



BARBARA SCHIRLO

**AÇÃO E OMISSÃO NO CONTEXTO DA LEI 13.019/2014: UMA
ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DO PLANO DE TRABALHO E
COMISSÕES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

GUARAPUAVA
2023
BARBARA SCHIRLO

**AÇÃO E OMISSÃO NO CONTEXTO DA LEI 13.019/2014: UMA
ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DO PLANO DE TRABALHO E
COMISSÕES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Artigo de Direito apresentado ao Centro Universitário
Campo Real, como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: João Ricardo Ribas Teixeira

**AÇÃO E OMISSÃO NO CONTEXTO DA LEI 13.019/2014: UMA
ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DO PLANO DE TRABALHO E
COMISSÕES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Trabalho de Curso aprovado com média
____, como requisito
parcial para obtenção do grau de bacharel
em DIREITO, no Curso de DIREITO do
Centro Universitário Campo Real, pela
seguinte banca examinadora:

Orientador (a) Presidente (a): _____

Membro: _____

Membro: _____

Guarapuava, ____ de _____ de 2023.

**AÇÃO E OMISSÃO NO CONTEXTO DA LEI 13.019/2014: UMA ANÁLISE
CRÍTICA ACERCA DO PLANO DE TRABALHO E COMISSÕES DE
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**
**ACTION AND OMISSION IN THE CONTEXT OF LAW 13.019/2014: A CRITICAL
ANALYSIS OF THE WORK PLAN AND MONITORING AND EVALUATION
COMMITTEES**

Barbara Schirlo¹
João Ricardo Ribas Teixeira²

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo principal elaborar uma análise crítica acerca da Lei Federal 13.019/2014, popularmente conhecida como o “Marco Regulatório das OSCIPS”, tendo nesta pesquisa o foco nas ações das equipes de monitoramento e avaliação e na elaboração do plano de trabalho dispostos na referida lei. Para além, serão elencadas as possíveis consequências de ações omissivas e comissivas, com ênfase nas atividades fim.

PALAVRAS-CHAVES: Legislação, OSCIPS, Termo de Parceria, Poder Público.

ABSTRACT: The main objective of this work is to develop a critical analysis of Law 13.019/2014, popularly known as the “Regulatory Framework for OSCIPS”, with a primary focus on the actions of the monitoring teams and the work plan set out in that law. In addition, the possible consequences of omissive and commissive actions will be listed, with emphasis on core activities.

KEYWORDS: Legislation, OSCIPS, Partnership Agreement, Public Authorities.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo realiza uma análise crítica da Lei Federal 13.019/2014, comumente conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - OSCIPS a qual foi elaborada com o intuito de regulamentar de forma detalhada, e estabelecer o regime jurídico das parcerias do Poder Público com as Organizações da Sociedade Civil com Interesse Público - OSCIPS, onde no estudo em questão o enfoque será nos artigos 58 e parágrafos da referida Lei, o qual dispõe acerca das comissões de monitoramento e avaliação, e artigo 22 e incisos dispendo acerca do plano de trabalho, sua elaboração e etapas posteriores e de que forma a

¹ Acadêmica de Direito do Centro Universitário Campo Real.

² Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Campo Real.

omissão do poder público e dolo nas ações das OSCIPS lesam os termos de parceria bem como o alcance dos serviços prestados.

A Lei 13.019/2014, popularmente conhecida no meio jurídico e do Direito Administrativo como “Marco Regulatório das OSCIPS”, foi desenvolvida buscando garantir maior transparência na aplicação dos recursos público bem como a gestão integrada entre poder público e sociedade civil, atrelando-se integralmente em conjunto com os princípios da Administração Pública no âmbito da celebração das parcerias. Cabe ressaltar desde o princípio deste trabalho que o objeto desta pesquisa, a Lei 13.019/2014, foi alterada antes mesmo de entrar em vigor, com as alterações constantes na Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, onde posteriormente foi transformada na Lei 13.204/2015.³ Será portanto, analisada a legislação já com suas alterações, entretanto, não distanciando a Lei 13.019/2014 de sua titulação do MROSC no que concerne à ser precursora no detalhamento do regime jurídico das parcerias.

