção investigados através de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs<sup>2</sup>, no âmbito do Congresso Nacional, por desvio de verba pública por entidades sem fins lucrativos.

Por fim, destaca-se que a metodologia utilizada para este artigo contou com revisão bibliográfica bem como com a análise de legislação e jurisprudência sobre o tema do Terceiro Setor e Políticas Públicas.

## 1. O conceito de Terceiro Setor no Estado Democrático Brasileiro

Primeiramente, faz-se importante, a título acadêmico, esclarecer o que se entende por Terceiro Setor. E, se existe Terceiro Setor, por óbvio, também existem o Primeiro e o Segundo Setor, este é o mercado, empresa privadas – administração indireta – e aquele, o Estado – administração direta. O Terceiro Setor, por sua vez, é atrelado “às atividades simultaneamente não governamentais e não lucrativas” CHARAIRA (2018, p. 161).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2016, p. 15), em um manual para orientar os repasses públicos ao Terceiro Setor apresentou uma adequada conceituação para a classificação de Primeiro, Segundo e Terceiro Setores, vejamos:

O Primeiro Setor é o Governo, representante do Estado e maior provedor das necessidades de uma coletividade. No Segundo Setor encontra-se a iniciativa privada, cuja competência administrativa dos meios de produção cuida da satisfação dos anseios individuais e, com o aumento das carências e ameaças de falência do Estado, a mesma iniciativa privada (cidadania) passa a se preocupar com questões sociais, surgindo o “Terceiro Setor”, representado por cidadãos integrados em organizações sem fins lucrativos, não governamentais, voltados para a solução de problemas sociais e com objetivo final de gerar serviços de caráter público.

Ou seja, o Terceiro Setor, por meio de suas organizações, está voltado para a solução de problemas sociais a fim de gerar serviços que seriam públicos.

---

<sup>2</sup> “Nesse ponto, enfatiza-se que as CPI’s instauradas desencadearam, por sua vez, em meados de 2011, a edição do Decreto Federal nº 7.592/2011, que determinou a suspensão, pelo prazo de 30 (trinta) dias, dos repasses de recursos públicos às entidades privadas sem fins lucrativos decorrentes de convênios, de termos de parceria e de contratos de repasse, para fins de avaliação da regularidade de sua execução” (LACERDA e SÁ, 2020, p. 107).

Segundo Cabral (2015, p. 69-71), com base em uma pesquisa de comparação internacional elaborada por Anheier e Salomon, as Organizações do Terceiro Setor têm em comum seis características, a saber, (i) estruturadas: “são organizações institucionalizadas que apresentam formalização de objetivos, processos e procedimentos que venha assegurar a sua longevidade”; (ii) privadas: “em sua estrutura jurídica e sua funcionalidade econômica, são fundamentalmente privadas”, mas isso não impede que “recebam recursos financeiros oficiais”; (iii) não distribuidoras de lucros: “não podem distribuir lucros entre seus dirigentes. No entanto, podem ser organizações superavitárias, gerando mais receitas do que despesas”; (iv) autogovernadas: “não são controladas por governos e nem por iniciativa privada” e não precisam responder a outras instâncias, apenas respeitar a legislação; (v) voluntárias: tem a presença de trabalho voluntário não remunerado, o que, por sua vez, não impede que funcionários sejam remunerados; e (vi) finalidade pública: “devem servir a algum propósito público, contribuindo para o bem coletivo, atendendo a demandas e a interesses de um público externo e seus constituintes.”

Mas, nem todas as organizações que se encaixam nessas características são Organizações do Terceiro Setor, nas palavras CABRAL (2015, p. 71) as “cooperativas, associações esportivas, sindicatos, entidades de classes e profissionais não integram o Terceiro Setor por possuírem finalidades corporativas” e não finalidade pública. Também não se cogita a inclusão dos partidos políticos no campo do Terceiro Setor. Em outras palavras, não há um rol específico sobre quais são as organizações que compõem o TS, mas há alguns concessos aferidos através das características em comum.

