



FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESSE
CURSO DE DIREITO

IRLANE RODRIGUES SANTOS

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO FIRMADA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs)**

ARACAJU
2019

IRLANE RODRIGUES SANTOS

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO FIRMADA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Fanese como requisito
parcial e obrigatório para a obtenção do Grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Necéssio Adriano Santos

**ARACAJU
2019**

S237i SANTOS, Irlane Rodrigues

A INSTRUMENTALIZAÇÃO FIRMADA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs) / Irlane Rodrigues Santos; Aracaju, 2019. 45p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a) : Necésio Adriano Santos.

1. Organização da Sociedade Civil 2. Administração Pública 3. Instrumentos contratuais 4. Direitos Sociais.

347.191.11: 347.471

(813.7)

Elaborada pela bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

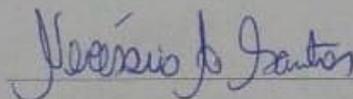
IRLANE RODRIGUES SANTOS

A INSTRUMENTALIZAÇÃO FIRMADA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs)

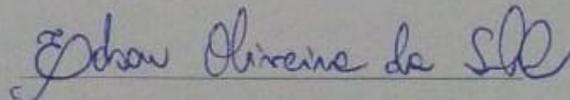
Monografia apresentada à Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe como
exigência parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Aprovado em 07/12/19

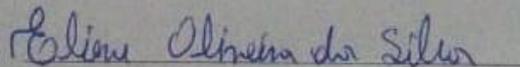
BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Necésio Adriano Santos (Orientador)
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe



Prof. Me. Edson Oliveira da Silva
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe



Prof. Me. Eliene Oliveira da Silva
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Dedico esse trabalho, primeiramente, a Deus, por sempre estar me iluminando e traçando caminhos para que eu siga os meus objetivos. Ademais, a minha família, aos meus amigos da família postiza, a Flávio Luan, por terem me ajudado a todo momento, tanto incentivando para que eu não desistisse no caminho, quanto me acalmando nos momentos em que eu me vi sem saída. Dedico também ao meu orientador Necéssio Adriano que não desistiu de mim até o último momento. Por fim, gratidão ao projeto Circo Esperança que me inspirou para que eu escolhesse esse tema a fim de engrandecer esse projeto que eu sou apaixonada.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar como os projetos sociais que trabalham de forma voluntária podem receber incentivos através de recursos financeiros da Administração Pública para que exerçam suas atividades com maestria, após a sua efetiva qualificação como Organização da Sociedade Civil. Sendo assim, apresentou-se a trajetória do surgimento do Estado até o das Organizações Não-Governamentais para melhor entender o porquê a Administração Pública resolveu fomentar essas entidades sem fins lucrativos e criou a Lei n. 13.019/2014, doutrinariamente conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que trouxe mecanismos de parcerias que podem ser firmadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil para que estas exerçam as atividades, que, apesar de não serem de cunho exclusivo do Estado, este necessita conceder à sociedade, pois são provenientes dos direitos sociais que tanto foram pejudicados até que se fossem conseguidos, ante a dinamicidade da coletividade. E, com o surgimento desses incentivos, visou o referente trabalho demonstrar o porquê a Administração decidiu fornecê-lo a entidades que ajudam a sociedade com serviços que também são proferidos pelo Estado, esmiuçando quais os benefícios e malefícios trazidos com os acordos firmados entre a Administração e as Organizações, visto que ainda podem ser analisados alguns casos de corrupção que trazem uma desconfiança se essas entidades surgiram para realmente ajudar na eficácia das atividades ou se servem de escape para os trâmites corruptos vistos, inclusive, no Brasil.

Palavras-chave: Organização da Sociedade Civil. Serviços Públicos. Direito Administrativo. Instrumentos contratuais. Administração Pública. Sociedade Dinâmica. Direitos Sociais.

ABSTRACT

The present work has as objective to demonstrate as the social projects that work of form not required by law can after receive incentives through financial resources from the Public Administration so that they exert its activities with mastery, its effective qualification as Organization of the Civil Society. Being thus, it was presented trajectory of the sprouting of the State until the one of the Not-Governmental Organizations better to understand the reason the Public Administration decided to foment these entities without lucrative ends and created Law n. 13.019/2014, doctrinal known as Regulatory Framework of Civil Society Organizations (RFCSO), that it brought mechanisms of partnerships that can be firmed between the Public Administration and the Organizations of the Civil Society so that these exert the activities, that, although not to be of exclusive matrix of the State, this need to grant to the society, therefore are proceeding from the social rights that as much had been fought until they had been obtained, before the dynamics of the collective. E, with sprouting of this incentives, aimed at referring work to demonstrate reason Administration decided to supply it it entities that helps society with services that also is pronounced by the State, explaining which benefits and curses brought with agreements firmed between Administration and Organizations, since still some cases of corruption can be analyzed that they bring a diffidence if these entities had appeared really to help in the effectiveness of the activities or if they serve of escape for the corrupt proceedings visas, also, in Brazil.

Keywords: Organization of the Civil Society. Public services. Administrative law. Contractual instruments. Public administration. Dynamic society. Social rights.

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|--------------|---|
| ONG | Organização Não-Governamental |
| OSC | Organização da Sociedade Civil |
| MROSC | Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil |
| CNPJ | Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 O ESTADO..... | 12 |
| 2.1 CONCEITOS DOUTRINÁRIOS..... | 12 |
| 2.2 FORMAS E PODERES DO ESTADO..... | 13 |
| 2.3 GOVERNO, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE CIVIL..... | 14 |
| 3 O SURGIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO | 16 |
| 3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O EMPARELHAMENTO ESTATAL..... | 17 |
| 3.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO..... | 18 |
| 4 A TRAJETÓRIA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS..... | 21 |
| 4.1 CONCEITUALIZAÇÃO E HISTORICIDADE..... | 21 |
| 4.2 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) E OS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS..... | 24 |
| 4.3 O RESPEITO À ÉTICA E À MORAL NOS TERMOS DE PARCERIA..... | 30 |
| 4.4 HÁ ESPAÇO PARA A CORRUPÇÃO?..... | 30 |
| 4.4.1 A LEI ANTICORRUPÇÃO E CASOS DEFLAGRADOS DE CORRUPÇÃO ATRAVÉS DE REPASSES A ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS?..... | 31 |
| 4.5 BENEFÍCIOS E MALEFÍCIOS TRAZIDOS NA CRIAÇÃO DE ONG..... | 32 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 34 |
| REFERÊNCIAS | 36 |

1 INTRODUÇÃO

A ideia de trabalho voluntário, também conhecida como ajuda bilateral, é observada desde os primórdios da humanidade e com os passar dos anos foi adotado pelas igrejas, que costumavam amparar as famílias mais pobres através do voluntariado, dando assistência hospitalar e familiar, através de asilos, orfanatos que eram patrocinados pelos fundos patrimoniais que a Igreja possuía junto aos seus fiéis, e, por muito tempo, o Estado não era um meio a se recorrer quando o assunto era ajudar os desamparados. Apenas com o governo de Getúlio Vargas (1930) foi que o Estado voltou sua atenção à assistência social, sendo reconhecida atualmente pela Constituição Federal de 1988.

A cada dia que passa, pode-se analisar a quantidade de pessoas que se organizam para exercer ações sociais em comunidades, asilos, hospitais, orfanatos, praças públicas, comunidades carentes, dentre outros locais, criando projetos que são, muitas vezes, iniciados por redes sociais. Sendo assim, o Estado, por ter muitas atribuições, observou que a contribuição poderia ser uma solução para que uma de suas responsabilidades pudesse ser desempenhada de maneira ampla e mais eficaz.

Sabe-se que as organizações não-governamentais não vêm crescendo apenas de maneira quantitativa, pois estão agindo como solucionadores dos problemas enfrentados pela comunidade a qual assistem e, por isso, elas procuram o poder público com a finalidade de produzir com maior eficácia os seus objetivos nas ações que promovem diariamente.

No Brasil, existem diversos projetos sociais voluntários que desempenham papéis que, apesar de não serem exclusivos do Estado, são de fundamental importância para que haja o desenvolvimento social adequado de um país. E, mesmo exercendo um papel importante na sociedade, alguns não são fomentados pelo Estado, visto a falta de conhecimento quanto ao auxílio que pode ser prestado ou às dificuldades que enfrenta para que haja a devida constituição quanto Organização Não-Governamental (ONG).

Destarte, o presente estudo tratará das maneiras de como um projeto voluntário pode receber o fomento prestado pela Administração com o intuito que o mesmo exerça determinadas tarefas, como a de projetos voluntários da assistência social, dentre outros. Além de trazer conhecimento aos projetos que preenchem os requisitos, mas não sabem como dar o ponto de partida para receber o auxílio e ampliar a sua área de atividade.

