

**O PAPEL DO TERCEIRO SETOR E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL
NO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA – SP
ODS (17.17)**

Marcia Paiva de Medeiros (Universidade de Taubaté)

Prof.^a. Dr.^a. Andreia Fogaça Rodrigues Maricato (orientadora)

RESUMO

O estudo analisa o impacto do Terceiro Setor nas políticas públicas em Caraguatatuba/SP, desde a implementação da Lei nº 13019/14 até 2023. Com foco na colaboração entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil (OSCs), a pesquisa examina a aplicabilidade da lei e sua influência no desenvolvimento regional. O crescimento desordenado resulta em desafios socioeconômicos e nos serviços, aos quais as parcerias buscam atender. A pesquisa, realizada por abordagem bibliográfica e qualitativa, utiliza dados oficiais e informações coletadas do site e órgãos da municipalidade. Foram abordados temas como origem do terceiro setor; conceitos; tipos de organizações, além de quadros com as principais características de uma OSC, além de relação dos principais instrumentos aplicados e comparativo do antes e depois da nova lei. Traz ainda uma correlação com os ODSs 17.17. Como resultado, oferece análise preliminar, revelando um aumento nos repasses às OSCs, mas sem impacto positivo na gestão municipal. Caraguatatuba classificada como "Desiguais", no Índice Paulista de Responsabilidade Social, demonstra a necessidade em melhorar seus indicadores sociais, sugerindo gestão mais eficiente e integrada dos recursos.

Palavras-chave:

Desenvolvimento Regional; Terceiro Setor; Organizações Sociais; Políticas Públicas; Marco Regulatório.

1. INTRODUÇÃO

Com as mudanças legislativas e a reforma do Estado brasileiro, especialmente após a Constituição Federal de 1988, surgiram novos princípios e terminologias que, embora frequentemente baseados em práticas antigas, foram renovados por intermédio de aprovação de novas leis. Ao mesmo tempo, a crescente instabilidade econômica e política no Brasil e no mundo exigem uma análise dos efeitos dessas transformações nas políticas de desenvolvimento econômico, que resultam em impactos desiguais.

No Litoral Norte de São Paulo, especialmente em Caraguatatuba, o rápido e desordenado crescimento populacional é impulsionado por fatores como a instalação da

UTGCA, a implantação do contorno da Rodovia dos Tamoios e a proposta de ampliação do Porto de São Sebastião. Este crescimento tem gerado problemas como ocupações irregulares e uma oferta limitada de empregos, pressionando áreas cruciais do setor público, como educação, saúde e assistência social.

A problematização central deste estudo reside na crescente responsabilidade assumida pelo Estado, em especial na esfera municipal, na execução de políticas públicas sem a correspondente alocação de recursos, gerando uma escassez financeira. Para mitigar esses desafios, os municípios da região, incluindo Caraguatatuba, têm recorrido a parcerias com o Terceiro Setor, especialmente após a vigência da Lei Federal nº 13.019/14, que regulamenta o Marco Regulatório do Terceiro Setor.

O Terceiro Setor tem se destacado como um importante parceiro na prestação de serviços públicos e como fonte de recursos financeiros na região, ajudando a financiar projetos que geram emprego e renda. O objetivo geral deste estudo é analisar a aplicabilidade dessa lei nos serviços prestados em Caraguatatuba em parceria com o Terceiro Setor, e seu impacto no desenvolvimento regional entre 2017 e 2023.

Embora o estudo não tenha a pretensão de ser conclusivo, ele oferece uma análise qualitativa baseada em bibliografia atual e dados oficiais, como o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M) do TCE/SP. A pesquisa foca na aplicabilidade da Lei n. 13.019/14 em Caraguatatuba, exceto na área da saúde, que utiliza outros instrumentos legais, e avalia o cumprimento da meta 17.17 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que promove parcerias públicas com a sociedade civil.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Com as alterações legislativas e no ímpeto de um Estado Reformador, no decorrer dos últimos anos, em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem sido apresentado os princípios e institutos novos como também e, especialmente, novas terminologias que, por vezes, designam antigas formas de agir, agora com nova roupagem.

A crescente instabilidade do contexto econômico e político que se vivencia no Brasil e no mundo, condicionam uma análise quanto aos efeitos nos processos e nas

políticas de desenvolvimento econômico, de forma a promover diferentes e desiguais resultados.

Por outro lado, o Estado, especialmente na esfera municipal, tem assumido cada vez mais responsabilidades na execução de políticas públicas sem que, para tanto, fossem atribuídos ou repassados recursos na mesma proporção, gerando escassez financeira para atender aos anseios da população nas diversas áreas de atuação.

Como uma das ferramentas utilizadas para mitigar tais efeitos, os Municípios da região tem-se utilizado de parcerias com o Terceiro Setor, especialmente após a vigência da Lei Federal nº 13.019/14, que trata do Marco Regulatório do Terceiro Setor, bem como a Lei Federal nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, que passaram a ter um papel fundamental no funcionamento de parte dos serviços públicos ofertados à população local, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social.