No Brasil, temos a Lei 13.019 de 2014, com alterações pela Lei 14.2014 de 2015, que trata do Terceiro Setor como Organizações da Sociedade Civil (OSC) e elenca as pessoas jurídicas sem objetivo econômico que estão “aptas para firmar parcerias com a Administração Pública”, OLIVEIRA (2016, p. 19). No entanto, como dito, não há uma lista dessas instituições. Ao revés, as OSC são atreladas ao Terceiro Setor por suas características, vale destacarmos a citação de Chahaira (2018, p. 159, apud GOHN, 200, p. 60-74):

O Terceiro Setor é um tipo de “Frankenstein”: grande, heterogêneo, construído de pedaços, desajeitado, com múltiplas facetas. É contraditório, pois inclui tanto entidades progressistas quanto conservadoras. Abrange programas e projetos sociais que objetivam tanto a emancipação dos setores populares e a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, com justiça social, quanto programas meramente assistenciais, compensatórios, estruturados segundo estratégicos-rationais, pautadas pela lógica do mercado.

Ou seja, o Terceiro Setor é realmente como o personagem da obra de Mary Shelley<sup>3</sup>, um monstro criado por uma miscelânea de organizações. Entretanto, o Terceiro Setor se “distingue do Estado pela ausência de controle por parte do governo” CHAHAIRA (2018, p. 167). Essa característica é de extrema relevância, vez que o Estado não poderia intervir no Terceiro Setor. Mas, na prática, vemos que o Estado intervém nessas organizações.

Voltando ao exemplo das APAES, é corriqueiro que algumas unidades fechem as portas por falta de recursos próprios de custeio. Mas, por desenvolverem uma atividade pública essencial à sociedade, também é comum que, por clamor social, sejam reabertas e assumidas pelas Prefeituras, como ocorreu em 2018 em Rio dos Bois<sup>4</sup> (TO). Ocorre que essa atitude da Prefeitura, vista como bons olhos pela sociedade, viola a característica de autonomia do Terceiro Setor, e, ao mesmo tempo, viola o modelo de administração pública gerencial.

Além disso, a característica da autogovernabilidade chama à atenção. Pois, se as OSC do Terceiro Setor não são controladas pelo governo como podem ser em grande número financiadas por ele? Essa indagação também tentaremos responder neste artigo.

Por fim, escolhemos um conceito de Chahaira (2018, p. 200) que representa bem o Terceiro Setor, vejamos:

[...] o Terceiro Setor é toda ação, sem intuito lucrativo, praticado por pessoa física ou jurídica de natureza privada, com expressão de participação popular, que tenha por finalidade a promoção dos princípios fundamentais prelecionados no art. 1º da Constituição Federal brasileira, de 1988. Sobre essa afirmação vale dizer que o Terceiro Setor é um conjunto de organismos ou instituições, dotados de autonomia, de acordo com os princípios constitucionais.

Em outras palavras, o Terceiro Setor visa contribuir para reduzir as desigualdades e efetivar os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Segundo o art. 3º, IV<sup>5</sup>, da CRFB/1988, um dos objetivos do Estado é promover o bem-estar de todos. Mas, como

---

<sup>3</sup> Mary Shelley é a britânica que escreveu a clássica obra “Frankenstein”, onde o personagem Vitor construiu um monstro de laboratório em sua casa.

<sup>4</sup> Neste caso a APAE de Rio dos Bois (TO) estava fechada há cinco anos por falta de recursos e devido a essencialidade do serviço sofreu a intervenção do Município, que assumi a Associação. Notícia disponível em <<https://surgiu.com.br/2018/05/22/fechada-ha-5-anos-apae-de-rio-dos-bois-e-reinaugurada-pela-prefeitura-municipal/>> Acesso em 15 de janeiro de 2020.

<sup>5</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

**IV - promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifos nossos).

destacado, os entes federativos, seja por insuficiência financeira ampla ou *Know How*, não conseguem promover todos os direitos previstos constitucionalmente e nem resolver todos os problemas públicos.

Inclusive, o Poder Público tem ciência desse déficit tanto que incluiu em nosso ordenamento jurídico, como veremos no decorrer deste artigo, normas que autorizam a participação das organizações do Terceiro Setor no desenvolvimento de ações de interesse público, nas palavras de OLIVEIRA (2016, p.19):

Relações firmadas entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil – OSCs, para que em regime de mútua cooperação, essas duas partes desenvolvam ações de interesse recíproco com o objetivo único de atender as demandas e interesses públicos, ou seja, desenvolver projetos que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população em todos os aspectos.

Na visão de CHAHAIRA (2018), o Terceiro Setor deve estar a favor da sociedade e, conseqüentemente, do Estado (tido como o “primeiro setor”, supostamente burocrático e ineficiente), formando parcerias com ele e com o mercado.

Ou seja, é preciso deixar claro que o Terceiro Setor não substitui a atividade estatal, ao revés, “surge para contribuir com o desenvolvimento do país, com uma administração pública mais eficiente, participando do processo políticos e econômicos, como preconiza a Constituição Federal brasileira” (CHAHAIRA, 2018, p.6).