É sabido que a ONG é uma entidade relativamente nova, sendo, então, o presente estudo de grande importância para o ramo jurídico do Direito Administrativo, pois retrata uma parceria que será feita entre a Administração e as entidades que visam colaborar com o Estado para que haja a melhor efetivação de suas políticas públicas. Assim como para o Direito Constitucional, sendo que na atual Constituição (1988) trouxe um amplo rol de direitos sociais que são derivados das grandes lutas que a sociedade gerou ao decorrer dos anos.

Ademais, no ramo do Direito Civil há a questão da responsabilização do Estado ante a sua transferência no feito das atividades, além de ter que fazer a fiscalização, pois são usados recursos públicos para que sejam realmente efetuadas. Bem como é importante para outros ramos dos direitos sociais, além da evidente colaboração que trará para que os projetos sociais que não têm conhecimento quanto ao benefício que podem ter frente à Administração Estatal para exercerem as suas atividades com melhor zelo e podendo alcançar o maior número de necessitados.

Diante do exposto, cabe-se questionar como os projetos sociais que fazem trabalhos voluntários podem se qualificar como Organizações da Sociedade Civil ou Organização Não-Governamental para receber incentivos da Administração Pública? Ainda, qual seria a importância dessa qualificação para a sociedade? Por fim, por que a Administração Pública decidiu fomentar essas entidades?

Portanto, o objetivo desse projeto é demonstrar como os projetos sociais que promovem o voluntariado podem ser qualificados como Organização da Sociedade Civil ou Organização Não-Governamental para que possam receber incentivos que a Administração do Estado prevê na Lei n. 13.019/2014, bem como demonstrar qual a importância desse dispositivo que prevê os instrumentos de parcerias que trazem benefícios à sociedade, que sempre vem lutando para adquirir os seus direitos sociais, pois nem sempre lhe são conferidos ante a inércia do Estado.

Para isso, o presente trabalho utilizará da metodologia científica indutiva, através da pesquisa bibliográfica e documental, de doutrinas, trabalhos acadêmicos, artigos científicos, legislação, jurisprudência, além de utilizar a forma qualitativa para conduzir o trabalho a conclusões prováveis através da observação dos fatos históricos, do ordenamento jurídico e das relações aplicadas entre eles.

Traz-se no primeiro capítulo um breve relato sobre o Estado e a sua instauração na sociedade, colacionando conceitos doutrinários a fim de descrever o que significa a

nomenclatura nos momentos atuais. Ainda, como está dividida a sua forma e os poderes que são inerentes a ele após a Tripartição de Poderes, princípio trazido pelo filósofo Montesquieu, explicando-se a função típica de cada um. Além de traçar uma relação entre o Estado, Governo e a Administração Pública e a importância deles para a sociedade civil.

Já no segundo capítulo, examina-se como surgiu o Direito Administrativo até a sua codificação no ordenamento jurídico brasileiro e a análise da Administração Pública como uma importante organização estatal de execução dos planos de governo. Buscando-se adentrar na responsabilidade civil atrelada ao Estado quanto à efetivação de suas atividades, que são ou não delegadas ou feitas em cooperação com outros órgãos.

No terceiro capítulo, tratou-se dos conceitos e trajeto que percorreram as Organizações Não-Governamentais, com momentos marcantes na história tanto da sociedade quanto da legislação que impõe normas para essas entidades, quanto para quem age em parceria com elas. Trouxe-se o marco regulatório das Organizações, com a Lei de nº 13.019/2014 e suas determinações tanto conceituais quanto instrumentais, além das exceções que circundam esta norma. Fala-se também da ética e moral que devem ser essenciais quando esses acordos entre a Administração e a ONG for firmada, pois se tratam de recursos públicos que são distribuídos para as realizações das políticas públicas, por isso há a fiscalização dos órgãos estatais para que não haja fraudes. Mostra-se a corrupção concreta que, infelizmente, pode ocorrer nessas parcerias, trazendo insegurança à sociedade.

Por fim, no quarto capítulo, fala-se dos benefícios e malefícios que as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos têm ao criar uma ONG que recebe recursos públicos.

2 O ESTADO:

Ab initio, enfatiza-se que a palavra Estado teve a sua primeira aparição no livro de Nicolau Maquiavel (1515), “O Príncipe”, onde ele diz que “Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados”, porém, o sentido da nomenclatura estava ligado às cidades-estado (*polis*) que eram formadas à época. Porém, com os passar dos anos, o conceito de Estado foi passando por transformações diante das necessidades e lutas da coletividade (CARVALHO FILHO, 2018).

Pelos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2016), o conceito de Estado sofrerá variações a depender do ponto de vista que este será analisado. Apontando, ainda, o conceito sociológico, político e constitucional.

2.1 Conceitos doutrinários:

O doutrinador Matheus Carvalho (2017) diz que Estado é uma entidade com personalidade jurídica com natureza de Direito Público, apesar de também poder operar no direito privado, que é organizada social, jurídica e politicamente, submetendo-se a normas impostas por lei maior, sendo responsável por organizar e controlar a sociedade, pois é legitimado com o detentor único da utilização da *ultimo ratio*, qual seja, o uso da força. Alega, ainda, que o Estado soberano geralmente dispõe de três elementos, que são governo, povo e território.

Logo, Fernanda Marinela (2017) alega que o Estado “é pessoa jurídica territorial soberana; é uma nação politicamente organizada, dotada de personalidade jurídica própria, sendo pessoa jurídica de direito público que contém seus elementos e três Poderes”. Corrobora-se com as ideias do doutrinador acima mencionado, visto que traz o Estado como entidade que pode agir tanto no ramo privado quanto no público, apesar de sempre ter natureza pública, e é soberana, possuindo seus elementos que são intrínsecos e oriundos do ente (governo, povo e território).

Ainda, cabe-se alegar que o Estado é responsável por manter vínculo com os outros países, bem como pode ser parte ativa ou passiva quanto aos deveres e direitos internamente. Bem como exerce supremacia em relação aos particulares na prática das suas ações, pois é pessoa jurídica com natureza de direito público, além de exercer o chamado “poder

extroverso”, o qual orienta que o Estado estabelece deveres a terceiro, em geral, seus administrados, sem a devida concordância destes, ordenando-os suas necessidades (SCATOLINO, TRINDADE, 2016).

Ademais, os doutrinadores Ricardo Alexandre e João de Deus (2018) entendem que o Estado é uma pessoa jurídica com natureza de direito público externo que é organizado por três elementos essenciais, o povo, que são as pessoas, o local, ou seja, a parte física, e o governo que é soberano, ou seja, não deve obediência a nenhum outro, e, por isso, se autodetermina e se auto-organiza quando exerce os seus poderes, que são provenientes do povo, parte humana da sua constituição.

2.2 Formas e poderes do Estado:

O Estado é organizado politicamente através de formas, dentre ela, salientam-se a Confederada, Unitária e Federativa. Na primeira, há uma reunião entre os Estados soberanos, já na segunda, é quando o poder é concentrado em apenas um ente, ou seja, ele é responsável por todas as atividades políticas destinadas ao Estado. A última, por sua vez, é a adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, e ocorre quando o poder é distribuído para mais de um ente que atua de maneira autônoma entre si (BORGES, SÁ, 2017).

Para melhor fundamentar a opção de forma adotada pelo Brasil, desde a Constituição de 1891, e, na atual, colacionam-se os artigos 1º e 18, da Carta Magna: “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” e “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, respectivamente (SCATOLINO, TRINDADE, 2016)

Para melhor esclarecimento, vale trazer que a Confederação é a forma onde os Estados que são independentes se unem diante dos objetivos comuns, no caso, paz interna e defesa externa. Ainda, cabe-se dizer que esses Estados são soberanos no plano interno e se mantêm sedo uma pessoa jurídica com natureza de direito publico internacional, mas cede uma parcela da sua soberania no âmbito externo para que a Confederação possa representá-lo, sendo, portanto, um ente que se dispõe acima dos Estados que assinam o acordo. Já o Estado Unitário apresenta apenas uma organização política, caracterizando na centralização política, ou seja, um só poder para administrar todo o povo que vive em sua bate territorial e, mesmo sendo descentralizados, ou seja, sendo divididos em municípios, estes representam apenas

administrativamente (MALUF, 2018).