No entanto, o que vem a ser o Terceiro Setor?

Embora formado por membros da sociedade civil, com atuação sem finalidade lucrativa, há poucos estudos sobre o tema, até mesmo nos meios acadêmicos, fazendo com que seja desconhecido ou, por vezes, distorcidas suas finalidade e objetivos.

Por sua vez, o aumento da responsabilidade do Estado (Primeiro Setor) e a dificuldade de redistribuição de renda advinda do mercado (Segundo Setor), fez surgir um terceiro segmento com a finalidade de amenizar a deficiência ou mesmo ausência estatal em diversas áreas, especialmente as sociais, com vistas a reduzir as desigualdades instaladas, a partir da associação de pessoas voltadas a agir visando amenizar as desigualdades sociais.

Referida situação advém desde a época da Revolução Industrial, onde o capitalismo promoveu um acelerado crescimento da produção, sem que, para tanto, fosse acompanhado de uma regular e homogênea distribuição de renda, concentrando boa parte dos recursos em um grupo específico, surgindo uma sociedade industrial (burgueses), sem que, para tanto, houvesse uma melhoria na qualidade de vida para a maior parte das pessoas à época (trabalhadores).

As dificuldades enfrentadas pelo mercado, em especial pela classe trabalhadora, tornando-a mais vulnerável, fez com o que o Estado adotasse providências se tornando mais intervencionista, visto tratar-se do único até então em condições de atender as

necessidades dos mais vulneráveis, exatamente em face da desproporcional distribuição de renda.

Porém, com o decorrer dos anos, já no Século XX, o Estado passa a demonstrar total falta de condições para manter sua presença intervencionista até então vigente, não conseguindo atender à contento às necessidades mínimas da população, ocasião em que a sociedade civil se vê compelida a restabelecer suas atividades solidárias diante das falhas do mercado liberal e da relativa inércia do Estado.

Nesse contexto, surge a Constituição Federal de 1988, trazendo uma reformulação do Estado, permitindo uma maior atuação do particular na execução dos serviços públicos voltados ao bem estar social, de forma complementar ao prestado pelo Poder Público, em especial nas áreas da saúde, educação e assistência social.

Surge então a terminologia “Terceiro Setor” para identificar as entidades, associações sem fins lucrativos que prestam serviços à população, com ou sem recursos públicos, coexistindo com o Primeiro Setor (Estado), bem como com o Segundo (mercado).

Di Pietro (Di Pietro, p. 319/320), ao discorrer sobre as parcerias na Administração Pública, apresenta algumas características comuns que a doutrina consagrou para designar as entidades), as quais foram inseridas no quadro abaixo:

Quadro 1 - Descrição das principais características comuns das entidades que integram o Terceiro Setor

Criação	não são criadas pelo Estado, ainda que algumas delas sejam autorizadas por lei ou, pelo menos, dependam de algum tipo de impulso estatal para serem instituídas; é o caso dos serviços sociais autônomos (sistema S), em que houve autorização legal para que fossem criadas;
Prestação de serviços	em regra, não desempenham serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público; trata-se dos chamados serviços sociais não exclusivos do Estado; quando prestados por este, sob regime jurídico de direito público, são serviços públicos; quando prestados pelo particular são atividades privadas de interesse público;
Recursos / Incentivo	recebem algum tipo de incentivo do poder público, que pode ser tanto a outorga de um título (utilidade pública ou OSCIP, por exemplo), como auxílios e subvenções, provenientes do orçamento do Estado, cessão de servidores públicos, outorga para utilização de bens públicos;
Parceria	muitas tem vínculos jurídicos com o poder público, por meio de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou outros instrumentos congêneres; nesse caso, vinculam-se aos termos do ajuste e tem que prestar contas ao ente da Administração Pública e ao Tribunal de Contas, na hipótese de receberem recursos públicos.
Regime jurídico	seu regime jurídico é de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público, precisamente em decorrência do vínculo que as liga ao poder público; em consequência, é nessa legislação, fundamentadamente, que se

	encontram as derrogações, muitas vezes consistindo na exigência de procedimentos simplificados para seleção de pessoal e contratação com terceiros, ou apenas dizendo respeito a algum tipo de controle; em alguns casos, o legislador privilegiou o direito privado; em outros casos, existem maiores exigências quanto à outorga do título, para formação de vínculo com o Estado e quanto à prestação de contas, como ocorre em relação às organizações sociais e às OSCIPs
Natureza jurídica	Associação. Integram o terceiro setor porque nem se enquadram inteiramente com entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta; todas são organizações não governamentais

Fonte: Elaborada pela autora

Em sua obra a Di Pietro (2017) também demonstra que o legislador ao propor a possibilidade de as entidades prestarem serviços públicos em parceria, afastou o enquadramento das entidades da Administração indireta, exatamente para fugir ao regime jurídico imposto às mesmas no que tange à licitação, concurso público e controle interno e externo.

No entanto, considerando que tais entidades executam os serviços utilizando recursos públicos, não há como desassociar suas atividades ao cumprimento dos princípios constitucionais, sob pena de burla aos mesmos.