O principal intuito na elaboração da Lei 13.019/2014 foi exprimir uma série de procedimentos a serem adotados pelo Poder Público e pelas entidades na celebração das parcerias, garantindo em sua totalidade a segurança jurídica, pormenorizando as tratativas e atividades a serem elaboradas a fim de garantir plenamente atingir as metas de desenvolvimento e atendimento dos programas fomentados pelas parcerias em questão. O atendimento desenvolvido, é compreendido como uma extensão dos trabalhos sociais, de saúde, cultura e assistência social, onde não “se pode estar⁴”, no caso do Poder Público utilizando-se da expressão estar em sua forma literal, atendo assim ao que no estudo do Direito Administrativo é chamado de processo de descentralização. No que concerne ao ato de pormenorizar, a Legislação busca em sua essência evitar que haja desvio de

3 Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.

4 As OSCIPS atuam em sua grande maioria como extensão do poder público em suas atividades assistenciais e de prestação de serviços essenciais à população, tendo como principal público alvo populações carentes e em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

finalidade destes serviços e principalmente que não ocorra desvio do repasse financeiro, buscando desta forma extinguir os eventuais danos que lesaram o erário e afetarão de forma demasiada o público alvo assistido e usuários diretos dos serviços prestados.

É nítido que no decorrer dos anos existe a necessidade de a legislação satisfazer e sanar as lacunas existentes no ordenamento jurídico, garantindo pontos norteadores para a plenitude do direito atentando-se a mudanças temporais e espaciais que compõe os processos de organização das sociedades, fazendo com que a Lei seja efetivamente garantidora de direitos e não se omita a situações desenvolvidas ao longo do tempo. Regulamentar para garantir atingir os objetivos propostos com as parcerias, portanto foi o principal intuito da elaboração desta Lei. Em uma busca superficial na rede de internet acerca da temática das OSCIPS no cenário de principais notícias do jornalismo atual, denota atenção os resultados obtidos em questão de segundos: As parcerias são denominadas erroneamente em diversas manchetes como “Novo ramo de corrupção”, dispendo de valores milionários desviados de termos de parceria e fomento celebrados. As primeiras impressões compreendem não somente a esfera federal, mas também estadual e municipal, nas mesmas proporções de abusos e crimes dos personagens envolvidos que têm acesso aos valores, aos serviços prestados e aos termos, mascarando as atividades ilícitas com restritos atendimentos e prestação de mínimos serviços, a fim de driblar a fiscalização no contexto.

No decorrer da escrita desta pesquisa, através das mídias sociais, foi noticiado por meio da Polícia Federal⁵, a descoberta de um esquema multimilionário envolvendo entidades do Terceiro Setor, criadas junto a uma série de empresas de fachada celebrando inúmeros contratos “frios”, com o intuito final de desviar onde fora efetivado, mais de 25 milhões de reais de Termos de Parcerias celebrados nos estados de Santa Catarina e Paraná. Os Termos em questão eram para a prestação de serviços de saúde, e suas mais diversas aplicações, deixando usuários sem atendimento básico de encaminhamentos que deveriam ter sido concretizados. Esta foi uma das mais recentes, das centenas de notícias que envolvem a corrupção

5 <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2023/08/pf-desmantela-esquema-fraudulento-de-desvio-de-recursos-na-area-de-saude>

sistêmica generalizada no tocante as OSCIPS e seus gestores e administradores, estabelecendo assim um alerta sobre a legislação, sua aplicabilidade e eficácia, definindo questionamentos que não somente abarcam a pesquisa científica, o ramo jurídico, mas também a população diretamente afetada, os usuários de programas e serviços, que certamente se encontrarão desamparados em suas necessidades básicas.

Conforme o avanço temporal e o detalhamento das pesquisas, se mostrou necessária legislação abrangente, surgindo assim o objeto de pesquisa aqui analisado. Esta busca traçar caminhos específicos, com procedimentos objetivos, gerando obrigações aos atores do Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público nas celebrações das parcerias, refinando ainda mais as diretrizes, tornando explícito o plano de trabalho, com a elaboração destinada às entidades, e as equipes de monitoramento e avaliação, que são compreendidas como controle interno formada por servidores públicos, capacitados a avaliar o plano de trabalho e prestações de contas.

Para tal, será iniciado compilando informações quanto às estruturas das OSCIPS desde a sua formação, o regime jurídico adotado, bem como a função que desempenha frente aos serviços ofertados. Posteriormente, serão abordados os artigos 22 e 58 da referida Lei, que tratam respectivamente do plano de trabalho e equipes de fiscalização dispendo as funções desses institutos, e como as ações ou omissões frente a estes podem prejudicar desde o início até a atividade final, não somente causando danos ao erário, mas também aos usuários dos serviços ofertados. Para melhor fundamentação, será utilizada pesquisa bibliográfica com o enfoque no Direito Administrativo, detentor da matéria das parcerias, e também manuais elaborados nos âmbitos federal, estadual e municipal para maior elucidação da temática, e também de recortes midiáticos de como as parcerias são vislumbradas na sociedade como um todo integralizando assim este trabalho, tal qual o intuito da Legislação, e os impactos na sociedade e grupos de usuários do sistema.

2. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM INTERESSE PÚBLICO - OSCIPS

As Organizações da Sociedade Civil com Interesse Público-OSCIPS, fazem parte do que é entendido como “Terceiro Setor”⁶ atuando em conjunto com o Estado, no lugar de primeiro Setor, e o Mercado definido como o segundo, dispendo aqui de empresas públicas e sociedades de economia mista. Conforme conceitua Irene Patricia Nohara (2022, p.580):

Como não tem fins lucrativos, é permitido o recebimento de incentivos por meio de atividade estatal de fomento. A ausência de fins lucrativos de uma organização implica também na vedação de distribuição de lucros aos seus dirigentes, sendo que qualquer excedente financeiro deve ser reinvestido na entidade.

As OSCIPS têm sua ascensão e notoriedade na década de 90, com elaboração e aprovação da Lei 9.790/1999⁷, regulamentada pelo Decreto 3.100/99, a qual dispõe sobre o regime jurídico, bem como o rol taxativo de critérios para serem definidas como tal. Conforme dispõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p.685):

[...]a denominação Organização da Sociedade Civil de Interesse Público constitui uma qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria [...]

Ademais, deve-se atentar a modalidade de obtenção dos valores para o funcionamento regular das entidades compreendidas, visto que operam de maneira diferenciada das demais. A possibilidade de prosseguimento nos serviços acontece por meio de investimentos, financiamentos, e o repasse das verbas pelo poder

⁶ O Terceiro setor é entendido como local onde o estado atua juntamente, de forma simultânea, com as organizações e entidades privadas sem fins lucrativos na prestação de serviços, podendo ser compreendido como uma extensão deste, para a concretização de direitos fundamentais, nos casos de saúde, cultura, desenvolvimento e assistência social.

⁷ **LEI No 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

público, necessitando ainda mais transparência nas ações, conforme dispõe Aline Alves e Fabiana Tramontin Bonho (2019, p. 19):

Dessa forma, as entidades do terceiro setor precisam, então, comprovar a sua honestidade e idoneidade através das prestações de contas fiscal e financeira, assim como mostrar onde o dinheiro arrecadado foi aplicado. Lembrando que quando se tratar de recursos privados poderá ser realizada auditoria independente, para que com ela comprove a legitimidade das informações apresentadas.

Cabe ressaltar a diferenciação entre Organizações Sociais e as OSCIPS. Ambas são entidades privadas sem fins lucrativos, onde posterior preenchimento dos requisitos, serão classificadas como OS ou OSCIP. A distinção ocorre, porém, relativa ao serviço prestado, onde na Organização Social recebe delegação para gestão de serviço público, enquanto a OSCIP exerce atividade de natureza privada com ajuda do Estado na celebração de Termos de Fomento ou Termo de Parceria, sendo estes detalhados posteriormente.

O artigo 1º da referida Lei, constitui o elemento de informação referente às exigências necessárias para adquirir a qualificação de OSCIP, dispondo aqui a título exemplificativo, o funcionamento regular pelo prazo mínimo de 3 (três) anos. Ainda no artigo 3º da referida Lei, estão dispostas as finalidades pelas quais pode ser conferida a classificação de OSCIP, atuantes portanto nas temáticas da cultura, saúde, segurança alimentar, desenvolvimento econômico, social e combate à pobreza, saúde e com maior amplitude na promoção da Assistência Social. Ademais, para inscrição de OSCIP, o pedido deve ser realizado junto ao Ministério de Justiça e Segurança Pública na atualidade de forma eletrônica, onde atendendo todos os quesitos constantes na Lei, com rol taxativo, é conferido o título da organização.