Ademais, vale destacar que a participação do Terceiro Setor na sociedade vem para ajudar a concretizar a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Isso porque, envolve a garantia de direitos individuais, sociais, políticos e econômicos. Outrossim, a cada dia mais a sociedade vem se mobilizado e, através de OSC, vêm assumido atividades que antes eram apenas estatal e precárias.

Por último na conceituação de Terceiro Setor, Oliveira (2016) destaca que a relação entre Poder Público e as OSCs atuam em regime de mútua cooperação visando projetos que contribuam para a melhoria da sociedade. Assim, é preciso deixar claro que essa relação não pode ser considerada ato administrativo e muito menos contrato administrativo, ao revés, possuem características próprias e regime de mútua cooperação, tal como dispõe o próprio art. 1<sup>o</sup> da Lei 13.019/14, considerada como o marco do Terceiro Setor no Brasil.

---

<sup>6</sup> Lei 13.019/14. Art. 1<sup>o</sup> Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, **em regime de mútua cooperação**, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em

## 2. O modelo de Estado gerencial e o Terceiro Setor

Vimos que o Terceiro Setor está presente na sociedade brasileira. E, apesar de ainda ser pouco conhecido, não é uma criação contemporânea. Ao revés, na Europa e nos EUA, por exemplo, as organizações do Terceiro Setor surgiram nos séculos XVI e XVII, inicialmente de caráter religioso e político. Segundo Albuquerque (2006) “nesse período inicial, as organizações sociais também foram influenciadas pelos sistemas de governo e pelas políticas nacionais vigentes.”

No Brasil, também tivemos o período do Estado Providência “as ações sociais destinavam-se às camadas mais carentes da população, apoiando-se em um modelo importado pelas Casas de Misericórdia portuguesas, de iniciativas caritativas e cristãs” CHARAIRA (2018, p. 80).

Ainda segundo Chahaira (2018, p. 90) entre 1970 e 1980 “o cenário brasileiro foi palco para a reorganização dos movimentos populares graças à mobilização da sociedade na defesa pelo Estado Democrático de Direito.” No entanto, com as mudanças de paradigmas pós primeira e segunda-guerras mundiais as organizações sociais no primeiro mundo também foram se alterando para um viés mais ativo de bem-estar social – o *welfare state*, que praticamente não existiu no Brasil.

Em 1986, o saudoso professor Jose Alfredo de Oliveira Baracho já havia escrito em sua clássica obra “Teoria Geral do Federalismo” que “a orientação de que a União deve ter o controle para poder agilizar e dirigir os negócios e o desenvolvimento feriu vários conceitos do federalismo e diminuiu o valor das entidades federativas” (BARACHO, 1986, p. 204). Esse entendimento se justifica porque à época em que o professor Baracho escreveu tal crítica ainda vigorava a Constituição Federal de 1967, emendada em 1969, que em seu art. 1º, não elencava os municípios como entes da federação, *in verbis*:

CF/69. Art. 1º. O Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

---

planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (grifos nossos).

---

À época, essa ausência dos entes municipais como um dos entes da federação claramente provinha da discriminação da então constituição para com os municípios, bem como pelo papel controlador dado a União. No entanto, a atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), aparentemente, resolveu o problema indicado por BARACHO (1986), vez que no art. 1º, os Municípios aparecem como entes federativos, refletindo, por sua vez, na distribuição de competências, vejamos:

CRFB/88. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (grifos nossos).

No entanto, sabe-se que essa descentralização não foi capaz de atender às necessidades da sociedade, principalmente, para dar cumprimento à direitos básicos instituídos na vigente constituição. O que aparentemente é contraditório. Pois, se pensarmos que os entes municipais têm mais conhecimento dos anseios dos cidadãos em detrimento da União, em razão da proximidade física, poderíamos aferir que mais delegação de competências aos municípios significaria a solução dos problemas públicos locais. Mas, como veremos, não foi esse o caso. Razão, pela qual, as políticas públicas instituídas pelo Terceiro Setor são imprescindíveis à sociedade brasileira.

Ademais, vale destacar, que se por um lado a atual carta magna foi inovadora em muitos aspectos, por outro, manteve o princípio da separação dos poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário - Art. 2º<sup>7</sup> da CRFB/88. Apenas a título informativo, a separação dos poderes sempre esteve presente nas constituições brasileiras anteriores, com a exceção de 1824<sup>8</sup>, e remonta à teoria clássica da formulação tripartite de poderes de Montesquieu ainda do século XVIII.