2.1. Tipo de Organizações Sociais

Para iniciar as identificações, cabe ressaltar que toda entidade sem fins lucrativos que tem por objetivo exercer atividade em prol da coletividade deve obrigatoriamente se constituir em personalidade jurídica denominada Associação, conforme se depreende do artigo 53, do Código Civil (art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos).

Partindo desse princípio, entende-se que qualquer organização social, independentemente da qualificação ou nomenclatura utilizada, é constituída como Associação nos termos do citado artigo, obtendo as diversas nomenclaturas em face da aplicabilidade da legislação vigente.

Levando em consideração a legislação vigente relacionada às parcerias com a Administração Pública, apresenta-se, na oportunidade, as principais leis sobre a matéria e as características que a envolvem:

Quadro 2 - Descrição das principais normas vigentes sobre Terceiro Setor

LEGISLAÇÃO	OBJETIVO	QUALIDADE DA ENTIDADE	EXIGÊNCIA	TIPO DE AJUSTE (denominação)
Lei nº 9.637/98	Ensino, à pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde	OS – Organização social	Qualificada pelo órgão contratante	Contrato de gestão
Lei nº 9.790/99	Art. 3º. Da lei 9790 (ex. saúde, assistência etc.)	OSCIP - Org. Social de Interesse Público	Qualificada pelo Ministério da Justiça	Termo de parceria
Lei nº 13.019/14	Finalidades recíprocas com o poder público. Proposta de interesse da ADM. Há transferência de recursos	OSC – Org. da Sociedade Civil	Qualquer entidade participa. Objetivos estatutários em comunhão ao objeto do pretendido termo	Termo de Colaboração
	Finalidades recíprocas com o poder público. Proposta apresentada pela OSC. Há transferência de recursos	OSC – Org. da Sociedade Civil	Qualquer entidade participa. Objetivos estatutários em comunhão ao objeto do pretendido termo	Termo de Fomento
	Finalidades recíprocas com o poder público. Não há transferência de recursos	OSC – Org. da Sociedade Civil	Qualquer entidade participa. Objetivos estatutários em comunhão ao objeto do pretendido termo	Termo de Cooperação
Lei nº 8.666/93 art. 116	Celebrado entre entes da Federação e Administração indireta. Exceções do art. 3º da Lei 13.019/14 Ex. hospitais filantrópicos	Órgão público ou entidade da área da saúde	Lei autorizativa prévia	Convênio
Lei nº 4.320/64 art. 12 e 16	Transferência para serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, Deve demonstrar a vantagem econômica	Pessoas de direito público ou privado da área da saúde, educação e assistência social	Lei autorizativa prévia Justificativa para o repasse e demonstrativo dos parâmetros para a indicação do valor de referência. celebração de contrato de colaboração	Subvenção
	Transferência para investimento (ex. obra e reforma; compra de bens, etc.)	Pessoas de direito público ou privado		Auxílio
	Transferência para pagamento de dívidas	Pessoas de direito público ou privado		Contribuição

Fonte: Elaborada pela autora

Conforme quadro acima apresentado, tem-se que de forma tradicional os instrumentos utilizados para celebração das parcerias eram os “convênios” (art. 116, da Lei 8.666/93), ou termo de repasse de subvenção ou auxílio (lei 4320/64), dependendo da destinação dos recursos.

No entanto, ao final na década de 90 foram aprovadas duas significativas leis federais instituindo novos ajustes a serem celebrados entre as entidades do Terceiro Setor e a Administração Pública, como é o caso da Lei 9.637/98 que instituiu o contrato de gestão com Organização Social, muito usado atualmente em especial na área da saúde, como também a Lei n. 9.790/99 que previu a celebração de termo de parceria com OSCIP.

Anos depois, foi aprovada a Lei 13.019/14, cuja vigência somente veio a ocorrer em 2017 em âmbito Municipal, criando os institutos como o termo de colaboração, termo de fomento e de cooperação.

Faz necessário, na oportunidade, apresentar a definição de Poder Público, o que não se pretende aprofundar no tema com discussões conceituais, uma vez que o objetivo do presente trabalho é apenas apresentar conceitos básicos visando ao leitor identificar os institutos para melhor compreender a pesquisa realizada.

Nessas condições, a Câmara dos Deputados traz em seu site um conceito simples que vem definir em poucas palavras o que vem a ser Poder Público, com informações básicas necessárias para análise da pesquisa, apresentando-o como o:

Conjunto dos órgãos por meio dos quais o Estado e outras pessoas públicas exercem suas funções específicas. O poder do Estado, pelo qual ele mantém a própria soberania. O governo.

Em sequência, surge a necessidade de apresentação do conceito de serviço público, haja vista a parceria entre Poder Público e o Terceiro Setor envolver a prestação de serviços públicos, que teve sua origem na Europa. Mas, para a Legislação Brasileira referido conceito se afasta dos institutos do Direito Europeu e dos Estados Unidos, demonstrando não adequados à realidade local.