Cumprida a fase para obtenção da titulação destas poderão celebrar parcerias junto ao poder público na realização das atividades que estejam inseridas na temática já informada anteriormente. Inicialmente, as parcerias foram definidas pela lei 9.790/1999, no formato de convênio, em seu artigo 9º e incisos conforme:

Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

No momento de advento da Lei 9.790/1999, e com a necessidade de regulamentar os procedimentos a serem adotados, a celebração de parcerias por meio de convênios se mostrou o único instrumento capaz de possibilitar o repasse de recursos a fim da realização de serviços junto às entidades privadas, formato este que permaneceu por diversos anos. Porém, foi notável aos olhos dos legisladores, bem como do poder público, que as possíveis lacunas existentes neste modelo de celebração das parcerias, onde as práticas adotadas por responsáveis das OSCIPS, em conjunto com a inobservância dos garantidores do Poder Público, facilitaram desvios significativos de verbas públicas as quais eram destinadas exclusivamente aos serviços realizados pelas entidades, deixando os usuários destes desamparados demonstrando, portanto, que o modelo já não mais alcançava seu intuito inicial, o de ser expensor de atividades inicialmente realizadas pelo Poder Público.

Portanto, a fim de sanar e garantir maior segurança jurídica junto a celebração das parcerias, foi necessária a edição de nova legislação, atendendo a critérios que se tornaram essencialmente necessários, com atenção ao envolvimento de todos os atores do processo das parcerias, tratando de todas as especificidades e do papel destes no funcionamento dos serviços.

3. O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM INTERESSE PÚBLICO.

O objeto de pesquisa deste trabalho é estritamente a Lei 13.019/2014, intitulada como Marco Regulatório das OSCIPS, desenvolvida a partir da necessidade de sanar vícios e lacunas surgidos com o modelo anterior, atentando-se a maior transparência, bem como estabelecendo detalhamento de processos para obtenção dos resultados pretendidos com as parcerias. Conforme disposto no início deste trabalho, a Lei 13.109/2014 foi alterada antes mesmo de entrar em vigor pela Lei 13.204/2015, a qual detalhou ainda mais os processos para desenvolvimento das parcerias, bem como a participação dos atores que compõem a construção destas.

Conforme dispõe o preâmbulo da referida Lei, com as devidas alterações realizadas:

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil(...)

Desta forma, o que anteriormente era concebido por meio de convênio entre as entidades e o Poder Público, deu lugar a Termos de Fomento e Colaboração, executados a partir de atividades apresentadas previamente nos planos de trabalho, que devem ter objetos plausíveis de execução, bem como as atividades serem realizadas em sua totalidade, não objetivando assim somente o repasse dos valores que em sua maioria, se mostram voluptuosos dada a complexidade da oferta destes.

A título de informação, uma pesquisa na rede de internet⁸ com manchetes em portais de notável relevância de caráter jornalístico, é possível encontrar as OSCIPS com a terminologia de uma nova forma de corrupção, garantindo ao longo dos anos e nas mais diversas modalidades, o enriquecimento ilícito de administradores e coordenadores dessas, fato este que se tornou de extrema relevância para novos conceitos na celebração das parcerias.

A partir da vigência do Marco Regulatório, tanto o Poder Público como as entidades, precisaram se esmerar e aprofundar seus conhecimentos na fonte da legislação para que cumprissem todos os novos requisitos, até então não utilizados. O compilado de dispositivos da Lei dispõe claramente o objetivo desta: transparência e controle⁹.

Os Estados em sua maioria, disponibilizam manuais acerca do Marco Regulatório das OSCIPS com linguagem clara e objetiva, que fornece rico arcabouço informativo para atingir a plenitude buscada com a aplicação da legislação na prática, destinado a todos os formadores da cadeia das parcerias, desde o Poder Público, passando pelas entidades e findando com o público alvo de cada atividade

8 Justiça Federal decreta intervenção em OSCIPs acusadas de desvio de dinheiro público- CNJ- Disponível em:

<https://www.cjf.jus.br/cjf/outras-noticias/2011/dezembro-1/justica-federal-decreta-intervencao-em-oscips-acusadas-de-desvio-de-dinheiro-publico>. Acesso em: 20/11/2023

9 Seção III-Lei 13.019/2014, redação alterada pela Lei 13.204/2015.

específica. No Estado do Paraná, a Lei 13.019/2014 foi regulamentada pelo Decreto nº 3513¹⁰, de 18 de fevereiro de 2016, dispondo acerca da procedimentalização a ser desenvolvida no território estadual, adaptando desta maneira a Lei Federal a realidade específica encontrada no Estado, com suas particularidades buscando garantir a eficiência na celebração das parcerias celebradas em território Paranaense, seguindo desta forma o enfoque nas ações deste em questão. Portanto, cada um dos Estados brasileiros regulamentou a sua forma, a aplicação da legislação, respeitando as pluralidades que compõem o território federal. Cabe diferenciar, a fim de elucidar a temática, o Termo de Parceria e o Termo de Fomento.