Quanto à forma Federativa, os doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017) ensinam que, no Brasil, essa forma está separada em União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, configurando a descentralização política existente no país, sendo cada um responsável por um respectivo poder político. Sendo assim, a Carta Magna é a responsável por distribuir a competência entre estes entes, além de ser proibida a restrição, limitação, bem como abolição da forma federativa, pois é uma cláusula pétrea prevista na Constituição Federal, podendo apenas ser aumentada, como de locais que adotam a referida forma e possuem territórios. Complementando, Rafael Carvalho (2018), traz que apesar de haver a divisão das atividades administrativas de maneira autônoma, eles exercem as ações em cooperação.

Assim como as formas, importante ressaltar sobre a separação dos poderes, onde há a expressão da vontade do Estado. Esta foi trazida de forma mais ampla pelo escritor e filósofo Montesquieu em sua obra “O Espírito das Leis”, de 1748, o qual estruturava os Estados em três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Destaca-se que, em sua obra, apesar de trazer a nomenclatura separação ou divisão, o filósofo quis fazer a composição de três funções basilares que faziam parte do Estado, pois, sabe-se que o poder do próprio é uno e não há efetiva separação (MARINELA, 2017).

Cada poder tem uma função típica, ou seja, que específica de sua atividade, porém, admite-se o cumprimento de funções e atos atribuídos a outros poderes de maneira atípica, devendo estar prevista na Constituição Federal a sua possibilidade de efetivação. Baseado nisso, cabe ao Poder Legislativo elaborar leis, ou seja, função normativa, ao Poder Executivo dá-se a realização das leis, bem como sua fiscalização orientada pelo interesse público, devendo sempre exercer sua função dentro dos limites que a lei lhe impõe, tendo como função a de administrar, e ao Poder Judiciário é cediço a função judicial, ou seja, de aplicar a solução definitiva nos conflitos sempre que for acionado (MEIRELLES, 2016; CARVALHO, 2017).

2.3 Governo, Estado e Administração Pública – importância para a sociedade civil:

Assim como os conceitos mencionados de Estado foram mudando com o tempo, o de Governo também passou por alterações. Antes era possível confundir os conceitos, pois era tido como governo a junção dos atuais poderes do Estado, mas hoje cabe-se ressaltar que governo é um elemento essencial do Estado, que é composto por povo, território e governo, ainda, é composto por agentes políticos que exercem os comandos proferidos pelo Estado

para desenvolver políticas públicas. Ainda, não há como confundir os conceitos de governo e da Administração do Estado, sendo esta o meio instrumental na qual as atribuições estatais são efetivadas (MAZZA, 2018; CARVALHO, 2017; ALEXANDRE, 2018).

Com a distribuição de atribuições dentre as pessoas que incorporam à Administração Estatal, houve a maior facilidade em efetuar as atividades que são essenciais para que os direitos individuais da coletividade sejam respeitados e postos em prática. Da mesma maneira, visa à possibilidade da atuação da Administração sem corrupção, com mais eficácia, sem investir dinheiro público em serviços desnecessários ou investir mais do que o necessário, bem como respeitando os direitos sociais, como bem preceitua Odete Medauar (2018, p. 27):

“À medida que se foram ampliando as funções do Estado aumentaram as atividades da Administração. Hoje adquiriu dimensões gigantescas e tornou-se fundamental na vida da coletividade, sendo fator condicionante de grande parte das relações econômicas e sociais dos indivíduos, com a responsabilidade, sobretudo, de buscar meios para a efetivação dos direitos assegurados pela Constituição. Daí resulta a enorme variedade e complexidade das atribuições que exerce.”

Vale-se ressaltar que os direitos da sociedade foram ainda mais ressaltados na Constituição de 1988, tendo o Estado que se voltar aos anseios do povo, que, inclusive, lhe dar poder para que exerça a sua vontade, para garantir que esses direitos fossem realmente protegidos. Porém, sabe-se que nem toda norma supre todas as vontades da coletividade, visto a dinamicidade que lhe é inerente, ocorrendo falhas que, na modernidade, estão sendo paulatinamente corrigidas por entidades que fogem ao comando direto da Administração, mas colabora com a mesma para que haja verdadeira imposição quanto às garantias reais que assistem à sociedade (MALUF, 2018).

Ainda, a sociedade civil, segundo Bobbio (1987), é onde ocorrem os confrontos que o Estado deve resolver, sendo por ação coercitiva ou através da conciliação, decorrendo-se que estes são de caráter socioeconômico, de ideologias e até mesmo religiosos. Essa sociedade é composta por movimentos sociais, organizações, associações, classes, grupos de interesse social, dentre outros que tenham interesse em aprisionar os problemas que atingem as camadas sociais para que os leve até o Estado para que esse crie uma solução para esses conflitos (PAES, 2018).

3 O SURGIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A doutrina majoritária diz que o Direito Administrativo surgiu com o Estado de Direito, o qual, além de estar ligado aos princípios da legalidade, o qual todos se submetem às leis, inclusive o Estado, e da separação de poderes, que além de visar proteger os direitos individuais da sociedade, rege as relações entre Estado e particular (BORGES, SÁ, 2017), é amparado pelo artigo 1º, da Constituição Federal de 1988, que alega que “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...”.

Cabe ressaltar que o Direito Administrativo, apesar de ter aparição na obra O Espírito das Leis (1748), de Montesquieu (MARINELA, 2017), desenvolveu-se em meados do final do século XVIII e início do século XIX, com as revoltas constitucionais, como a Revolução Francesa (1789), onde o Estado passou a sofrer limitações com a imposição das leis para que os direitos individuais da sociedade fossem garantidos, visto que havia passado por um momento onde o Rei era quem ordenada, mas não precisava respeitar os seus mandamentos, pois o próprio não errava, criando-se a teoria da irresponsabilidade do Estado, bem como o brocardo “*The King can do no wrong*”, ou seja, “O Rei não pode errar” (ALEXANDRE, de DEUS, 2018).

Com a sua criação, houve a necessidade da inserção de tribunais que resolvessem os conflitos que agora poderiam ser atribuídos como responsabilidade do Estado, sendo assim, tem-se como o primeiro exemplo prático de aplicação do Direito Administrativo, o ocorrido com a garota Agnès Blanco, de cinco anos, em 1873, onde houve um acidente entre uma companhia que exercia serviço público e ela, tendo o Tribunal de Conflitos fixado a competência ao Conselho do Estado para que julgasse o caso concreto, visto que se tratava de direito privado x direito particular e não se tinha mais que utilizar da teoria de irresponsabilidade do Estado para eximi-lo da culpa. Já no campo normativo, tem-se a Lei de 28 do Pluvioso, criada no Ano VIII (1800), como a pioneira, pois concedeu à Administração do Estado da França uma formação jurídica, bem como para solucionar os conflitos existentes que envolviam o Estado (OLIVEIRA, 2018).

A partir dessa ruptura de regimes ocorrida na França, outros países, como Alemanha, Itália, Portugal, Espanha e Estados Unidos, foram adotando medidas administrativas diferentes do antigo regime aplicado em seu âmbito, não se dando uma dissolução total dos modos anteriormente aplicados, sendo a aplicação do Direito Administrativo imposta de maneira evolutiva e com algumas diferenciações. Tendo assim, o direito brasileiro, sofrido

influência dos países mencionados para a conjunção da administração imposta ao decorrer dos anos, que, por não serem codificadas, as suas normas são encontradas esparsamente na legislação, sendo seus princípios demonstrados pela Constituição Federal, a responsabilidade civil do Estado amparada pelo Código Civil, dentre leis que regulamentam sobre Direito Administrativo, como a Lei de Licitação (Lei nº 8.666/1993), dentre outras (PIETRO, 2018).

3.1 Administração Pública – o emparelhamento estatal:

Segundo João Trindade e Gustavo Scatolino (2016), a Administração é meio pelo qual é efetivada a vontade política governamental, sendo, ainda o conjunto estrutural administrativo do Estado que tem como função cumprir o propósito do governo, mas observado sempre o interesse público. Ainda, alega Marinela (2017) que a Administração visa satisfazer as precisões da coletividade, bem como a conceitua como um ato imparcial, porém vinculado à lei ou às normas, que tem apenas responsabilidades técnica e legal para executar em áreas compatíveis com a sua atribuição, sem a competência de emitir opiniões políticas.

Doutrinariamente, a Administração é dividida em dois sentidos, o primeiro deles é chamado de subjetivo, formal ou orgânico, que compreende as pessoas jurídicas, os agentes e os órgãos, isto é, quem exerce a atividade administrativa, não importando a atividade exercida por eles, e pode ser fracionada em administração pública direta (entes federados – União, Distrito Federal, Estados e Municípios) e indireta (entidades administrativas – Autarquias, Empresas Públicas e suas subsidiárias, Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias e Fundações Públicas). Já no segundo, nomeado material, objetivo ou funcional, designa a natureza da atividade, ou seja, é a efetiva função administrativa, que é subdividida em quatro, quais sejam: serviço público, polícia administrativa, fomento e intervenção. (OLIVEIRA, 2018).