Não há no ordenamento jurídico um significado claro sobre o tema, e a doutrina apresenta diversas definições, como se depreende, na oportunidade, do conceito apresentado por Hely Lopes Meirelles (2009, p. 332), em seus ensinamentos, afirmando:

[...] ora nos oferece uma noção orgânica, só considerando como tal o que é prestado por órgãos públicos; ora nos apresenta uma conceituação formal, tendente a identificá-lo por características extrínsecas; ora nos expõe um conceito material, visando a defini-lo por seu objeto. Serviço público, para o mestre Hely (2009, p. 332), seria “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Trata-se de uma atividade econômica atribuída legalmente ao Estado para que a exerça de forma direta ou indireta, com o intuito de efetivar os direitos fundamentais.

3. MÉTODO

No presente artigo as informações foram apresentadas após uma pesquisa qualitativa, mediante coleta e análise dos dados obtidos, de forma a chegar a conclusões a partir de princípios e preposições gerais.

A delimitação se concentrou em demonstrar a aplicabilidade da Lei nos serviços prestados em Caraguatatuba em parceria com o Terceiro Setor, com reflexo no desenvolvimento da região, levando em consideração o lapso temporal de 2017 a 2023, com exceção à saúde, que utiliza instrumentos não são regidos pela Lei n. 13.019/14.

Como parâmetro foi utilizado os índices oficiais disponibilizados pelos órgãos públicos, bem como coleta de dados extraídos do site da municipalidade, além dos dados fornecidos pelas suas secretarias municipais, em relação às parcerias existentes no lapso temporal selecionado, de forma a verificar a ampliação das parcerias com o Terceiro Setor e, por consequência, aumento dos valores repassados, mas sem o consequente desenvolvimento do Município, em que pese não ser possível a análise de todos os índices existentes, face os dados desatualizados.

No que tange ao cumprimento das ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o presente estudo levou em consideração a meta 17.17, que propõe incentivo e promoção às parcerias públicas com a sociedade civil, a partir de experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.

No caso em tela, é possível constatar a aplicabilidade de referida meta pela evolução crescente tanto na quantidade de entidades parceiras, como em relação aos valores repassados no lapso temporal analisado.

Se não bastasse, verifica-se também cumprimento parcial da meta 17.18 face à disponibilidade de dados e compartilhamento de registros administrativos, relevantes ao cumprimento das metas e mensuração dos indicadores do desenvolvimento sustentável, respeitando a legislação quanto à segurança da informação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Marco Regulatório do Terceiro Setor e sua aplicabilidade no Município de Caraguatatuba-SP

A pesquisa analisou os gastos vinculados às parcerias em Caraguatatuba entre 2017 e 2023, considerando que a Lei n. 13.019/14, embora promulgada em 2014, só se tornou obrigatória para os municípios a partir de 2017. Utilizando dados do Portal da Transparência do município, a análise se concentrou nos indicadores calculados a partir das metas estabelecidas nos termos firmados, comparando com o período anterior à implementação da lei.

Antes da Lei n. 13.019/14, as parcerias entre o Poder Público e o Terceiro Setor eram baseadas no artigo 116, da Lei de Licitações (n. 8.666/1993) combinado com os artigos 12 e 16, ambos da Lei Federal n. 4.320/64, que tratam de auxílios, subvenções e contribuições. Não havia um padrão específico para esses repasses, sendo usados termos variados como Convênio, Termo de Parceria, e Termo de Subvenção, sem regras claras e uniformes.

O artigo 116 da Lei de Licitações determinava um conteúdo mínimo para os termos, mas sua aplicação muitas vezes complicava o processo devido à falta de especificidade para parcerias com entidades que não visam o lucro.

Não havia um regramento específico, com diversas denominações usadas para os repasses, como Convênio e Termo de Parceria, Subvenção, sem um padrão definido. O artigo 116 da Lei de Licitações exigia um conteúdo mínimo, aplicando a lei subsidiariamente, o que frequentemente complicava o processo.

Nesse contexto, em que pese o artigo 55 da Lei de Licitações definir cláusulas para contratos administrativos, nem sempre atendia às necessidades dos repasses a entidades sem fins lucrativos, que executam serviços públicos em parcerias. Isso resultava em dificuldades na aplicação da lei, já que as exigências não eram adequadas para essas organizações.

Em Caraguatatuba, após pesquisa nos arquivos da Prefeitura, em especial àqueles vinculados à área de Assistência Social, constata-se que era realizada a celebração após a aprovação de lei específica para cada entidade parceira e de um plano de trabalho detalhado com, no mínimo, as informações previstas no § 1º, do citado artigo 116, da Lei de Licitações. Esse plano deveria incluir informações como objeto, metas, etapas de execução, aplicação de recursos, cronograma e prazos. Além disso, utilizava-se uma minuta padrão com cláusulas essenciais, como objeto, execução, vigência, pagamento, dotação orçamentária, alterações, penalidades, rescisão e foro.

Nesse contexto, verificou-se que os termos firmados tinham como principal objetivo definir o objeto, apurar as metas atingidas e analisar a prestação de contas dos repasses realizados, com enfoque principal na aplicação dos recursos públicos, sem que, para tanto, houvesse definição de indicadores para avaliar as metas atingidas.