No entanto, no tema de políticas públicas brasileiras, não podemos falar somente no sistema federalista clássico e nem acreditar que a ampliação das competências municipais supriu o déficit da população com políticas públicas. Isso porque, o Estado, na pessoa de seus entes federados, não consegue abarcar sozinho todas as necessidades da sociedade, motivo, pelo qual, para suprir as lacunas de políticas públicas, passou a fazer parceiras com o chamado Terceiro Setor (TS), que são as Organizações da Sociedade Civil (OSC), tal como as APAEs citadas no introdução deste artigo.

---

<sup>7</sup> CRFB/88. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>8</sup> A Constituição foi outorgada por D. Pedro I, em 1824, sofreu a influência do pensamento político da época, precisamente da teoria de Benjamin Constant, no que se refere a criação do poder neutro ou moderador. Dessa maneira, havia quatro Poderes (art. 10): Moderador, Legislativo, Executivo e Judiciário. (GROFF, 2008).

Ou seja, a crise, ou até a falta do Estado de bem-estar social no Brasil, deu lugar a um crescente projeto neoliberal, com redução do papel do Estado e ampliação da esfera do mercado econômico. Segundo Chahaira (2018, p. 152):

[...] o Estado brasileiro passou a convocar a sociedade civil para, na medida da ordem jurídico-constitucional, se organizar, participar das ações públicas, contribuir com a natureza do bem-estar social, se descobrir como agente social nas formulações de ações práticas, eficientes e eficazes em prol da justiça e da efetivação da cidadania.

Ou seja, foi com a CRFB/1988 que o Estado convocou a sociedade civil para participar ativamente da efetivação da cidadania. Isso porque, em diversos artigos da carta magna é possível verificar a corresponsabilidade da iniciativa privada nas atividades de provimentos dos direitos sociais, tal como destacado por Chahaira (2018, p. 150, *apud* SOUZA 2010, p. 97).

No art. 204, da CRFB/1988, por exemplo, verifica-se que o Terceiro Setor, por meio das organizações representativas, é colocado em relação com o Estado, para poder agir em lugar deste na formulação de políticas públicas, *in verbis*:

CFRB/88. Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Outro exemplo pode ser visto no art. 199, §1º, que dá às instituições privadas autorização para participar de forma complementar ao sistema único de saúde, vejamos:

CFRB/88. Art. 199, § 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos

Vale destacarmos também o art. 227, §1º, que admite a participação de entidades não governamentais na proteção da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso:

CFRB/88. Art 227, § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

Ou seja, pelos dispositivos citados não resta dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 favoreceu a participação do Terceiro Setor na implantação de políticas públicas.

Entretanto, não podemos deixar de citar que anos depois da CRFB/1988, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) - que precisava, entre outras medidas, estabilizar a economia -, ganhou força uma reforma de Estado, colaborando para a implantação do modelo de administração pública gerencial.

No ensinamento de Oliveira (2011), a reforma do governo de FHC ganhou corpo institucional a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995. E antes da reforma feita no governo de FHC, o Decreto nº 200, de 1967, foi uma primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública, visando reduzir a rigidez burocrática, segundo Bresser Pereira (1996, p. 7):

Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática.

Ou seja, para o ministro da Administração e Reforma do Estado do governo FHC o Decreto-Lei 200, de 1967 foi uma forma de colocar no papel o que já era feito na prática referente a descentralização do Estado. No entanto, ainda no entendimento de Bresser Pereira (1996) a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou, vez que, por exemplo, permitiu a contratação de empregados sem concurso público e enfraqueceu o núcleo estratégico do Estado através de uma estratégia oportunista do regime militar.

A reforma do governo FHC, apesar de ser considerada por alguns críticos como contrarreforma, vez que fez alterações regressivas na seara previdenciária, foi positiva para a reforma do modelo de Estado, já que visava implantar uma administração gerencial com a finalidade de aumentar a governança estatal, bem como “transferir para o setor público não estatal os serviços não-exclusivos, por meio de um amplo programa de publicização que prevê a transformação de fundações públicas em organizações sociais” (OLIVEIRA, 2011).