Quanto ao serviço público, pode-se falar que é a atividade desenvolvida pela Administração Estatal para alcançar os anseios da coletividade necessitada, esta sendo essencial ou de teor relevante, não necessariamente devendo ser exercida exclusivamente pelo Estado, são exemplos os serviços de telecomunicações e serviços nucleares, previstos na Constituição Federal, no artigo 21, incisos XI e XXIII, respectivamente. Já a polícia administrativa é assimilada pelas restrições ou limitações que o Estado impõe observando o interesse público, como as atividades fiscalizatórias. Ainda, o fomento é o estímulo que a Administração Pública oferece, através de organizações que não possuem ganhos próprios, para o engajamento das áreas econômica e social da coletividade, com a prática de políticas

públicas. (ALEXANDRINO, PAULO, 2017; ALEXANDRE, DE DEUS, 2018).

Por fim, a intervenção que, segundo Alexandre Mazza (2017) é dividida em três, sendo elas, intervenção na propriedade privada e intervenção no domínio econômico, também conhecido como regulação, intervenção no domínio social. A primeira trata das ações proferidas pelo Estado limitando a propriedade em benefício do interesse coletivo, sendo que esta intervenção tem como objetivo cumprir o princípio previsto no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal (“Função social da propriedade”). Ademais, a relacionada ao domínio econômico traz a parte disciplinar, normativa e fiscalizatória em relação à economia dos agentes, já a intervenção quanto ao domínio social está relacionada com um dos objetivos fundamentais previstos na Carta Magna, qual seja, redução das desigualdades sociais.

Ressalta-se que a Administração, por vezes, pode ser trocada quando o conceito de Governo for explanado, como visto no capítulo anterior, mas cabível a exposição de algumas diferenças entre esses dois termos, de acordo com os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2016):

- a) Em relação à atividade exercida, a da Administração Pública é neutra e a do Governo é política e discricionária;
- b) Quanto à conduta, a da Administração tem hierarquia, já a do Governo é independente;
- c) Quanto à responsabilidade, a Administração Pública age com responsabilidade técnica e legal, porém sem a constitucional ou política, diferenciando-se do Governo, pois o próprio tem responsabilidade inversa à da Administração.

3.2 Responsabilidade Civil do Estado:

Como já mencionado, o Direito Administrativo é encontrado normatizado em leis, nos códigos, bem como na Constituição Federal, conseqüentemente é visível a sua relação com os outros ramos do Direito. Sendo assim, inicialmente, a responsabilidade civil do Estado, durante o século XIX era utilizada apenas em conflitos de Direito Público e, após uma sentença promovida pela Corte de Cassação, localizada na França, houve o seu deslocamento para a área cível. Ainda, Paulo Nader (2016), alega que a responsabilidade civil atinge tanto as pessoas físicas e jurídicas de Direito Privado, prestadoras ou não de serviços públicos, quanto às de Direito Público, fundamentando-se nos artigos 37, §6º, da Carta Magna, como no artigo 43, do Código Civil, (BRASIL, 2016, P. 36-39 e 43), os quais serão colacionados abaixo para melhor entendimento:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

(...)”

“Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

Além de atribuir a responsabilidade às pessoas tanto de direito público quanto as de direito privado que prestam os serviços públicos, os supramencionados artigos fazem menção ao direito de regresso que se encontra disciplinado no artigo 934, do Código Civil, o qual dispõe que aquele que pagar os danos causados por outra pessoa, poderá reaver o valor que foi pago, porém, o referido artigo traz ressalvas para os casos em que o descendente absoluta ou relativamente incapaz causar o dano a outrem. Desta forma, há de se falar que a ação de regresso (*in rem verso*) é uma consequência da responsabilidade civil indireta, visto que não é causada pela pessoa, mas a mesma arca com as consequências, podendo ser ressarcida por quem causou os danos, salvo pela limitação imposta pela lei (GONÇALVES, 2017).

Entretanto, a responsabilidade civil é analisada desde a antiguidade, quando trazia apreço à vingança pessoal, tendo a Lei de Talião sido a efetivação da retaliação entre a vítima e o agente que causava os danos. Nessa época foi criado o lema “olho por olho e dente por dente”, não cabendo à organização governamental resolver o conflito, mas apenas concluir se a vítima tinha ou não o direito à vingança e formular como a mesma ocorreria. Ou seja, caso uma pessoa sofresse um dano, poderia ir atrás da justiça pessoal, não precisando de interrupção de qualquer pessoa ou entidade para proferir a sua vingança. (GONÇALVES, 2012; RIZZARDO, 2013 *APUD* DIAS, CARVALHO, 2017).

Deve-se dividir a responsabilidade civil em subjetiva e objetiva, onde a primeira trata da análise dos quatro pressupostos, que são conduta humana, culpa,nexo de causalidade e dano ou prejuízo, já no segundo, exclui-se a culpa para que haja o efetivo pagamento da devida indenização, bastando a existência do efeito prejuízo injusto, sendo esta apresentada quando os danos são derivados dos atos da Administração ou de empresas que estão prestando serviço público, que é fundada na teoria do risco administrativo. Porém, alguns doutrinadores, como Sérgio Cavalieri (2004 *apud* VENOSA, 2017), a responsabilidade civil subjetiva do

Estado não foi totalmente desvinculada do ordenamento jurídico brasileiro, porém, em acontecimento de fenômeno da natureza e fatos praticados por terceiros, sendo responsabilizada a Administração baseando-se na culpa anônima ou na falta de serviço, bem como pelo seu mau funcionamento.

Corroborando com o exposto acima, é possível aplicar as excludentes da responsabilidade, são elas, a culpa exclusiva ou fato exclusivo da vítima, de terceiro ou caso fortuito, dá-se ressalva ao fortuito interno, que mesmo sendo imprevisível está relacionado aos riscos que englobam a própria atividade exercida pelo Estado, devendo, então, arcar com a responsabilidade, e a força maior, caso ocorra um desses fatos, a Administração do Estado não realizará o pagamento da indenização inicialmente devida, já, se a culpa ou o fato for cometido de maneira concorrente entre a vítima ou terceiro e o Estado, haverá a redução da responsabilidade com o proporcional reembolso do dano causado, devendo-as serem analisadas em cada caso concreto. Entretanto, atenção ao artigo 735, do Código Civil, que responsabiliza o transportador pelo prejuízo ocasionado no transporte de pessoas, mesmo que haja a culpa exclusiva de terceiro, ou seja, é uma exceção à aplicação das causas de excludentes da responsabilidade civil (TARTUCE, 2017).

Ainda, há uma vertente doutrinária que utiliza a teoria do risco integral para responsabilizar o Estado pelos danos causados pelos seus agentes ou órgãos, porém, considera-se uma corrente extremista, visto que afasta as causas de excludente, obrigando ao Estado indenizar mesmo quando não há sua efetiva culpa ou dos seus agentes (DIAS, CARVALHO, 2017).

Isto posto, observa-se que o Estado nem sempre arcou com as suas responsabilidades frente às vítimas de seus incidentes, porém, atualmente, para que haja uma melhor efetividade dos seus serviços, visando, inclusive, obedecer ao princípio da eficiência, faz-se necessário a imposição de uma responsabilidade objetiva do Estado, aplicando as causas de excludentes, visto que este não poderá arcar se a culpa for de exclusividade de terceiro ou da própria vítima, ou ainda quando o fato é ocasionado por força maior ou caso fortuito, lembrando-se que o último não exclui a responsabilidade se for inerente à atividade exercida pela Administração.

Dessa forma, as parcerias entre a Administração e as entidades estudadas no presente trabalho devem sofrer um controle público para que haja um bom desenvolvimento desse novo modelo de parceria, pois, além da utilização de recursos advindos dos cofres públicos, é preciso esclarecer que o Estado vem sendo desvinculado da execução de suas atribuições sem delegar ou firmar acordos, o chamado monopólio estatal (SCOCZEK, 2002).

4 A TRAJETÓRIA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

4.1 Conceitualização e Historicidade:

Inicialmente, antes de traçar a trajetória das Organizações Não-Governamentais, é importante conceitua-las para que se tenha um melhor entendimento acerca do assunto que será abordado posteriormente. Com base nisso, o termo ONG foi mencionado pela primeira vez no ano de 1950, pela Organização das Nações Unidas (ONU), para definir que o termo faz jus às organizações civis que não possuíam nenhum vínculo com o governo, sendo tal conceito muito amplo para a realidade, visto que hoje há a possível ligação ao governo com as parcerias público-privadas, assunto que será abordado posteriormente (LANDIM, 2002). Com isso, alguns doutrinadores foram discriminando os conceitos de Organização Não-Governamental ao passar dos anos, vejamos abaixo importantes estudiosos que trouxeram em seus ensinamentos os variados conceitos de ONGs.