Após a aprovação da Lei Federal n. 13.019/14, foi instituída normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, 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.

Os Órgãos Públicos passaram a ter normas gerais para celebração, definindo os tipos de termos a serem celebrados, em quais condições, bem como cláusulas mínimas essenciais e específicas voltadas às parcerias com o terceiro setor.

A Lei definiu que apenas as organizações da sociedade civil (OSCs) que atuam em áreas como direitos humanos, saúde, educação, cultura e assistência social, podem celebrar termos para receber recursos públicos. Essas OSCs devem desenvolver ações de interesse público e não ter lucro como objetivo.

De acordo com o artigo 2º da Lei n. 13.019/14, entidades privadas sem fins lucrativos são aquelas que não distribuem resultados ou excedentes a sócios, diretores ou terceiros. Todo o patrimônio obtido deve ser aplicado integralmente no cumprimento do objeto social, seja imediatamente ou através de um fundo patrimonial ou de reserva.

A Lei n. 13.019/14 definiu, ainda, como OSCs as sociedades cooperativas (Lei n. 9.867/99) integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas de combate à pobreza, fomento e capacitação de trabalhadores rurais e organizações religiosas dedicadas a projetos de interesse público. Essas entidades devem realizar atividades de interesse social, distintas das de fins exclusivamente religiosos. Para tanto, apresenta-se as principais mudanças:

Quadro 3 - Principais mudanças em questão.

PRINCIPAIS MUDANÇAS		
	LEI n. 8.666/93 Art. 116	LEI n. 13019/14
Abrangência Nacional	Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios Aplicabilidade de forma subsidiária	Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Institui regras gerais para transferência de recursos às OSCs
Instrumentos jurídicos próprios	Termo de Convênio	Termo de Fomento, Colaboração e Cooperação. Fim dos Convênios para as OSCs, exceção: entidade filantrópicas na área da saúde; cultura e com recursos FNDE
Novas diretrizes e princípios	Princípios previstos no art. 37 CF	Princípios previstos no art. 37 CF e Gestão pública democrática, participação social e fortalecimento da sociedade civil, entre outros.
Atuação em rede	Sem exigência	Possibilidade. Agregação de projetos, valorizando a integração entre as OSCs maiores e menores
Chamamento público obrigatório	Sem exigência, apenas justificar escolha	Passa a exigir chamamento público. Permite exceções
Crítérios mínimos exigidos	Sem definição clara	ficha limpa" para dirigentes e as OSCs. Tempo mínimo de existência (3 anos) e experiência mínima em relação ao objeto. Avalia a capacidade técnica e operacional da OSC
Manifestação de interesse Social	Sem exigência	Possibilidade. Propostas por OSCs, movimentos sociais e cidadãos ao Poder Público
Remuneração da equipe de trabalho	Sem previsão / sem permissão na prática	Remuneração de pagamento de equipe de trabalho, com todos os encargos sociais inclusos
Remuneração de custos indiretos	Sem previsão / sem permissão na prática / taxa adm.	Remuneração de custos indiretos (despesas administrativas) sem limite
Monitoramento e avaliação	Sem previsão / realização sem critérios definidos	Criação de comissões de monitoramento e avaliação. Realização de pesquisas junto aos beneficiários
Controle de resultados	Sem previsão / realização sem critérios definidos	Regras de prestação de contas com foco nos resultados

Contrapartida	Exigência com base em regulamento federal	Sem exigência de contrapartida, sendo facultativa a de bens e serviços
Comunicação Pública	Publicidade dos atos principais (lei autorizativa, extrato do convênio ou aditamento)	Divulgação de campanhas e programações pela OSC. Publicidade prestação de contas, relatórios, etc.

Fonte: http://www.participa.br/articles/public/0045/6207/Endenda_o_MROSC_ilustrado__2_.pdf

Apenas a título de conhecimento, importante destacar que, conforme consta do artigo 3º, a nova Lei 13.019/14 não se aplica nas seguintes situações: transferências por acordos e convenções internacionais; contratos de gestão com organizações sociais (OS); convênios e contratos com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos conforme § 1º do art. 199 da Constituição Federal (saúde); termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018/14 (Política Nacional de Cultura Viva); termos de parceria com OSCIP; transferências do FNDE (PAED, PNAE, PDDE); parcerias com serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI, SENAC); e convênios regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666/93 entre entes federados ou entidades vinculadas.

Feitas essas observações, foram realizadas pesquisas junto aos arquivos da Municipalidade em questão, visando fazer um comparativo do “antes e depois” dos termos celebrados, utilizando-se os termos firmados no período da pesquisa.

Embora aprovada em 2014, a lei só passou a ser exigida em 2017 para todos os Municípios. Em Caraguatatuba, a regulamentação ocorreu através do Decreto Municipal n. 638/17, que passou a orientar as parcerias locais. Houve mudanças nas cláusulas dos termos, com aprimoramentos e inserções devido à exigência legal. Além disso, os procedimentos foram ajustados para cumprir a nova lei e o Decreto Municipal, resultando nas seguintes alterações:

Quadro 4 - Alterações empregadas.