No Termo de Parceria, ou colaboração as propostas são dispostas pelo poder público. Já o Termo de Fomento, às finalidades são previstas pela própria organização. A transferência dos recursos financeiros não será de forma aleatória, mas sim, seguindo previamente o plano de trabalho proposto, para realização das atividades, onde em hipótese alguma poderá ser desviado da atividade fim, que compromete a estrutura dos serviços bem como o fator principal, que são os usuários do sistema integrado.

Visto que houve a necessidade de maior atenção nas parcerias, bem como notoriamente foi pormenorizado o número de procedimentos no que concerne ao trabalho realizado, dois momentos têm significativa importância para obtenção de sucesso destas, tanto na fluidez dos processos como atendimento humanizado e completo a fim de beneficiar os usuários do sistema sem que os mesmos sofram quaisquer alterações em suas rotinas de participação em serviços sociais, de convivência e culturais, em caso de não atendimento e desvirtuamento das verbas repassadas pelo Poder Público.

As etapas dispostas anteriormente, as quais são cruciais para o sucesso dos Termos celebrados, se tratam das equipes de monitoramento e avaliação e do plano de trabalho informado pela entidade no início do processo de celebração das parcerias, funções estas que serão especificadas no decorrer deste trabalho.

¹⁰ Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública do Estado do Paraná e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades e interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

3.1. O PLANO DE TRABALHO

A disposição acerca da elaboração do plano de trabalho, encontra-se prevista na Seção VII, artigo 22 da Lei 13.019/2014, constando suas alterações, o qual dispõe:

“Art. 22 . Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Estes dispositivos, norteiam no contexto geral sobre quais devem ser as tratativas na celebração das parcerias, sendo o fator primordial para o repasse das verbas na execução deste. Cumpre ressaltar que o plano de trabalho não atua por si só como estabilizador destas parcerias, mas sim como um garantidor que não haverá desvios na proposição dos termos. Este é o cerne que traz o Marco Regulatório, o princípio da transparência atrelando-se justamente aos princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹¹. Cumpre ressaltar, que cada Estado regulamenta por meio de Decreto próprio as especificidades acerca das parcerias, incluindo assim os detalhes a serem observados no plano de trabalho. Quanto ao plano de trabalho, o mesmo foi idealizado a partir do Marco Regulatório das OSCIPS visando garantir o total conhecimento pela Administração Pública no tocante ao repasse dos valores as entidades, definindo desta forma sua utilização e seu cumprimento de forma estrita, com ressalva a situações que necessitem

11 Artigo 37, Caput, Constituição Federal, 1988.

adaptação, devendo, porém, ser informadas as comissões e administração.

Inicialmente, na proposição do plano do plano de trabalho pelas entidades junto ao Poder Público, o mínimo a se observar é capacidade deste ser efetivado em sua integralidade e se valer de características que realmente confirmem sua execução com amplitude e eficácia, não tão somente informando metas exorbitantes apenas para garantir os valores de repasse em quantidade maior, deixando ao final usuários sem atendimento, iniciando a cadeia de corrupção sistêmica.

Desde logo, os incisos I, II, III do artigo 22 da referida Lei, conforme disposto anteriormente, indicam expressamente quais as exigências para a elaboração do plano de trabalho, obrigando legalmente as entidades a apresentarem as características completas no processo de celebração das parcerias. A imposição por parte da legislação garante, ainda que na teoria, a segurança jurídica esperada delimitando assim, desde o início a colocação das OSCIPS no lugar de fazer e de que forma fazer.

3.2 COMISSÕES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A celebração dos Termos de Parceria, sejam eles na modalidade de Fomento ou Colaboração, não se encerra em fase única, sendo sua legalidade e efetividade observadas durante todo o tempo em que os objetos estejam vigentes. Para tal, a legislação especifica a equipe responsável, no que tange a representatividade do Poder Público, a qual deverá aferir as condições dos trabalhos, bem como se a atividade fim vem sendo desenvolvida no formato proposto inicialmente no plano de trabalho conduzindo assim, ao que é conhecido como a Comissão de Monitoramento e Avaliação. De acordo com o artigo 2º, inciso XI, da Lei 13.019/2014¹², as comissões de monitoramento e avaliação são:

órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;

¹² Elucida-se que no texto informado constam as alterações realizadas pela Lei 13.204/2015.