Segundo Fernandes (1994), as Organizações Não-Governamentais são conceituadas analisando dois primas negativos, quais sejam, “não-governamentais”, que deve ser entendido como a não vinculação com o governo, mesmo essas entidades praticando serviços que devem ser prestados pelo Estado, e “sem fins lucrativos”, que demonstra que, embora pratiquem atividades que possam prover recursos, os administradores ou qualquer indivíduo que tenha vínculo com a organização não recebe algum tipo de pagamento.

Para melhor aperfeiçoamento, Landim e Contrim (1996), alegam que as ONGs não têm um termo definido na lei, devendo ser entendida como entidades civis que não possuem ganhos próprios que vêm sendo construídas com o passar dos anos com características próprias e com reconhecimento pelo senso comum, pelos próprios desenvolvedores ou pela opinião social. Trazendo, ainda, que as Organizações podem ser constituídas em duas formas, quais sejam associações ou fundações, dando preferência à primeira, pois não há necessidade de um patrimônio prévio.

Diante do exposto, cedejo ampliar o conceito de ONGs para designar que são entidades que não possuem ganhos próprios de grande importância, que fazem parte do terceiro setor da economia, onde estão elencados os entes paraestatais, que visam desenvolver atividades diversas que afetam um bem comum, para solucionar problemas que a sociedade sofre nas mais diversas áreas existentes, como educação, saúde, econômica, cultural, jurídica, dentre outras, pela inexistência de políticas públicas ou, apesar da existência, a falta de eficácia delas, elaborando projetos voltados às classes menos beneficiadas e/ou a grupos

específicos que compreendem parte minoritária do país (CARVALHO, 2002; CICONELLO, 2003; AGUIAR, 2004).

Cabe-se analisar que há muito tempo a sociedade concebe colaborações sociais às classes ou aos grupos menos favorecidos, como exemplo, temos as civilizações egípcias e indianas e os profetas judeus, sendo que os primeiros visavam a moral baseada na justiça social, desenvolvendo um código, denominado de Hamurabi, que, segundo Oliveira (2002) “encoraja os homens a cumprirem as leis, que são as garantias dos oprimidos, e relaciona com a própria vontade dos deuses o respeito aos ditames legais”. Já os profetas judeus praticavam a assistência social exercendo pressão contra o governo, visto que visava à economia, à política e à justiça social (HUDSON, 1999).

As instituições religiosas também tiveram um importante papel para a história das ONGs, visto que no período do Feudalismo, era parte integrante do Estado, ajudando nas necessidades imediatas dos senhores feudais, que logo se estendeu para a assistência aos hipossuficientes, ou seja, crianças que eram abandonadas, idosos e pobres. Porém, com a ascendência da classe burguesa, o Estado não tinha funções sociais para com a população, intensificando mais problemas ocasionados pelas lacunas estatais da época feudal. Com a exploração, pelos portugueses, do Brasil, concomitante com as Igrejas tinham-se as Santas Casas de Misericórdia, sendo a primeira criada em 1498, pela rainha Leonor de Lancaster, de Portugal, que objetivava atender os que mais necessitavam, sendo que, no Brasil, pouco tempo depois de explorado foram instituídas quatro Santas Casas com o mesmo objetivo que trazia a primeira (GRAEF, SALGADO, 2012).

Com o decorrer do tempo, a sociedade sofreu diversas transformações em seus cenários político, religioso, étnico, social, econômico, destacando-se a urbanização, que aumentou a pobreza, desencadeou problemas ambientais, que geraram consequências à saúde da população. Sendo que, estes problemas começaram a ser mais visados pela sociedade civil, a qual se organizava em pequenos grupos para poder solucionar as lacunas deixadas pelo governo que deveria exercer com maestria as suas funções. As ações promovidas pelas organizações nesta época não eram de grande proporção, pois tinham como função desempenhar as funções que não eram exercidas pelo Estado, principal desenvolvedor (TENÓRIO, 2009).

Houve um período em que as organizações não-governamentais foram nomeadas como movimentos sociais, mas, segundo Maria da Glória Gohn (2001, p. 49):

As organizações são institucionalizadas, os movimentos não. Elas podem ter sistemas de relações internas formais, pouco burocratizadas, mas precisam ser, no

mínimo, eficientes. Elas têm de se preocupar com a perenidade para sobreviver e ter um cotidiano contínuo. Os movimentos não. Eles têm fluxos e refluxos, não são exatamente estruturas funcionais. São aglomerados polivalentes, multiformes, descontínuos, pouco adensados, não necessitam compromisso com a eficácia operacional a não ser em algum tipo de resultado para suas bases. (...) Em síntese, a lógica que preside as ONGs tem de se basear na ação racional. Os movimentos são um misto de não-racional/racional e até de irracional em certos momentos.

Portanto, apesar de apresentarem mínimas semelhanças quanto às ideologias, há de se fazer a diferenciação entre os dois conceitos, visto que as organizações possuem uma estrutura para que tenda a funcionar em um período de tempo longo, já os movimentos sociais surgem quando há alguma insatisfação social, tendo esses o objetivo de abarcar a quantidade máxima de pessoas para que estas abracem a causa do movimento e se empenhe a modificar o ponto onde ocorre o descontentamento (ROCHER, 1989).

Ainda, o movimento social é movido pela realidade social, ou seja, no que a sociedade, em sua minoria, geralmente, está sendo prejudicada naquele momento. Já as organizações são movidas pela exclusão, tendo todo um planejamento e execução de projetos para que haja a integração social daquele grupo necessitado (AYALA, 1994 apud CARVALHO, 2000).

No Brasil, de 1964 a 1985, ocorreu o regime militar, que restringiu severamente alguns direitos sociais, incluindo entre eles a liberdade de comunicação, que fez com que as organizações populares se rebelassem contra o Estado, pois se vivia em uma época onde as classes mais ricas eram as beneficiadas, deixando o governo de prestar assistência, por mais que pouca, aos realmente necessitados, diferentemente do período precedido, que era governado por Getúlio Vargas (1930-1945), conhecido como o “Pai dos Pobres”, pois consolidou alguns direitos trabalhistas e sociais já reivindicados anteriormente pelos movimentos sociais ou que eram minimamente dados por organizações (PEREZ, 2005).

No contexto histórico supramencionado, as organizações não governamentais assumiram um papel de resistências aos ideais políticos, além da oposição fortemente imposta na época, tornando-se importantes autores para a população, buscando novas formas de financiamento, de associação para que a sociedade civil não ficasse a mercê do Estado ditador (FISCHER, 2002; LANDIM, 1993 apud OLIVEIRA JR., 2006). Segundo Carrion (2000), essas organizações eram instrumentos que denunciavam as mazelas locais, contando com o apoio da Igreja e de entes internacionais, com o objetivo de redemocratizar o cenário político.

Ainda, em 1991, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) foi criada com o intuito de impulsionar uma interação entre as ONGs existentes no mundo, bem como representá-las frente ao Estado e às pessoas que se encaixam no conceito

de sociedade civil. Esta traz princípios que direcionam saber quais são as entidades que podem fazer parte dessa associação, filiando-se, sendo um deles, por exemplo, “reafirmar e vivenciar o seu compromisso com a transparência, o primado do interesse público e a participação democrática interna, reconhecendo-os como componentes essenciais da gestão das organizações a ela filiadas”, o qual está no Anexo I, da ABONG (FERREIRA, 2005).

Entretanto, foi em 1992, na Conferência Mundial de Meio Ambiente (ECO-92), no Rio de Janeiro, que as organizações tiveram maior divulgação midiática, pois a conferência se deu por acordos assinados diretamente entre estado e organizações não-governamentais, especialmente às ligadas em meio ambiente (SCOZEK, 2002). Sendo esta, um dos pontos principais como enfoque para as conhecidas Organizações Não-Governamentais do cenário atual.

Compreende-se do exposto que as organizações não-governamentais não são manifestações atuais, podendo ser analisadas desde as primeiras civilizações que deixaram registros sobre as possíveis imposições quanto aos direitos sociais que já não eram distribuídos igualitariamente, sempre existindo classes sociais baixas que precisavam de ajuda para sobreviverem de forma menos rude. Ainda, analisa-se que essas organizações não visam ao lucro, e sim, à ascensão dos grupos menos privilegiados no cenário social, político e econômico, buscando a redução da desigualdade social.