Além disso, também foi no governo do FHC que a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 foi promulgada e teve o condão de incluir o princípio da eficiência do rol do art. 37, da CRFB/88, balizador do modelo de estado gerencial. Ademais, às privatizações da época diminuíram a máquina estatal. Razão, pela qual, “o Terceiro Setor tornou-se cada vez mais presente e autuante na sociedade civil” CHAHAIRA (2018, p. 174). Ou seja, a ideia de FHC era que o Estado não precisava executar as políticas públicas, ao revés, ele poderia apenas gerenciá-las, por isso, abriu-se às portas para o Terceiro Setor. Mas, será que essas mudanças deram certo?

Acredita-se que as mudanças trazidas pelo governo FHC favoreceram claramente o crescimento do Terceiro Setor. No entanto, ainda temos problemas estruturais que desvirtuam o TS brasileiro, principalmente, quanto à fiscalização. Pois, o nosso modelo de administração pública gerencial não autoriza o Estado a intervir no Terceiro Setor. Mas, como já referido, na prática, por vezes, ele intervém financeiramente e, aparentemente, os mecanismos de fiscalização são insuficientes.

Esclarecida as questões pertinentes sobre a evolução do Terceiro Setor no modelo de Estado brasileiro, passemos agora para a questão polêmica deste artigo, as atividades e o financiamento do Terceiro Setor, de onde vem a verba para bancar essas organizações?

### **3. As atividades e o repasse de verba pública ao Terceiro Setor**

Afora a conceituação já exposta, é preciso deixar claro que “é sobre os direitos sociais positivos que o Terceiro Setor visa atuar” CHAHAIRA, (2018, p. 182) e age quando o Estado vive momentos de crise, quando não consegue realizar tais direitos sozinho. Até porque, como ensina Sunstein (2019) todos os direitos são positivos. Pois, até mesmo os direitos ditos como negativos precisam ser efetivados e exigem contrapartida do Estado.

O modelo de administração pública gerencial adotado pelo governo, a fim de ser mais eficaz, tem como característica a delegação das atividades ao Terceiro Setor. Desse modo, “o Estado se exime de atuar em áreas de interesse público-coletivo, ficando parte da sociedade a depender da efetividade da prestação do Terceiro Setor, uma vez que a Administração Pública, em tese, estará livre de responsabilização” (CHAHAIRA 2018, p. 170).

Além disso, parafraseando Chahaira (2018, p. 200), o Terceiro Setor foi um instrumento decisivo na implementação do novo modelo de Estado. Isso porque, atua como

parceiro na formação execução de políticas públicas, traduzindo os direitos sociais que devem ser legitimados pelos cidadãos.

As organizações do Terceiro Setor atuam em atividades não exclusivas da administração e recebem subsídios. Segundo Cabral (2015, p. 62) “o Estado é dominante como financiador da OTS dedicadas ao desenvolvimento, em que comparece com 72,7% dos recursos, contra 27,3% provenientes de cobranças de taxas.”

Das Organizações do Terceiro Setor destacamos aqui três tipos: 1) os Serviços Sociais Autônomos, o chamado sistema “S”, Sesi, Senai, Sesc, etc., que para se sustentarem recebem “dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais”; 2) as Organizações Sociais da Lei 9.673<sup>9</sup> de 1998, que são contratadas mediante contrato e se submetem a fiscalização do órgão responsável pela contratação; e 3) as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), que passaram a existir a partir da Lei 9.790<sup>10</sup> de 1999, alterada pela Lei 13.019 de 2014, e se relacionam com o Estado através de termos de parcerias e são qualificadas por meio de ato vinculados.

Ou seja, cada tipo de organização tem a sua forma legal de receber os repasses públicos. Mas, independentemente de forma, a verba chega às organizações, que as utilizam, por vezes, de maneiras irresponsáveis. E, por insuficiência de controle, as irregularidades não são verificadas a tempo de responsabilização ou de correção.

Além do repasse de verba a legislação também garante o financiamento das OTS de outras maneiras. Como no art. 195, §7º<sup>11</sup>, da CRFB/1988, que apesar de significar uma perda de recolhimento de receita para o Estado, contribui para o financiamento do Terceiro Setor, já que autoriza a isenção de contribuição social para as entidades beneficentes de assistência social – é uma forma do Estado contribuir para as políticas públicas do Terceiro Setor. Para mais, a CRFB/1988 também prevê isenções e imunidades tributárias para algumas organizações.

Em suma, apesar de receber doações de pessoas físicas e jurídicas, o Terceiro Setor no Brasil é basicamente financiado com dinheiro público. O que, por sua vez, entende-se com um

---

<sup>9</sup> Lei 9.673/1998. Art. 1º. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

<sup>10</sup> Lei 9.790/1999. Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

<sup>11</sup> CRFB/1988. § 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

desvirtuamento das características do Terceiro Setor, já que os incentivos ao invés de apenas fomentar as organizações sociais, por vezes, acabam por sustentá-las.

