

# 7 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR (LEI Nº 13.019/2014, ALTERADA PELA LEI Nº 13.204/2015) E A AMPLIAÇÃO DO PROCESSO DE “DEMOCRATIZAÇÃO” NA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA

**Edson Pereira da Silva Neto**

Pós-graduando na Instituição de Ensino Damásio Educacional S/A

## **I. A sanção do Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor**

Em 1º de agosto de 2014, foi publicada a Lei nº 13.019, popularmente conhecida como o “Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor”, cuja vigência deu-se em 23 de janeiro de 2016, disciplinando as relações construídas entre os entes da Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Para os Municípios, os quais poderão implantar as referidas disposições normativas por ato administrativo local, no seu âmbito de incidência, a vigência dar-se-á apenas em 1º de janeiro de 2017 (art. 88, §1º, da Lei nº 13.019/2014).

A sanção da referida lei respondeu aos anseios sociais de preencher as lacunas que permeavam o microssistema normativo que regula o fenômeno das entidades integrantes do terceiro setor, o qual pauta-se precisamente pelo interesse público da atividade<sup>1</sup>. O advento desse “Novo Marco Regulatório”, trouxe uma série de desafios à comunidade jurídica<sup>2</sup>, porquanto até que se estabeleçam consensos acerca da interpretação dos textos legais e de sua justa aplicação a casos concretos<sup>3</sup>, há de se balizar inúmeras perspectivas, as quais serão determinantes para as atividades exercidas pelas Organizações da Sociedade Civil.

Faz-se imperioso tecer uma ressalva no que tange a expressão “Organizações da Sociedade Civil” que será citada neste artigo. Isto porque, apesar dessa possuir conotações importantes no meio científico, e de constituir, nos tempos modernos, um instituto do qual emerge uma nova cidadania, transparecendo o direito de definir aquilo que no qual a sociedade quer ser inserida<sup>4</sup>, tem-se que, consoante objetivo deste trabalho, ela será utilizada delimitadamente para se referir àquelas entidades a que alude e define a Lei nº 13.019/2014, conforme será esposado.

---

1 DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 565.

2 INSTITUTO ATUAÇÃO. **O que muda com o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, lei n. 13.019/2014**. Instituto GRPCom. Curitiba. 2005. p. 3.

3 Id. 2005. p. 3.

4 FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e terceiro setor: as organizações sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na Administração Pública brasileira**. Recife: O autor, 2007.

## 2. O Terceiro Setor e o processo de “democratização”

A expressão “terceiro setor”, não obstante carregar vagueza e compreender uma série de distintas organizações<sup>5</sup> remonta a ideia clássica da divisão da sociedade em três âmbitos distintos, advinda de construção doutrinária por parte da maioria dos autores americanos, baseadas na estrutura e no modelo da sociedade americana<sup>6</sup>. Destarte, de acordo com as características em comum das entidades ou atividades que compõem cada setor, tem-se o mercado (primeiro setor), o governamental (segundo setor), e as atividades sem fins lucrativos, denominado terceiro setor<sup>7</sup>. Esses domínios movimentam a economia e trabalham para a evolução da sociedade<sup>8</sup>, segundo lógicas e racionalidades específicas<sup>9</sup>.

As entidades do Terceiro Setor, não-estatais e não prepostas a objetivos mercantis<sup>10</sup>, podem ocupar com eficácia espaços e lacunas deixados pelo Estado, movidas por preocupações privadas e baseadas em redes de conhecimentos e em padrões próprios de eficiência e efi-

---

5 LIRIDA, Cailou de Araújo e Mendonça. **Entre o público e o privado: as organizações sociais no direito administrativo brasileiro e participação democrática na administração pública**. Recife: O autor. 2004. p.79.

6 COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: ed. SENAC, 2000. p. 39.

7 Id. 2009.

8 ARAUJO, 2005 *apud* OLIVEIRA, Irani Maria da Silva. **Uma investigação de contas das entidades do Terceiro Setor brasileiro**. Recife: O Autor, 2009.