ANÁLISE DOS TERMOS CELEBRADOS Cláusulas essenciais	
Art. 55 lei 8.666/93 (aplicação subsidiária)	Art. 42 da Lei 13019/14
O objeto e seus elementos característicos	Descrição do objeto pactuado
Regime de execução ou a forma de fornecimento	Obrigações das partes
O preço e as condições de pagamento	O valor total e o cronograma de desembolso
Sem previsão, exigência na prática de 20% (regra federal)	Sem exigência de contrapartida
Prazos de início de etapas de execução, conclusão, entrega, recebimento definitivo,	A vigência e as hipóteses de prorrogação

O crédito pelo qual correrá a despesa	Programação orçamentária (art. 24, § 1º, I)
Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades e os casos de rescisão;	Possibilidade de rescisão a qualquer tempo, com condições, sanções e responsabilidades, prazo mínimo da intenção não inferior a 60 dias;
Prestação de contas (§ 3º, do art. 116) sem definição de método	Obrigações de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos
Fiscalizar execução sem definir método sanções motivadas (inexecução total ou parcial) art. 58, III e IV e Art. 116, §3º, I	monitoramento e avaliação com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos empregados
Devolução de recursos (art. 116, § 6º.)	Obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei
Devolução dos bens adquiridos (§ 6º, art. 116)	Definição da titularidade dos bens e direitos na data da conclusão ou extinção da parceria desde que adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados
O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;	administração pública assume ou transfere responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação (evitar descontinuidade)
Conta específica - Sem previsão (exigência do TCE na prática)	A obrigação da OSC manter e movimentar os recursos em conta bancária específica
Sem previsão de acesso a documentos e às informações relacionadas aos termos celebrados	Livre acesso à administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas aos processos, documentos e informações relacionadas aos locais e termos celebrados,
Indicação de foro (§ 2º, do art. 55)	A indicação do foro, Obrigatoriedade da tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão de assessoramento jurídico administração pública
Sem previsão de custeio dos custos indiretos	permite despesas com custos indiretos
Entidade responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais (art. 71) responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública	A OSC é exclusiva responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, sem responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública
Previsão de elaboração de plano de trabalho (§1º, 116)	expressa do plano de trabalho como anexo do termo firmado, integrante e indissociável.

Fonte: Textos das Leis Federais 8.666/93 com suas alterações e Lei Federal n. 13019/2014

No que tange às novas cláusulas essenciais, verifica-se que as secretarias estão atendendo a legislação, nomeando, inclusive, as comissões de avaliação e monitoramento, como os gestores para cada termo firmado, existindo um acompanhamento mais efetivo das metas indicadas em cada parceria celebrada.

A mudança ocorreu devido à exigência de monitoramento e avaliação, com a indicação de recursos humanos, tecnológicos, ou apoio técnico, conforme o § 1º do art. 58 da Lei. Antes, essa exigência não existia, e a prestação de contas era baseada apenas na aplicação financeira dos recursos.

Outra mudança de destaque foi a obrigação da OSC em manter recursos em conta bancária específica, garantindo transparência e facilidade na fiscalização. Além disso, não há mais exigência de contrapartida, e é possível prever recursos para gastos indiretos, como despesas administrativas (água, luz, contabilidade entre outras). Outras alterações incluem a obrigatoriedade de indicar um gestor do contrato e nomear uma comissão para monitorar e avaliar os serviços prestados e o uso dos recursos públicos.

Nesse momento são apresentados e analisados os dados encontrados para um comparativo/interpretação, mediante utilização de quadros e gráficos para melhor identificação dos resultados, levando em consideração os valores envolvidos, realizando-se um comparativo em face do recorte temporal (2017 a 2023), obtidos no Portal da Transparência do Município. Para tanto, tem os seguintes resultados:

Quadro 5 - Resultados obtidos com a presença do terceiro setor no município de Caraguatatuba.
Valores nominais.

REPASSES POR EXERCÍCIO				
Período	Total Repassado No Período	Contrato de Gestão / convênio		Lei 13019/14
		Gasto Com Saúde	Demais Áreas	
2017	17.814.912,05	7.838.561,30	927.285,92	9.045.649,76
2018	49.073.660,58	35.730.732,761	2.669.248,54	10.673.679,28
2019	60.518.319,36	45.599.586,21	3.360.000,00	11.558.733,15
2020	67.772.524,19	53.781.322,20	2802.138,45	11.189.063,54
2021	141.129.332,50	124.611.962,90	16.512.131,9	11.817.738,32
2022	179.395.821,58	149.216.970,79	15.520.918,18	14.658.032,61
2023	185.693.546,42	146.137.306,69	18.288.262,06	21.267.977,67

Fonte: <https://pmcaraguatatuba.geosiap.net.br/transparencia/terceiro-setor/repasses> (Acesso em: 23/01/2024)

Em análise ao quadro acima, entre 2017 e 2021, houve uma evolução discreta nos repasses de recursos às OSCs no município, com crescimento significativo nos anos de 2022 e 2023.