Ao analisar as orientações previstas na legislação acerca da formação das comissões como “órgão colegiado”¹³, é possível concluir que esta não confere ordem hierárquica dos membros, mas sim uma equipe dinâmica que busque solucionar as temáticas trazidas a sua análise e aprovação. Ressalta-se a importância dos profissionais técnicos que irão compor a referida comissão, sendo estes afetos expressamente as finalidades e matérias dos trabalhos realizados pelas OSCIPS, podendo ser exclusivamente integrantes do Poder Público ou com natureza mista¹⁴, integralizando também membros da sociedade civil para desta forma existir melhor aproveitamento e amplitude das discussões propostas, bem como de adaptações a serem solicitadas pelas equipes às entidades, citando por exemplo, assistentes sociais e membros das procuradorias.

As comissões de monitoramento e avaliação são melhores elucidadas e exploradas no artigo 58 da Lei 13.109/2014, onde os incisos constantes estabelecerão prazos, procedimentos e composição. O parágrafo 1º do referido artigo estabelece que as comissões poderão se valer do auxílio técnico de terceiros, os quais estejam próximos dos recursos aplicados, o que pode ser compreendido em proximidade espacial, bem como de estudo técnico. Em se tratando do contexto federal, o Decreto nº 8726/2016 em seu artigo 49 parágrafo 5º define que se o recurso a ser destinado a execução das parcerias advir de fundo específico, é expressamente necessária a presença de um membro do conselho gestor do fundo nas comissões de monitoramento e avaliação, garantindo maior segurança aos atores envolvidos, sendo este caso específico na esfera federal.

De acordo com a Lei 13.019/2014, em seu artigo 58 parágrafo 2º, onde o mesmo preconiza as parcerias que ultrapassem o prazo de 1 (um) ano, as equipes de monitoramento e avaliação serão responsáveis por realizar pesquisa de satisfação junto aos usuários, onde os resultados obtidos serão utilizados para formulação das decisões acerca dos resultados, fundamentando a homologação das decisões e também na estruturação de questionamentos que venham a se fazer

¹³ O contexto de órgão colegiado compreendido nesta pesquisa, direciona a decisões tomadas em grupo, a partir de discussões que visam o aprimoramento, bem como a solução de conflitos e impasses encontrados no decorrer dos trabalhos da comissão, visando única e exclusivamente o prosseguimento das atividades na forma lícita e benéfica ao conjunto dos envolvidos na dinâmica da celebração das parcerias.

¹⁴ A característica de comissões mistas no processo de avaliação e monitoramento, denota a intenção de pluralidade e colaborativismo da sociedade como um todo na promoção dos serviços ofertados pelas OSCIPS em sua totalidade.

necessários. Para a pesquisa de satisfação, um dos formatos vislumbrados como mais eficientes é o desenvolvimento de questionários, disponibilizados aos usuários dos serviços (saúde, cultura e assistência social), nos locais onde os mesmos recebem atendimento ou realizam as atividades propostas para que desta forma, anonimamente, possam exprimir as opiniões sobre os serviços prestados, o desenvolvimento das atividades e a evolução em sua participação nestes espaços¹⁵.

Ademais, atividade que colabora significativamente na obtenção de respostas, esclarecimentos e resultados por parte das Comissões, são visitas às unidades e realização de entrevistas com os responsáveis por estas e ocupantes de cargos de diretoria, obtendo dados de controle interno, tais como quantidade de usuários, eventos realizados, e mudanças que venham a ocorrer sendo estas imprevisíveis. No caso de mudanças que destoam do plano de trabalho inicialmente elaborado, estas deverão constar nos relatórios que são encaminhados à Comissão, em seus pormenores as quais que serão analisadas para assim serem homologadas a fim de dar prosseguimento nos termos.

A partir da disposição legislativa, é possível compreender as equipes de monitoramento e avaliação como garantidores da efetividade no cumprimento do plano de trabalho proposto, no que pode ser comparado a um binômio, o da real necessidade, com a real e correta aplicação.

4. TEORIA E PRÁTICA NA LEGISLAÇÃO

Até aqui, resta claro que a Lei 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil transformou objetiva e significativamente a celebração das parcerias no que concerne ao papel de garantidora da segurança jurídica, organização e garantias, ao poder público e também as próprias OSCIPS, mas finalmente ao público que faz utilização dos serviços aos quais as verbas são destinadas.