A questão crucial é que conforme pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que desenvolveu um Mapa das Organizações da Sociedade Civil, o Terceiro Setor brasileiro tem cerca de 820.400<sup>12</sup> Organizações da Sociedade Civil, esse número é demasiado exacerbado e precisa de mecanismos de controle eficiente, já que como vimos é basicamente financiado com dinheiro público.

Em suma, as Organizações do Terceiro Setor no Brasil atual principalmente naquelas atividades que o Estado tem déficit e, por isso, utilizam-se de ver pública como fonte de custeio para políticas públicas. Entretanto, como esse repasse de verba é efetivamente controlado?

#### **4. O controle da verba repassada ao Terceiro Setor brasileiro para a implementação de Políticas Públicas**

A Lei 13.019 de 31 de julho de 2014, considerada o marco regulatório do Terceiro Setor no Brasil, é um mecanismo jurídico de controle das políticas públicas. Pois, através dessa lei federal, pretendeu-se estabelecer regras gerais a fim de regularizar as práticas de gestão e prestação de contas do Terceiro Setor e com isso minimizar os níveis de corrupção que se tinha antes da lei.

Entretanto, infelizmente, apesar de muitas organizações sérias executarem os seus serviços de forma exímia, ainda temos muitos casos de corrupção, como repasse de verbas para entidades fantasmas, desvio de recursos captados por “laranjas”, etc. Por isso, o controle precisa sempre estar evoluindo. Antes da Lei 13.019/2014 o controle jurídico se dava pelo art. 116 da Lei de Licitações (Lei 8.666 de 1993), ainda vigente, que cuidava da fiscalização de acordo e convênios.

Nessa toada, vale destacar que os art. 127 e 129 da CRFB/1988 autorizavam a fiscalização das entidades de interesse social pelo Ministério Público (MP). Nas palavras de Chahaira (2018, p. 2011) os representantes do MP “fazem parte dos conselhos fiscais e consultivos das Organizações Sociais, a fim de que haja uma maior fiscalização e segurança jurídica durante a execução dos programas e projetos desenvolvidos pelo Terceiro Setor.”

---

<sup>12</sup> Dados retirados do sitio eletrônico do Ipea, disponível em < <https://mapaosoc.ipea.gov.br/> > acessado em 16 de janeiro de 2020.

Os tribunais de Contas também são legitimados a fiscalizar as fundações e as sociedades instituídas, com base no art. 71, II<sup>13</sup> da CRFB/1988. Ademais, podemos citar que o art. 37 da CRFB/1988 também é um mecanismo de controle do terceiro setor, já que é um dever das Organizações do Terceiro Setor respeitar os princípios da Administração Pública.

Afora o controle jurídico, quando falamos em controle de políticas públicas do Terceiro Setor, a forma mais lembrada é o controle orçamentário. Retomando o nosso exemplo das APAES, os Municípios, por força do art. 165<sup>14</sup>, da CF/88, são obrigados a elaborar o Plano Plurianual (PPA) com previsões orçamentárias para o quadriênio seguinte, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são anuais. Nessas disposições os Municípios devem apontar a verba que será repassada à OTS, o que ajuda no controle orçamentário.

Resumindo, o Estado continua soberano na sua função de fiscalizar o repasse de verbas às OTS, já que ainda não delegou esse serviço.

Entretanto, vale destacar que o controle interno, aquele executado pelo próprio Terceiro Setor, tem um compromisso muito grande com a transparência e com a prestação de contas, em razão dos regulamentos das próprias entidades que visam atender os requisitos para receber repasses. Por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2016, p. 38), aponta entre as situações fáticas que impedem o repasse ao Terceiro Setor as situações como omissão de prestar contas ou rejeição das contas em anos anteriores, punições, contas irregulares, etc. Vejamos:

Entidade omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada; [...] Entidade com contas rejeitadas pela administração pública nos últimos 5 (cinco) anos, enquanto não for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e não forem quitados os débitos que lhe foram eventualmente imputados; Entidade que tenha sido punida com uma das sanções de suspensão e declaração de inidoneidade previstas na Lei Federal de Licitações (L.F. 8666/93) e na Lei Federal nº 13.019/14 e alterações, pelo período que durar a penalidade; Entidade e dirigentes com contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos nos casos de Termos de Colaboração e Fomento e Acordos de Cooperação.