No entanto, com exceção à área da saúde, especialmente durante a pandemia, onde novos serviços foram introduzidos e recursos adicionais vieram de emendas parlamentares, geridos por contratos e convênios não sujeitos à Lei 13.019/2014. ainda assim, é possível constatar que, ao comparar o total de recursos repassados em 2023

com 2017, observa-se um aumento gradual no apoio às OSCs, refletindo uma tendência de crescimento nos repasses públicos ao Terceiro Setor.

4.2. Análise dos Índices Aplicáveis no Município

Para análise do desenvolvimento do Município de Caraguatatuba com base em índices de avaliação aplicáveis, faz-se necessário identificar que se trata de um componente de uma engrenagem maior. A topografia do Município se obtém levando em consideração que o Estado Democrático de Direito formado pela União, 27 Unidades Federativas, sendo 1 Distrito Federal e 26 Estados, com certa autonomia, dentre eles o Estado de São Paulo com 645 municípios, onde Caraguatatuba se insere na Região Metropolitana do Vale do Paraíba, juntamente com mais 38 unidades e, mais especificamente, dentre os 4 municípios que formam o Litoral Norte Paulista.

Nesse contexto, foi elaborado o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)¹, onde Caraguatatuba está classificada no Grupo “Desiguais”, grupo que agrega os municípios bem posicionados na dimensão riqueza, tanto em relação ao Estado como em relação aos demais municípios que compõe a Região Metropolitana do Vale do Paraíba, mas não são capazes de atingir bons indicadores em ambas as dimensões sociais (longevidade e escolaridade).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Caraguatatuba é 0,759, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Porém esse dado refere-se ao ano de 2010, o que não auxilia no presente estudo.

Como forma de auxiliar na análise, após levantamento dos dados coletados em relação aos repasses para o terceiro setor, a pesquisa buscou índices existentes e atualizados que pudessem avaliar o desempenho no Município, cuja estratégia levasse em consideração as áreas abrangidas pela prestação de serviços, vinculadas às parcerias com o terceiro setor.

Assim, obteve-se com mais próximo do pretendido, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado em 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado de São

¹ Fonte: Portal da Transparência do Município de Caraguatatuba. <http://www.iprs.seade.gov.br/> (Acesso em: 23/01/2024);

Paulo para medir a eficiência das 644 Prefeituras paulistas, que avalia a eficiência das políticas públicas em sete setores da administração saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos (Defesa Civil), meio ambiente e governança em tecnologia da informação.

Trata-se de índice que produz informações de forma a provocar reavaliação das prioridades dos serviços prestados, bem como oferece elementos que subsidiam a ação fiscalizatória do Controle Externo e da sociedade.

No entanto, em que pese os valores envolvidos demonstrar uma gradual e crescente evolução, o mesmo não se pode verificar nos resultados obtidos com o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)² no decorrer dos exercícios, conforme demonstrado nas figuras apresentadas na página seguinte.

Figura 1 - Quadro Comparativo IEG-M



Fonte: site do TCE/SP <https://painel.tce.sp.gov.br> Acesso em: 22/01/2024;

² Fonte: site do TCE/SP <https://painel.tce.sp.gov.br> Acesso em: 22/01/2024;

Figura 2 – Quadro Comparativo – Com indicador Temático

Referência: **Caraguatatuba**

Indicador Temático	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
IEG-M	B+	B	B+	B	C+	B	C+	C	C
i-Plan	C	C	C+	B	C	B	C	C	C
i-Fiscal	B+	B+	B+	B	C+	C+	C	B	C+
i-Educ	B+	B+	B+	C+	B	B	C+	C	C
i-Saúde	B+	B+	B+	B	B	B	B	C+	C+
i-Amb	B+	B+	B	B+	B+	B+	B	B	B
i-Cidade	A	A	A	B+	B+	B	C	C	C+
i-Gov TI	B+	B+	B+	B	B	B+	B	B	B

Fonte: IBGE e dados fornecidos pelas prefeituras via questionário IEG-M.

Tipos de resposta podem ter sido alterados ao longo dos anos, gerando perguntas duplicadas mas com apenas um resultado por ano.

Pelas informações coletadas, constata-se que o Município de Caraguatatuba, em que pese bem posicionado na dimensão riqueza, foi classificado no Grupo “Desiguais”, grupo que agrega os municípios, mas não são capazes de atingir bons indicadores em ambas as dimensões sociais (longevidade e escolaridade), como também se verifica com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 0,759.

Porém, não há como não considerar que, por intermédio do Terceiro Setor, a sociedade civil passou a ser mais participativa, onde as OSCs passaram a ser ambiente de indivíduos mais ativos na esfera pública e atuantes na transformação da realidade social.

A presença das OSCs têm contribuído de forma significativa para a construção do capital social, com novas ideias, conhecimentos e ações, além de movimentar valores expressivos financeiros, como também materiais, mas principalmente humanos.