4.2 O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e os instrumentos contratuais:

Tem-se como marco legal das organizações não-governamentais, a Lei 13.019 de 31 de Julho de 2014, a qual altera as leis nº 8.429/1992 e nº 9.790/1999, e fora alterada pelas leis nº 13.102/2015 e nº 13.204/2015, que traz em seu preâmbulo o seu objetivo, qual seja, estabelecer o regime jurídico das parcerias com a administração e as organizações da sociedade civil, aplicando a cooperação entre estes entes que possuem interesses públicos comuns executando atividades ou projetos que são previamente estabelecidos em termos de colaboração ou fomento ou ainda em acordos de cooperação.

Segundo Paludo (2012), a Administração Pública em geral é todo o conjunto que existe às ordens do governo para que realize as obras políticas em prol da promoção do bem comum da coletividade, da qual fazem parte a União, os Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, e as subsidiárias.

Portanto, com a regulamentação da Lei 13.019/2014, qualquer entidade que não possua ganhos próprios, ou seja, que não divide seu capital com os seus dirigentes, parceiros ou qualquer colaborador, pode firmar parceria com a Administração para prover as atividades ou os projetos que são de interesse público. Entende-se por atividade, de acordo com o artigo 2º, inciso III-A, da Lei 13.019/2014, um conjunto de operações que devem ser realizadas de maneira permanente e ininterrupta, resultando produto ou serviço necessário a satisfazer os interesses nela inseridos. Diferenciando-se dos projetos, conceituado no inciso III-B, do mesmo diploma legal, pois estes são limitados no tempo e têm como resultados apenas produto que é de interesse público.

Conforme Marinela (2017), um dos objetivos da MROSC era a transformação da democracia meramente representativa para participativa, com a inserção das Organizações da Sociedade Civil nas etapas das políticas públicas, com base na Carta Magna, que traz o preceito de igualdade, a qual as organizações almejam. Já o principal aspecto para o surgimento da lei mencionada foi a insuficiência que as antigas leis que regulamentavam as parcerias entre a administração e as organizações traziam, pois requeriam que essas organizações fossem qualificadas em Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou como Organização Social (OS), discriminando então as outras organizações que promoviam as políticas públicas de grande importância à sociedade, porém sem muito êxito, visto que estas dependem de financiamento de terceiros para que haja o funcionamento. Portanto, é cabível analisar que a Lei do Marco Regulatório da Organização da Sociedade Civil vem garantir mais segurança pública às organizações, independentemente de qualquer qualificação, sendo assim, abrange tanto OSCIP, quanto OS. (MANUAL MROSC-DF, 2018).

Com o descontentamento com as leis de parceria vigentes em 2010, um grupo, com representação em movimentos sociais, organizações, e outros que pregavam a igualdade social, se organizaram em uma plataforma digital para promover normas e políticas que resguardavam seus direitos como atuantes de ações públicas não exclusivas do Estado, mas em cooperação com este, rogando pela concessão da parceria público-privada de maneira harmoniosa, além do fomento e da participação democrática dos grupos, comprometendo-se a prestar os serviços de maneira transparente e prezando pela boa gestão (ENAP, 2019).

Entretanto, as parcerias entre Administração Estadual e as organizações eram feitas através de termo de parceria e contrato de gestão, sendo o primeiro utilizado para firmar contrato com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, enquanto o segundo, com as Organizações Sociais (PIETRO, 2018), sendo também utilizados o contrato administrativo e os convênios, que traziam especificidades para que as Organizações da

Sociedade Civil pudessem ter uma aproximação com o Estado. Já nos dias de hoje, com a vigência da Lei 13.019/2014, os instrumentos de parceria, segundo o artigo 2º, incisos VII, VIII e VIII-A, são o termo de colaboração, termo de fomento e os acordos de cooperação, respectivamente, não sendo defeso o fechamento de acordo através de contrato de gestão ou do termo de parceria de acordo com as suas exigências legais (OLIVEIRA, 2018).

As maneiras supramencionadas se encontram previstas na Lei 13.019/2014 que trata sobre o regime jurídico das parcerias que podem ser feitas entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), que estão conceituadas no artigo 2º, inciso I, da referida lei (BRASIL, 2014, p. 01-02), como:

I - organização da sociedade civil:

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

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

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

O termo de colaboração é o instrumento advindo de proposta feita pela Administração do Estado (ALEXANDRE, DEUS, 2018) que seleciona por meio do chamamento público, procedimento para firmar parceria através dos termos de colaboração ou de fomento, onde devem ser observados os princípios vinculados à Administração, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, dentre outros (MEDAUAR, 2018), a Organização da Sociedade Civil para executar os projetos de interesse público e que sejam também de interesse estatal, concedendo-lhe incentivo financeiro para a melhor desenvoltura de tais atividades.

Além disso, o governo traça um padrão qualitativo dos serviços públicos que serão prestados pela organização para que gerem uma maior efetividade quando mostrados os resultados. Já o termo de fomento distingue-se do anterior apenas por ser proposto pela OSC e não pela Administração e, neste caso, há o incentivo às políticas ou ações desenvolvidas pelas organizações, tendo elas a maior liberdade para construir um plano que atenda a sua própria

finalidade (ENAP, 2019).

Ademais, no acordo de cooperação, diferente dos instrumentos referidos acima, não envolve a mudança de capital à organização (OLIVEIRA, 2018) podendo ser proposto tanto pela administração quanto pela organização, e, como regra, não são executados pelo chamamento público, porém se envolver comodato, doação ou qualquer outro recurso patrimonial, deve haver o procedimento, como uma exceção, se houver uma complexidade no caso concreto (MANUAL MROSC-DF, 2018).

A Lei 13.019/2014 também trouxe a inaplicabilidade das suas respectivas exigências em seu artigo 3º, (BRASIL, 2014, p. 04), o qual alega que estas não cabem:

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

[...]

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

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

V - aos termos de compromisso cultural referidos no [§ 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014](#) ;

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

VII - às transferências referidas no [art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004](#), e nos [arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009](#) ;

[...]

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

- a) membros de Poder ou do Ministério Público;
- b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;
- c) pessoas jurídicas de direito público interno;
- d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos

Ainda, dentre os artigos 39 e 41, a lei abrange vedações de qualquer celebração de parceria entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil que, por exemplo, sejam omissas no dever de prestar contas, não estejam regularmente constituídas ou não esteja autorizadas a funcionar no território nacional, quando estrangeiras, que tenha como dirigente uma pessoa considerada responsável por ato de improbidade.

No tocante ao chamamento público, cabem-se algumas considerações, pois é utilizado na Lei 13.019/2014 como forma de firmar os termos de colaboração ou de fomento, instrumentos que utilizam recurso financeiros públicos. Com isso, a referida lei quis informar

que a Lei de Licitação, Lei nº 8.666/1993, não se aplica aos casos nela inseridos, exceto se for expressamente previsto (PIETRO, 2018), apesar de o chamamento público ter uma natureza jurídica semelhante. Além disso, como forma de atender aos princípios adotados pela Administração, este tem o objetivo de selecionar as melhores propostas trazidas pelas OSCs que se inscreverem para a triagem (MARINELA, 2017).

O procedimento de seleção, segundo Matheus Carvalho (2017), será separado por algumas etapas: publicação do edital no site do órgão interessado, classificação das propostas pela comissão de seleção, habilitação da entidade e encerramento. O edital deve ser publicado com antecedência mínima de 30 dias, devendo atender aos requisitos previstos no artigo 24, §1º, da Lei 13.019/2014, além dos outros presentes na referida lei, não sendo defesa a inserção de novas condições, pois o regulamento legal não é desenvolvido de rol taxativo, devendo estas observar os princípios da Administração. Cabe-se ressaltar que a lei traz vedações em seu §2º, do artigo 24, como garantia do princípio da igualdade entre os participantes (PIETRO, 2018).

Em seguida, há a classificação das propostas, que é feita por uma comissão de seleção (RICARDO, 2018), representada por agentes públicos, sendo pelo menos um de cargo efetivo ou emprego permanente, da qual ficam impedidas pessoas que mantiveram relações jurídicas com uma das organizações participantes nos últimos cinco anos, e prevê regras previamente definidas para manter a segurança administrativa nos procedimentos convocatórios, além da obediência ao princípio do vínculo ao instrumento convocatório. Após, surge à fase de habilitação da organização, que deve preencher alguns requisitos, como, por exemplo, existir por um, dois ou três anos comprovados através do CNPJ, com o cadastro ativo, provar que pode exercer a atividade que lhe será destinada, dentre outros (MARINELA, 2017; BORGES, SÁ, 2017).

Caso a organização selecionada não se enquadre nos requisitos impostos, a segunda mais bem qualificada será convidada a aceitar a parceria, apresentando os termos oferecidos. Por fim, há o encerramento, também conhecido como homologação, no qual “não gera direito para a organização da sociedade civil à celebração da parceria”, artigo 27, §6º, da Lei 13.019/2014.