---

<sup>13</sup> CRFB/1988. Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:[...] II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

<sup>14</sup> CRFB/1988. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

Ademais, os regulamentos internos de cada Organização do Terceiro Setor também contribuem para um controle social, vez que a sociedade pode acompanhar as diretrizes e objetivos de cada organização.

Por outro lado, apesar do controle interno ser relevante, dentro das organizações, o tema é tido como pouco relevante. A título ilustrativo, em uma pesquisa empírica realizada com treze<sup>15</sup> organizações do Terceiro Setor, pela professora Cabral (2015, p. 152), dez dos dirigentes consideraram o controle pouco importante em detrimento da “organização”, “direção” e “planejamento” dentro das organizações. Inclusive uma entrevistada chegou a afirmar que na organização social em que atuava não havia “um controle ou uma avaliação global da instituição. Estamos iniciando uma supervisão estratégica focada nos programas e no Conselho Diretivo, visando implantar um sistema ativo, participativo, contínuo e educativo dos programas.”

Nas palavras de Cabral (2015, p. 187) as OTS precisam realizar o controle sobre os seus recursos, atividades e produtos, senão as falhas não serão identificadas e nem poderão ser feitas correções. Além disso, o controle não pode ser competência exclusiva da gerência, mas de toda os funcionários e voluntários da organização e deve ser realizado permanentemente e não apenas *a posteriori*. Isso porque, pode ser um instrumento de responsabilização financeiro e quantitativo.

A autora ainda aponta que “as OTS necessitam de uma estrutura de controle clara e eficaz, justamente porque não possuem a distribuição de lucros ou excedentes como instrumento de aferição de resultados e incentivos” CABRAL (2015, p. 189). Nas OTS o controle interno e fidedigno favorece a *accountability*, inclusive o movimento por fidedignidade “enseja a superação de uma visão tradicional de controle externo, favorecendo um diálogo interno por fidedignidade.”

Ou seja, infelizmente, pelo contexto, não é apenas na amostragem das trezes OTS pesquisadas pela professora Cabral que o controle interno é desconsiderado. Pelo contrário, por uma regra de inferência, pode-se afirmar que na maioria das milhares de organizações existentes no Brasil o controle interno também é insuficiente - quesito que precisa ser melhorado.

---

<sup>15</sup> No obra Terceiro Setor: gestão e controle social a professora Eloisa Cabral apresenta a sua pesquisa feita com 13 instituições do Terceiro Setor, sendo elas: Avape, Arca, Cruz de Malta, Casa do Sol, Casa do Menor S Amaro, Centro Social Primavera, Criança Feliz, Fê Alegria, Maria Carolina, Obra de Berço, Promove, Rodrigo Mendes, Sociedade pela Família.

Quanto ao controle externo, como dito, o Estado não delegou essa função de fiscalização e continua sendo o responsável pelo controle, que se mostra ineficaz em detrimento da quantidade e da movimentação financeira das OTS no Brasil

### **Conclusão**

Como vimos, as Organizações do Terceiro Setor, juntamente com o Estado, em um regime de cooperação, são protagonistas na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, vez que temos na prática uma abordagem multicêntrica ou policêntrica das políticas públicas e não um Estado Controlador.

As Organizações do Terceiro Setor no Brasil atual principalmente naquelas atividades que o Estado tem déficit. Como paradigma, utilizou-se o exemplo da APAE's, que são Organizações do Terceiro Setor que, por vezes, recebem repasse de verba pública para se manter, apesar do seu serviço não ser estatal. Isso é possível em razão do nosso modelo de Estado gerencial, que ao invés de fazer, repassa o serviço, em uma manifestamente descentralização de políticas públicas.

Mas, se o Estado é gerencial o repasse não deveria ser só do serviço e não da verba? Neste ponto vimos que o modelo de Estado gerencial adotado pelo Brasil é desvirtuado em prol de políticas públicas que precisam, no mínimo, ser financiadas pelo Estado.

Entretanto, se o Estado repassa o serviço e também a verba, como fiscaliza o uso desse dinheiro público se o Estado é gerencial? Nas disposições legais destacadas neste artigo, principalmente na Lei 13.019/14 e da CRFB/1988 vimos que a tarefa de fiscalização continua soberana do Estado, não foi repassada. Porém, pelo panorama apresentado resta evidente que os mecanismos de controle e fiscalização do Terceiro Setor são insuficientes. Porém, isso não significa que as Organizações do Terceiro Setor não contribuíram para o desenvolvimento social do país.