No entanto, mesmo ganhando cada vez mais espaço no serviço público, especificamente em Caraguatatuba, ainda não se vislumbra reflexos nos índices de avaliação, especialmente se tomar como base o IGE-M, criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Pelos gráficos apresentados, ao contrário, verifica-se uma queda nos índices de cada área analisada que, de uma forma ou de outra, são impactadas pela presença do

Terceiro Setor no Município, especialmente se considerarmos os valores vultosos na área da saúde e assistência social.

A presença do Terceiro Setor é irreversível, devendo então ser analisada e discutida a melhor forma de estruturar essas entidades, bem como os órgãos públicos parceiros para que alcancem uma maior eficiência e transparência na realização de suas atividades organizacionais.

Há desafios que precisam ser superados, visando fortalecer e ampliar a capacidade de elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas.

O Marco Regulatório trouxe normas gerais para todas as organizações da sociedade civil de forma a uniformizar a prestação dos serviços, bem como sua prestação de contas, cabendo, ainda, implementação de medidas que visem o acompanhamento não só da aplicação dos recursos financeiros, mas da qualidade e eficiência dos serviços prestado, como também a necessidade de profissionalizar cada vez mais as atividades desenvolvidas, de forma a obter melhores resultados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração o curto espaço de tempo, bem como a escassez de documentos e informações obtidas a serem analisados opta, em princípio, por apresentar “considerações finais” visto que a pretensa pesquisa está em desenvolvimento, fazendo parte de um objetivo maior no que tange à dissertação futura, não havendo pretensão de encerrá-la na oportunidade.

Nesse sentido, após análise mencionada, em que pese as OSCs possuírem condições e legitimidade de atuar de forma eficiente em parceria com o Setor Público na consecução dos objetivos comuns em prol da sociedade, no Município de Caraguatatuba ainda não foi possível identificar pelos índices de avaliações eleitos, o reflexo no desenvolvimento do Município, mantendo-se a Unidade Federativa ainda no grupo dos “Desiguais”, em relação ao Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e classificação C, em relação ao IEG-M (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) do TCE/SP, demonstrando queda em relação à efetividade da Gestão Municipal de B+ (2017) para C (2023).

No entanto, foi constatada a obediência à nova legislação no que tange aos critérios para seleção da entidade parceria, bem como os procedimentos a serem

adotados para atender o novo regramento, inclusive com emissão de decreto regulamentador.

Com a aprovação e implantação do Marco Regulatório, as considerações que ora apresenta está na confirmação que a aplicabilidade da Lei n. 13019/14 trouxe modificações nas parcerias até então vigentes, tendo como pontos positivos constatação da melhoria nas atividades desenvolvidas, especialmente no que tange à fiscalização e monitoramento, com maior clareza nas cláusulas celebradas e regramento quanto às formalidades na prestação de contas, não só da parte financeira, mas também das metas atingidas, além de maior transparência quanto à divulgação dos recursos.

O controle dos gastos públicos passou a ser mais efetivo, com a obrigatoriedade de manutenção dos dados no Portal da Transparência, que se identifica no Município de Caraguatatuba, como exigência às OSCs também manterem as informações em site próprio, tudo visando atender aos princípios constitucionais da publicidade e transparência, sendo possível identificar pela documentação disponibilizada.

Por fim, em que pese sem possibilidade de demonstrar melhoria nos índices relacionados à qualidade de vida da população e eficiência nos serviços públicos oferecidos, parte das demais funcionalidades trazidas pela nova lei, como exposto no presente trabalho, ainda sofre limitação ou deixa de se concretizar, cabendo aos gestores e os controladores, internos e externos adotarem medidas, inclusive no que tange ao formalismo e burocracia excessiva, para extrair da norma todo o potencial que a sua moderna propositura pode proporcionar, cabendo adoção de providências mais efetivas na realização dos serviços contratados de forma a refletir nos índices de efetividade e responsabilidade social.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social**. Disponível em:
<http://www.iprs.seade.gov.br/>. Acesso em: 23. jan. 2024.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. [S. l.] Ed. Forense. 11^a. Ed. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA. **Decreto Municipal n. 638, de 20 DE FEVEREIRO DE 2017**. Regulamenta o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, instituído pela lei

federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.2017. Caraguatatuba: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba. Disponível em: <https://caraguatatuba.legislacaocompilada.com.br/> (Acesso em: 23. jan. 2024;

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 35^a. ed., 2009.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> . Acesso em: 23. jan. 2024;

PARTICIPA.BR. **Comunidade das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0045/6207/Endenda_o_MROSC_ilustrado__2_.pdf Acesso em: 23. jan. 2024;

PLANALTO. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm.

PREFEITURA DE CARAGUATATUBA. **Portal da Transparência do Município de Caraguatatuba – SP**. Disponível em: <https://pmcaraguatatuba.geosiap.net.br/transparencia/terceiro-setor/repasses> .Acesso em: 23. jan. 2024;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Painel do Terceiro Setor –** Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ATerceiroSetor%3ATerceiroSetor.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em: 23. jan. 2024;