¹⁵ A título exemplificativo, os serviços de assistência social e saúde, como os grupos de convivência e serviços de acolhimento, os quais são desenvolvidos pelas OSCIPS, não devem somente realizar encontros rotineiros para cumprir superficialmente o objeto proposto, mas sim atuar no fortalecimento de vínculos entre os usuários e para com a sociedade, dadas as condições socioeconômicas em que estes se encontram inseridos, onde no decorrer dos trabalhos, novas etapas deverão ser exploradas, para que seja atingido de forma eficaz o resultado pretendido.

Ocorre que, o plano de trabalho e as equipes de monitoramento e avaliação podem ser entendidos como primordiais para a sintonia e funcionamento regular e estritamente legal das parcerias, não em cenário de curto prazo, mas sim, com efeitos tanto benéficos quanto prejudiciais, a longo prazo, pois são estas etapas desenvolvidas com esmero que têm a função de garantir a efetividade. São também estas etapas em ações e omissões dos agentes responsáveis, que poderão minar as relações das parcerias, afetando diretamente os usuários.

No que concerne a ação a obrigação de fazer, o polo ativo da relação é diretamente a Organização da Sociedade Civil o seu corpo diretivo e administradores, onde na elaboração do plano de trabalho as metas são dispostas de forma muito superior ao que é pretendido realizar, sem a atenção a legislação que de maneira expressa impõe o nexo de causalidade com o que é proposto e o que é possível realizar, para concreta efetivação das metas. Os resultados pretendidos não devem ser pautados no valor a ser destinado para tais atividades, mas sim de que forma a comunidade e a sociedade serão impactadas com os serviços prestados. O Plano de Trabalho elaborado de má-fé, com atividades que tão somente estarão informadas no documento, sem previsão de concretização, ou para além, a informação de determinado número de atendimentos de usuários, com o intuito de aferir lucros para as OSCIPS, demonstram a inobservância dos princípios legais, o que nos leva a compreender o papel de responsabilidade na fiscalização do Poder Público nestas relações.

Neste momento, no polo ativo o Poder Público é representado pela Comissão de Monitoramento e Fiscalização cabendo a conduta omissiva, o não fazer frente a análise detalhada das parcerias e do cumprimento efetivo do que fora aprovado e pactuado já no início da celebração destas. As tratativas acerca da função e procedimentalização da Comissão é expressa na legislação, abarcando inclusive períodos temporais e atividades que corroboram para a manutenção da legalidade, transparência e efetividade. Os servidores públicos, quando a Comissão é composta integralmente por estes, não exercem somente esta função de órgão fiscalizador interno, e acabam por tratar tais responsabilidades como secundárias, não dando a devida atenção nos procedimentos adotados e instruídos legalmente. Ademais, apesar da classificação de órgão colegiado, que realiza manifestações e demais atividades conjuntas, e estabelece soluções a partir do posicionamento de todos os

membros, por falta de organização procedimental por diversas vezes, a análise dos documentos não passa por critério de análise detalhado, não ocorrendo reuniões periódicas. Para além, a Comissão no formato omissivo, não explora o caráter de fiscalização, sintetizando somente as informações apresentadas, não conhecendo a realidade fática com a presença *in loco*, a qual representaria alterações significativas caso fossem encontradas irregularidades e inconsistências no que era de conhecimento desde o princípio das parcerias.

As condutas em desconformidade com o legalmente disposto apresentadas, não se excetuam de penalidades, pois novamente, a Lei 13.019/2014, busca refinar e de forma expressa impõe as sanções administrativas e penais no que diz respeito aos envolvidos nas práticas criminosas. Para fins de responsabilizar as entidades é disposto no artigo 73 da Lei 13.019/2014, os atos a serem utilizados e seus prazos estabelecidos. No caso dos Agentes Públicos envolvidos, o artigo 77 da referida Lei, trata dos atos de improbidade administrativa, relacionando as medidas a Lei 8.249/1992¹⁶, que dispõe de maneira específica as sanções que serão adotadas, bem como os prazos de aplicação.

5. CONCLUSÃO

É certo que a celebração de parcerias entre o Poder Público e entidades do Terceiro Setor neste caso analisado centralizadas nas OSCIPS, se mostra substancialmente importante e inovador na prestação e na cobertura dos serviços essenciais à população que necessita, como detentoras de promover a partir do repasse de recursos atividades de assistência social, cultura e saúde, ocupando o local de extensão do Poder Público espaço de expansão dos serviços públicos no que é essencial a sobrevivência da população.