Ao revés, apesar de casos de corrupção envolvendo principalmente desvio de verbas e mau uso do dinheiro público, o saldo até agora foi positivo – nunca antes se viu tantos direitos fundamentais e sociais sendo efetivados pela sociedade organizada consubstanciada no Terceiro Setor, tarefa que outrora era só do Estado.

Ou seja, é unânime que o Terceiro Setor ajudou e é um importante ator no avanço econômico do país. Por outro lado, defende-se que os mecanismos de controle jurídico podem ser ampliados e quiçá modificados para que os resultados produzidos pelo Terceiro Setor à

sociedade sejam ainda mais produtivos, vez que na prática utilizam verba pública como fonte de custeio.

A título de sugestão, o repasse de verba não deveria ser autorizado pelo mesmo órgão que fiscaliza a OTS, já que a fiscalização é tarefa do próprio Estado. Bem como a fiscalização externa deveria ser melhorada com a criação de um órgão específico para tal tarefa, já que conforme citado anteriormente o Brasil conta com mais de 820 mil OT., Essa necessidade se justifica porque, repisa-se, na prática, apesar de um modelo de Estado gerencial, há financiamento públicos dos serviços repassados.

No tocante ao controle interno, as próprias Organizações do Terceiro Setor precisam se aprimorar. O Estado, por sua vez, pode contribuir para essa melhoria repassando diretrizes, ressaltando a importância do controle permanente, por todos os envolvidos na OTS, e em todas as fases, vez que esse aprimoramento contribuiu para a *accountability*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor: história e gestão das organizações**. São Paulo. Ed. Summus, 2006.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1986.
- BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Police Process**. New York: Routledge, 2011.
- CABRAL, Eloisa Helena de Souza. **Terceiro Setor: gestão e controle social**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CHAHAIRA, Bruno Valverde. **Terceiro Setor, direitos fundamentais e as políticas públicas no Brasil em crise**. Rio de Janeiro, Lúmen Jures, 2018.
- FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste. **Análisis de Políticas Públicas**. Madri: Tecnos, 2017.
- OLIVEIRA, Clair de. **O marco do terceiro setor, doutrina e prática**. Jundiaí, Paco Editorial, 2016.
- RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Governança, qualidade da democracia e políticas públicas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas – conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo. Cengage Learning. 2ª Ed. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Análise de Políticas Públicas**. São Paulo, Cengage Learning Editora, 2017b.

SUNSTEIN. Cass Robert. HOLMES. Stephen. **O custo dos Direitos**. Ed. Martins Fontes. São Paulo. 2019.

#### **Documentos Eletrônicos:**

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> Acesso em 24 de novembro de 2019.

GROFF, Paulo Vargas. **Direitos fundamentais nas constituições brasileiras**. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf>> Acesso em 23 de novembro de 2019.

LACERDA, Ludmila Santos Russi; SÁ, Vanessa de Mesquita. **A lei anticorrupção e as organizações da sociedade civil: reflexões sobre a cultura da conformidade no âmbito das parcerias regidas pelo marco regulatório das organizações da sociedade civil**. In Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso Do Sul. Edição n. 15 - Campo Grande-MS, fevereiro/2020. Disponível em <<http://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Revista-PGE-completo-1.pdf>> Acesso 01 de maio de 2020.

OLIVEIRA, Rodrigo Ferreira. **A contra-reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica**. Revista Urutágua. Nº 24, 2011. Disponível em: <<https://www.novaconcursos.com.br/blog/pdf/contrarreforma.pdf>> Acesso em 24 de novembro 2019.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 24 de novembro 2019.

TRIBUNAL DE CONTA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual Básico: repasses públicos ao terceiro setor**. São Paulo, 2016. Disponível em: <[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses\\_publicos\\_terceiro\\_setor.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses_publicos_terceiro_setor.pdf)> Acesso em 15 de janeiro de 2020.

#### **Legislação:**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 out. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 23 de novembro de 2019.

BRASIL. **Lei 9.673, de 15 de maio de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)> Acesso em 16 de janeiro de 2020.

**BRASIL. Lei 9.790, de 23 de março de 1999.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm)> Acesso em 16 de janeiro de 2020

**BRASIL. Lei 13.019 de 31 de julho 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 23 de novembro de 2019.

**BRASIL. Lei 13.034 de 28 de outubro de 2014.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13034.htm)> Acesso em 23 de novembro de 2019.