9 CABRAL, Heloisa Helena de Souza. **A Gestão Social do terceiro Setor e suas dualidades**. São Paulo. Revista Administração em Diálogo, n. 11, v.2, 2008. p. 22.

10 MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores. p. 221.

cácia<sup>11</sup>. Elas não estão presas às amarras estatais<sup>12</sup>, e denotam uma atuação de parte da sociedade, que se organiza e se estrutura com vistas à realização de atividades que não objetivam o lucro, mas a satisfação de anseios públicos ou de interesse geral da coletividade<sup>13</sup>. A atuação deste setor deve ser pautada numa perspectiva dialógica, comunicativa, na qual as ações são implementadas por meio da intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais a partir de esferas públicas em espaços organizados da sociedade civil<sup>14</sup>. No Estado brasileiro, a influência do terceiro setor nas definições das políticas sociais ainda é muito incipiente, mas já se faz notar<sup>15</sup>.

GIDDENS<sup>16</sup>, em uma perspectiva política, relaciona o fenômeno do terceiro setor ao processo de aprofundamento e ampliação da democracia, ao acentuar a importância da participação da coletividade para moldar suas próprias vidas, porquanto além dos direitos que os indivíduos gozam, há também responsabilidades das suas ações e dos seus comportamentos, que podem satisfazer diretamente ou indiretamente os interesses sociais. Nesta perspectiva, uma vez cientes dos seus deveres, os próprios indivíduos ao exercerem o controle de atividades das organizações, por eles criadas, passam a ter uma postura ativa, de-

---

11 MATTOS, Solange Maria; DRUMMOND, José Augusto. **O terceiro setor como executor de políticas públicas: ongs ambientalistas na baía de Guanabara**. Curitiba: Rev. Sociol. Polít., 2005, p.77.

12 FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e terceiro setor: as organizações sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na Administração Pública brasileira**. Recife: O autor, 2007. p. 196.

13 FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e terceiro setor: as organizações sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na Administração Pública brasileira**. Recife: O autor, 2007.

14 TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro mercado: ensaios de gestão social**. 2 ed. Ver. Ijuí: Unijuí, 2004. p. 100.

15 COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: ed. SENAC, 2000. p. 41.

16 GIDDENS, 1999 *apud* FERNANDES, op. cit.

cisória, executora e fiscalizadora<sup>17</sup>, atenuando-se a vigilância exercida pelo Estado, e eliminando fatores de corrupção<sup>18</sup>.

### 3. A aplicação do Novo Marco Regulatório

Primeiramente, tem-se que a Lei nº 13.019/2014 é federal, portanto suas disposições aplicar-se-ão a todas as esferas de governo: federal, estadual, distrital e municipal, ensejando uma homogeneização no Estado das regras aplicáveis às Organizações da Sociedade Civil (OSC). O novo diploma legal criou dois novos modelos de parceria entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor: o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento<sup>19</sup>, substituindo dessa forma o instituto dos convênios, os quais serão utilizados para celebração de parcerias por dois ou mais entes públicos.

Consecutivamente, o art. 1º da Lei nº 13.019/2014 enuncia que suas disposições aplicar-se-ão às Organizações da Sociedade Civil (OSC), as quais são enumeradas e definidas em seu texto normativo, a saber:

*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*

---

17 FERNANDES, Luciana de Medeiros. op. cit.

18 FERNANDES, Luciana de Medeiros. op. cit.

19 INSTITUTO ATUAÇÃO. **O que muda com o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, lei n. 13.019/2014.** Instituto GRPCom. Curitiba. 2005. p. 3.

*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<sup>20</sup>.*

Como se observa, a definição legal de Organização da Sociedade Civil (OSC), conforme prevê a Lei nº 13.019/2014, engloba não só a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos em si, mas também as sociedades cooperativas e as organizações religiosas.

### **3.1 Instrumentos de parcerias e acordos a partir da nova Lei**

<sup>20</sup> BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de junho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em 05/01/2016.