Com o desenvolvimento desta pesquisa, no que tange a análise crítica da Lei 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil com Interesse Público, a qual é notoriamente nominada como legislação inovadora que concebeu novo formato de celebração das parcerias entre o Poder Público e as

¹⁶ Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

OSCIPS e pormenoriza atos procedimentais com o intuito de garantir maior segurança jurídica, foi possível compreender que a construção legislativa a fim da aplicabilidade plena, traz de forma expressa os caminhos a serem trilhados, para evitar discrepâncias e interpretações diversas, que eventualmente podem culminar em atitudes criminosas. Conforme disposto anteriormente, a Lei 13.019/2014, tem como principal intuito a transparência, evitando o desvio de verbas públicas e sua utilização indevida, atentando-se ao fato de não gerar dano ao erário, mas principalmente, não gerar lesão ao público alvo dos serviços realizados pelas entidades, os quais normalmente se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, onde as atividades desenvolvidas cooperam como forma de auxiliar no atendimento de direitos fundamentais da comunidade e da sociedade.

Para além, foi possível concluir que os dispositivos legais são expressos e claros quanto aos procedimentos que devem ser adotados em cada etapa das parcerias, na delimitação desta pesquisa, compreendidas como a elaboração do plano de trabalho, no que concerne às OSCIPS, bem como a Comissão de Monitoramento e Avaliação no lugar do Poder Público, definindo as ações e omissões dos envolvidos, sendo o fator humano, de não observância ou até mesmo desconhecimento do objeto e da legislação que ocasionam lesões significativas ao erário e principalmente ao público alvo. Aos atores envolvidos no processo, foge a observância e estudo preciso da legislação, e devidas atitudes podem ser classificadas como negligentes, tendo em vista que há amparo legal para celebrar as parcerias em todas as suas etapas.

Por fim, uma discussão acerca de possível solução para conter vícios que venham a ocorrer na celebração das parcerias entre o Poder Público e as OSCIPS, seria a fiscalização quanto aos responsáveis pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, bem como aos responsáveis pelas OSCIPS promovendo também de forma linear e corriqueira a capacitação destes junto aos Tribunais de Contas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Aline; BONHO TRAMONTIN, Fabiana. **Contabilidade do Terceiro Setor**- Porto Alegre: SAGH, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p.

Decreto nº 3513, de 18 de fevereiro de 2016. Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública do Estado do Paraná e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades e interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. **Disponível em:** <https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-3513-2016-parana-regulamenta-a-lei-federal-n-13019-de-31-de-julho-de-2014-para-dispor-sobre-o-regime-juridico-das-parcerias-entre-a-administracao-publica-do-estado-do-parana-e-organizacoes-da-sociedade-civil-em-regime-de-mutua-cooperacao-para-a-consecucao-de-finalidades-e-interesse-publico-e-reciproco-mediante-a-execucao-de-atividades-ou-de-projetos-previamente-estabelecidos-em-planos-de-trabalho-inseridos-em-termos-de-colaboracao-em-termos-de-fomento-ou-em-acordos-de-cooperacao>

Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. **Disponível em:** https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm

Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014 Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016. 130p.

Grupos que usavam OSCIPS para desviar verba faturaram R\$ 360 milhões
Disponível em:
<https://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/11/grupos-criminosos-usavam-oscips-para-desviar-verba-publica-diz-pf.html>. Acesso em 19/11/2023.

<https://www.google.com/search?q=escandalos+nas+oscps&og=escandalos+nas+oscps&aqs=chrome..69i57j33i10i160.7256j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm

Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação(...). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm

MACIEL, Igor Moura. **Manual de Direito Administrativo**– São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo- 5. ED. -Niterói: Impetus, 2011.

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios / Alexandre Ribeiro Leischsenring ... [et al.] ; coordenação Aline Gonçalves de Souza, Aline Viotto, Thiago Donini – 1. ed - - São Paulo : GIFE : FGV Direito SP, 2020.

NOHARA, Irene Patricia, 1975- Direito administrativo. – 11. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2022.

MAIA DA COSTA, Cleusa Aparecida- Terceiro Setor: Considerações sobre sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. v 1, .1, 2015.

TOURINHO, Rita. **Lei nº 13.019: Avanço ou Retrocesso?**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 66, out./dez. 2017.