Enfatiza-se que nem sempre há o procedimento do chamamento público, pois este poderá ser dispensado pela administração do Estado ou ser considerado inexigível (TRINDADE, SCATOLINO, 2016). De acordo com os doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017), ocorrerá a dispensa, prevista no artigo 30, da Lei 13.019/2014, em quatro situações, que são de relevância social pelo interesse público atribuído, em casos de

urgência que decorre da iminência ou efetiva paralisação nas atividades de relevância pública por até 180 dias, de estado de necessidade, tendo como exemplo a calamidade pública, de realização de programa que trate sobre a segurança das pessoas que estão sendo ameaçadas ou, quando a organização previamente credenciada deseja realizar atividades voltadas à saúde, educação e assistência social.

Já a inexigibilidade será causada pela falta de concorrência entre organizações, visto que apenas uma OSC atende aos anseios da Administração Estadual naquele momento, podendo ser irrequerível também pela natureza do objeto ou quando as metas queridas só puderem ser atendidas por determinada organização. Isto ocorre, de acordo com o artigo 31, da Lei 13.019/20147 (BRASIL, 2014, p. 12), quando:

[...]

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no [inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), observado o disposto no [art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

Cumpridos os requisitos, o administrador poderá deixar de exigir o chamamento público mesmo quando o caso concreto requeira. Nestes casos, ocorre o ato discricionário da Administração Estatal, ou seja, a liberdade para decidir se haverá ou não a dispensa ou inexigibilidade nos casos previstos na legislação, sendo este rol taxativo, ou seja, não poderão ser expandidos pela Administração. Ainda, deve o administrador publicar a fundamentação em site oficial, sob pena de nulidade do ato de formalização da parceria (PAES, 2018).

O ordenamento jurídico também reconheceu o procedimento chamado Manifestação de Interesse Social, o qual está previsto nos artigos 18 a 21, da Lei 13.019/2014, para que as organizações, os movimentos sociais e os cidadãos pudessem apresentar as propostas de interesse da Administração proporcionando uma avaliação para um possível chamamento público, com o objetivo de firmar a parceria. Porém, os interessados devem preencher requisitos impostos pela lei, são eles: identificar a parte interessada, demonstrar o interesse público da proposta e relatar o que deve ser reformado, demonstrando o desenvolvimento do trabalho. Sendo atendidos os quesitos, a Administração Estatal deve publicar a proposta em site oficial e, após verificar o binômio da oportunidade e conveniência, instaura o procedimento para que a sociedade seja ouvida quanto ao tema proposto, mas isso não obriga

que o administrador faça o chamamento público, tampouco dispensa o procedimento mencionado para que haja a celebração da parceria. Entende-se, portanto, que a Manifestação de Interesse Social é um procedimento preliminar ao chamamento. (PIETRO, 2018).

4.3 O respeito à ética e à moral nos termos de parceria:

Os contratos realizados entre a Administração e a Organização são regidos pelos princípios essenciais ao Direito Administrativo, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, bem como da probidade e boa-fé. (SCATOLINO, TRINDADE, 2016). Por isso, antes de adentrar no referente assunto, salienta-se questionar o que significa ética e moral.

A primeira, segundo Sócrates, está direcionada às relações da natureza humana e suas interferências éticas e sociais, onde a sociedade deveria respeitar as leis impostas, vistos que a moralidade e a legalidade andavam lado a lado em razão do bem estar social. Já para Aristóteles, a ética deve buscar e conceituar o que é justo e o que é injusto, bom ou mau, também devendo obedecer às normas estipuladas com visão aos valores (SEREJO, 2010 *apud* SILVA, 2018). Já a moral, que deriva do latim, significando costumes, é usada para definir o conjunto de atos morais condensados às próprias práticas das realizações sociais. Sendo a ética, então, o estudo dessas práticas que o ser humano faz em seu cotidiano (BRAGA, 2006).

A Lei 13.019/2014 trouxe questões quanto à prestação de contas, em seus artigos 63 a 68, que as entidades devem prestar quando da execução de suas atividades, ainda, trouxe o conceito deste termo em seu artigo 2º, inciso XIV, que traz que é um “procedimento em que se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos.” (BRASIL, 2014).

Com isso, enfatiza-se que os termos de parceria devem ser feitos com a observação da ética e da moral que orientam as relações jurídicas tanto de direito público quanto de direito privado.

4.4 Há espaço para a Corrupção?

Sabe-se que a Administração Pública tem a obrigação de fiscalizar a execução do que fora acordado nos termos de parceria, porém, muitas vezes não é possível que isso ocorra diretamente, podendo haver delegação de competência ou firmar acordos de parceria com

outras entidades que fixem sede ou filial próxima ao local da atividade de interesse público. E, além disso, como uma contrapartida do fomento estatal, a organização deve prestar contas dos recursos que entram e dos que são utilizados por ela na execução de sua atividade, sendo, mesmo que haja uma pessoa responsável pelo supervisionamento, fiscais de conselhos relativos às políticas públicas podem estar presentes também (ALEXANDRINO, PAULO, 2017).

Porém, é visto que mesmo com toda a fiscalização que deve ser aplicada, existem alguns casos que foram levados à mídia como corrupção nas parcerias firmadas entre a Administração e as organizações. Contudo, o que seria a corrupção? Segundo Caio Tácito (1999), essa fraude não ocorreu de um dia para o outro, é um problema que vem há séculos ligado aos hábitos políticos, mas também é conhecido em marcantes histórias da humanidade, visto que quando estão envolvidos poder e valores monetários acaba despertando um entusiasmo para que haja a corrupção nas negociações, mesmo quando estas são fiscalizadas. Bem com conceitua como sendo, na seara administrativa, a conduta em que o agente público aceita ou solicita benefícios para praticar algum ato que lhe foi conferido, sendo de praxe do servidor público.

4.4.1 A Lei Anticorrupção e casos deflagrados de corrupção através de repasses a Organizações sem fins lucrativos:

Antes da Lei 12/846/2013, a conhecida Lei Anticorrupção, existiram outras leis que visaram o combate à corrupção que se tornou uma epidemia no país brasileiro. São elas, a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que deu à população a possibilidade de entrar com uma ação que pudesse realizar combates às faltas de responsabilidades do Estado com a sociedade, a Lei do Funcionalismo Público (Lei nº 8.112/1990) que prevê as penalidades aos membros da administração caso ajam fora dos padrões estipulados, há também a Lei 9.613/1998, que trata da lavagem de dinheiro, bem como traz o benefício da delação premiada para os agentes que foram autores ou partícipes dos crimes, mas querem colaborar com as investigações inquisitoriais, dentre outra leis (ARAÚJO, 2016).

Esta lei traz as responsabilidades tanto administrativas quanto a civil de pessoas jurídicas caso cometam atos que não sejam tolerados pelo Estado, bem como suprindo lacunas no ordenamento jurídico brasileiro que não costumava prever penas proporcionais a agentes que praticassem o crime de corrupção, sendo assim, essa lei foi criada para que reprimisse esses atos bem como punisse os agentes infratores para que a moralidade fosse respeitada

(COSTA, 2017).

Apesar da aplicação da referida lei, há no Brasil casos e que algumas organizações sem fins lucrativos eram utilizadas como “laranja” para que houvesse o desvio de dinheiro para pessoas que trabalhavam na Administração Pública. Através de denúncias, os atos de Orlando Silva, que fazia parte do Ministério do Esporte, o que acarretou na sua substituição por Aldo Rebelo, além da demissão de Pedro Novais do cargo de ministro do Turismo, pois houve uma investigação proferida pela Polícia Federal que acarretou na prisão dele por desvio de verba provenientes do turismo, sobrevivendo a sua substituição por Gastão Vieira (G1, 2011).

Ante as fraudes que estavam existindo entre as parcerias firmadas pela Administração Pública e as entidades sem fins lucrativos, houve a assinatura de um decreto que determinou a suspensão desses acordos para que avaliassem a regularidade da execução dos contratos fechados. Sendo este, o decreto de nº 7.592, em 2011, proferido por Dilma Rouseff (IPEA, 2012).

4.5 Benefícios e Malefícios trazidos na criação de ONG:

Diversos são os benefícios trazidos com a criação das Organizações Não-Governamentais, sendo elas a de trazer para o ser humano a ideia de que não é simplesmente um objeto que apenas respeita os ordenamentos advindos do poder que é escolhido por ele, e sim que ele faz parte do campo de desenvolvimento dessa autoridade. Além disso, há a ampliação da interação entre os grupos que precisam e dos que são capazes de gerar algumas atividades para suprir algumas necessidades destes, fazendo com maior eficácia quando ajudado pelas forças governamentais através dos modelos de parcerias que são trazidos na Lei 13.019/2014. Sendo uns dos principais benefícios o fato de fornecer serviços estatais mais eficazes e descentralizados para que possam cuidar especificadamente de cada mazela que amedronta muitas regiões (ÁLVARES, 2000).