As OSC, por sua vez, para pactuarem com o Poder Público, devem celebrar as seguintes parcerias: termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação, as quais diferem basicamente quanto ao sujeito que propôs as diretrizes da relação público-privada. Assim, enquanto no termo de colaboração as atividades a serem desenvolvidas foram propostas pela Administração Pública, no termo de fomento estas são sugeridas pela própria Organização da Sociedade Civil. Por último, no acordo de cooperação, observa-se a participação de ambas as partes para erigir uma diretriz, consoante as conceituações legais trazidas em seus preceitos, *in verbis*:

*VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;*

*VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;*

*VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a*

*transferência de recursos financeiros*<sup>21</sup>.

Por conseguinte, existem outros requisitos a serem preenchidos pelas Organizações da Sociedade Civil que queiram formalizar um termo ou acordo com a Administração Pública. Primeiramente exige-se um lapso temporal mínimo de existência da organização, a saber, constituição há três anos, e experiência prévia na realização do objeto da parceria e capacidade técnica operacional<sup>22</sup>. Ademais, o referido ente deverá possuir estatuto contendo objetivos de promoção de atividades de relevância pública, estabelecer um Conselho Fiscal, prever a destinação de seu patrimônio a outra entidade similar em caso de dissolução, bem assim observar as normas brasileiras de contabilidade, e a respectiva publicidade dos relatórios contábeis<sup>23</sup>. Não obstante, outras formalidades também são exigidas pela Lei nº 13.019/2014, são elas:

*“Documento de propriedade de imóvel caso este seja necessário à execução do projeto, certidões de regularidade fiscal e de existência jurídica (cópia de estatuto e alterações devidamente registrados), ata de eleição de diretoria e relação nominal dos dirigentes, documento que comprove o funcionamento da entidade no endereço informado no Cartão CNPJ”*<sup>24</sup>

---

21 BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de junho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em 05/01/2016.

22 INSTITUTO ATUAÇÃO. **O que muda com o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, lei n. 13.019/2014**. Instituto GRPCom. Curitiba. 2005. p. 3.

23 Id. 2005.

24 Id. 2005.

Para celebrar parceria, consoante dispõe a Lei nº 13.019/2014, as Organizações da Sociedade Civil deverão submeter-se a processo de chamamento público, o qual é voltado a selecionar as entidades que tornem mais eficaz a execução do objeto. A este chamamento foi atribuída a seguinte definição legal:

*“procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”<sup>25</sup>*

A Lei nº 13.019/2014 prevê ainda que se o termo de colaboração ou de fomento envolver recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais, não será realizado o chamamento, bem como enumera hipóteses de inexigência (art. 30) e de dispensa (art.31) desse. Dispõe ainda a referida norma em comento que são critérios obrigatórios de julgamento: o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa, ou da ação em que se insere o objeto da parceria, e, quando for o caso, o valor de referência constante do chamamento.

Para celebrar um termo ou acordo e relacionar-se com o Estado, a Organização da Sociedade Civil deverá apresentar proposta de execução de programa ou ação, submetendo-se ao citado “chamamento público”. Assim as proposições das Organizações da Sociedade

---

25 BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de junho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em 05/01/2016.

Civil (OSC) serão ponderadas e elegidas conforme as vantagens às conveniências públicas.

### **3.2 Instituição da “Manifestação de Interesse Social”, propulsor do processo de democratização**

O “Novo Marco Regulatório” introduziu o instituto da Manifestação de Interesse Social, que pode ser oferecido pelas Organizações da Sociedade Civil, pelos movimentos sociais e cidadãos. É por meio desse instrumento que serão espostas à Administração Pública propostas, para que essa avalie a possibilidade de realização de um chamamento público, a fim de suprir necessidades do meio social. Não obstante, esta manifestação não vincula a Administração à execução de um chamamento, o qual apenas acontecerá de acordo com os interesses da administração, sendo defeso pela nova lei condicionar a realização de chamamento ou parceria à prévia realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social.

Não raro, a atuação governamental acaba por direcionar o terceiro setor à concretização de objetivos vinculados às metas estatais<sup>26</sup>. É bem verdade que a liberdade de atuação dos entes do terceiro setor perante o parceiro estatal não é tão expressiva, uma vez que suas ações, atividades e projetos tendem a seguir as diretrizes da Administração, a qual define o que deve ser executado - a programação originária (OLIVEIRA E MÂNICA)<sup>27</sup>.

Todavia, reconhece-se que a introdução do instituto da Manifestação de Interesse Social constitui faculdade de maior participação da comunidade na definição das atividades de interesse coletivo e de

---

26 NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque. **Estado e regulação do terceiro setor: um estudo sobre o modelo brasileiro de OSCIP e o modelo português de IPSS**. Recife: O autor, 2009. p. 96.

27 OLIVEIRA E MÂNICA, *apud* FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e terceiro setor: as organizações sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na Administração Pública brasileira**. Recife: O autor, 2007.

cunho social, a despeito de o Estado, por vezes, provocar ofuscamento da sociedade civil na execução das atividades destinadas ao interesse público. Há, a partir da nova lei, a possibilidade de ampliação da atuação da comunidade e do exercício de sua responsabilidade perante as demandas sociais, porquanto se estimulou a presença atuante da sociedade civil ativa nos deveres que a vincula. Esta efervescência de participação, proporcionada pela Lei nº 13.019/2014, à sociedade brasileira é louvável, posto que constitui instrumento que tende a expandir a influência do Terceiro Setor nas definições das políticas sociais, a qual ainda é tênue<sup>28</sup>.

Por conseguinte, o Novo Marco Regulatório tende a compartilhar de modo mais denso com a sociedade civil a responsabilidade estatal-social de suprir os interesses coletividade, porquanto essa última pode identificar e responder aos seus próprios anseios com maior precisão, fortalecendo o processo de democratização. Desta feita, uma maior responsabilidade para responder as demandas sociais, ao lado do Estado, que é incapaz de suprir todas as necessidades a ele apresentadas, constitui ampliação do processo de democracia, no sentido de que se estimula a participação da coletividade para moldar suas próprias vidas<sup>29</sup>.

Portanto, o processo de expansão da democratização entendido como a revelação da importância da sociedade para a vontade do Estado, ao modular a atuação do Poder Público, e atribuir responsabilidade à comunidade para suprir suas necessidades, foi fomentado com a sanção da Lei nº 13.019/2014, conhecida como o “Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor”.

---

28 COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: ed. SENAC, 2000. p. 41.

29 GIDDENS, 1999 *apud* FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e terceiro setor: as organizações sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na Administração Pública brasileira**. Recife: O autor, 2007.

#### 4. Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de junho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em 05/01/2016.

CABRAL, Heloisa Helena de Souza. **A Gestão Social do terceiro Setor e suas dualidades**. São Paulo. Revista Administração em Diálogo, n. 11, v.2, 2008.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: ed. SENAC, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e terceiro setor: as organizações sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na Administração Pública brasileira**. Recife: O autor, 2007.

INSTITUTO ATUAÇÃO. **O que muda com o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, lei n. 13.019/2014**. Instituto GRPCom. Curitiba. 2005.

LIRIDA, Cailou de Araújo e Mendonça. P 79. **Entre o público e o privado: as organizações sociais no direito administrativo brasileiro e participação democrática na administração pública**. Recife: O autor. 2004.

MATTOS, Solange Maria; DRUMMOND, José Augusto. **O terceiro setor como executor de políticas públicas: ongs ambientalistas na baía de Guanabara**. Curitiba: Rev. Sociol. Polít., 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores.

NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque. **Estado e regulação do terceiro setor: um estudo sobre o modelo brasileiro de OSCIP e o modelo português de IPSS**. Recife: O autor, 2009.

OLIVEIRA, Irani Maria da Silva. **Uma investigação de contas das entidades do Terceiro Setor brasileiro**. Recife: O Autor, 2009.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro mercado: ensaios de gestão social**. 2 ed. Ver. Ijuí: Unijuí, 2004.