Bem como há malefícios trazidos quando há o fechamento de um contrato, principalmente quando este advém da Administração Pública, pois é preciso utilizar-se de recursos que são de interesse público. Exatamente por isso que algumas ONGs se envolvem em escândalos. Com base nisso, colaciona-se jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DE UM DOS GESTORES. IRREGULARIDADE

DAS CONTAS, COM CONDENAÇÃO EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA.

(TCU – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 01856820157, Relator: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 18/06/2019, Primeira Câmara)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO TURISMO. ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. FRAUDE NO PROCESSO DE COTAÇÃO DE PREÇOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. ARRESTO DOS BENS.

(TCU – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 00327720151, Relator: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 27/03/2019, Plenário)

Como visto nas jurisprudências apresentadas, os casos de corrupção com relação a apresentação da correta aplicação dos recursos recebidos ainda é um grande problema a ser solucionado, pois, apesar da fiscalização que deve ser feita pela Administração, muitas vezes os próprios utilizam entidades “laranjas” para se beneficiar do dinheiro aplicado nestas entidades.

Baseando-se nisso, há uma insegurança quanto aos acordos firmados entre a Administração Pública e as Organizações Não-Governamentais, o que acaba trazendo malefícios aos olhos da sociedade quando há o envolvimento destas nos recursos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho visou analisar as parcerias firmadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Sendo assim, de início é evidente as diversas transformações que o Estado, o Governo, bem como a Administração Pública sofreram ao decorrer dos anos, bem como a Sociedade Civil, que, permanece sendo dinâmica e com a necessidade cada vez mais de direitos sociais que se inovam com os ideais que a sociedade vem trazendo.

Verifica-se também, que a ideia de trabalho voluntário vem desde os primórdios da sociedade, mesmo com a existência de um Estado Absolutista, Autoritário, bem como o de um Estado Moderno que é falho e necessita delegar funções para que suas atribuições sejam feitas de maneira mais eficaz e capaz de beneficiar a sociedade que lhe é ajudada.

Com isso, foi criada a Lei n. 13.019/2014, que ficou conhecida com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, e visava fornecer a instrumentalização de parcerias entre a Administração e as entidades que lhe são conferidas nos artigos e incisos, bem como trazer regras de como esse acordo deve ocorrer, estabelecendo prazos, responsabilidades, formas de como deve haver a prestação de contas, bem como os conceitos de alguns termos que ficam vagos quando ditos abertamente.

Destaca-se que com o rol exemplificativo previsto na Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira passou a conferir direitos sociais que precisam ser fielmente cumpridos pelo poder público, mas com as grandes demandas e desvios de finalidade gerados pela administração que vêm sendo conhecidos com o passar dos anos, muitas vezes esses direitos não são conferidos à sociedade da maneira que deveria ser.

Além disso, é importante ressaltar que não são todas as entidades sem fins lucrativos que podem firmar parceria com a Administração Pública, pois nem todas praticam atividades que vão de acordo com os princípios e ditames desta entidade, sendo assim a Lei 13.019/2014 determina quais são as que não podem firmar tal contrato público, sendo uma delas a instituição religiosa que, mesmo tendo um papel importante na formação das organizações, não podem ser beneficiados com os recursos públicos.

Antes, mesmo exercendo um papel de repressão contra os atos do governo, as organizações já visavam proteger os direitos sociais que eram “inerentes” à sociedade, mesmo que estes não tivessem positivados em nenhum código, mas que já era requerido pelos cidadãos através de lutas, movimentos sociais ou até mesmo organizações sem fins lucrativo, não podendo estas serem confundidas com os movimentos, visto que não tinham caráter

passageiro, como se pode ver hoje em dia.

Esta lei criou tipos de fechamento de parceria como o termo de fomento e o de colaboração para que as organizações pudessem exercer as atividades que não são exclusivas do Estado para um melhor atendimento à sociedade. Ainda, é oportuno salientar que a Administração Pública decidiu fomentar as atividades proporcionadas pelas entidades sem fins lucrativos, pois possuem muitas atribuições que não estão sendo cumpridas devido à demanda que sempre aumenta aos anseios da sociedade, sendo assim, decidiu distribuí-las com pessoas jurídicas que já propiciavam de maneira mais restrita os serviços à sociedade mais necessitada.

Portanto, considera-se que as organizações são frutos sociais importantes para que haja a garantia dos direitos da sociedade de forma mais eficaz e com um menor viés para a corrupção, desde que realizada a correta fiscalização que prevê a Lei n. 13.019/2014, fazendo com que a desigualdade social possa ser diminuída com o passar dos anos e com a ajuda tanto do Estado quanto das pessoas que queiram a melhoria do país.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 4^a. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25^a. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

ÁLVARES, Lúcia Capanema. **ONGs: Uma Alternativa Aos Descaminhos do Desenvolvimento**. Lúcia Capanema Álvares é PhD em Planejamento Socioeconômico pela Universidade de Illinois. E.U.A. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, V.5, n.10, p.39-62, jan./jul.2000.

ARAÚJO, Marcelo Barreto de. **Comentários à Lei 12.846/2013: diretivas sobre o programa de compliance**. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, C.; SÁ, A. **Manual de Direito Administrativo Facilitado**. 2^a. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

BRAGA, Pedro. **Ética, direito e administração pública**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília-DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 10

de Janeiro de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 18 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.019, de 31 de Julho de 2014**. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 31 de Julho de 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019compilado.htm>. Acesso em: 15 de outubro de 2019.

CALIXTO, Clarice Costa; KAUARK, Giuliana Del Rei de Sá Manual; VALENTE, Lais Alves (red), MROSC-DF - Distrito Federal, 2018.

CARRION, Rosinha Machado. **Organizações privadas sem fins lucrativos** - a participação do mercado no terceiro setor. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 12(2): 237-255, novembro de 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32^a. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4^a. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CHARNET, E. CHAMON, Edna Maria Querido de Oliveira, CAMARINI, Gladis. **Evolução e História das Organizações Sem Fins Lucrativos**. X Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e VI Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba.

COSTA, Daniel Ribeiro, A lei anticorrupção e a atuação do ministério público. De Jure | ISSN 1809-8487 | v. 16 | n. 29 | jul.-dez. 2017 | p. 161-209 161.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF, 2019.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. **ONGs no Brasil, um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento**. 2005. Tese (Doutorado em

Administração) – Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2005.

G1. **Decreto que suspende repasse de verbas a ONGs é publicado.** São Paulo, 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/decreto-que-suspende-repasse-de-verbas-ongs-e-publicado.html>. Acesso em: 19 Out. 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

GRAEF, A.; SALGADO, V.; ANTERO, S.A. (ORG.). **Relações de Parceria entre Poder Público e entes de Cooperação e Colaboração no Brasil.** Brasília-DF. Editora iABS, 2012. IPEA. **A complexa relação entre Estado e ONGs**, 2012, ano 9, edição 71. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2727:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 12 de Outubro de 2019.

LADIM, Leilah, COTRIM, Leticia Ligneul. **ONGs: Um perfil, cadastro das filiadas à associação brasileira de ONGs (ABONG)**, São Paulo, 1996.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**; atualizador prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. 34^a. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 11^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** – 8^a. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 21^a. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, Carlos Augusto de. **Organizações não governamentais, ONGs como**

espaço de investimento profissional, 2006. Tese (Pós graduação em Administração) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PEREZ, Olívia Cristina. **ONGs e governo**: Um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal. São Paulo, 2005.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SCATOLLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo** / Gustavo Scatolino, João Trindade. 4ª. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

SILVA, Thiago Balduino da. **Análise da Ética e Moral na Administração Pública**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 05, Vol. 05, pp. 61-69, Maio de 2018. ISSN:2448-0959

SOCZEK, Daniel. **DA NEGAÇÃO À PARCERIA**: breves considerações sobre as relações ONGs. Estado ENFOQUES – Revista Eletrônica | Rio de Janeiro | v.1 | n. 01 |p. 41 – 117 | 2002

TÁCITO, Caio. **Moralidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 218, p. 1-10, out. 1999. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47451>. Acesso em: 21 Out. 2019.

doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v218.1999.47451>.

Tartuce, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 7^a. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: obrigações e responsabilidade civil. 17^a. ed. São Paulo: Atlas, 2017.