

Gestão Privada de Recursos Públicos para Fins Públicos: o Modelo das OSCIPs*

Gustavo Justino de Oliveira

Doutor em Direito do Estado pela USP

Sumário: 1. Introdução. 2. Terceiro Setor e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. 3. OSCIPs e gestão privada de recursos públicos para fins públicos. 3.1. Estado contratual e Estado financiador: parcerias e fomento público. 3.2. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: balizamentos e regime jurídico. 4. Repasses financeiros para as OSCIPs. 4.1. As denominadas “transferências voluntárias” e as OSCIPs. 4.2. Auxílios. 4.3. Contribuições. 4.4. Subvenções sociais. 5. A formalização jurídica dos repasses financeiros para as OSCIPs. 5.1. Convênios. 5.2. Termos de parceria da Lei federal nº 9.790/99. 5.3. Contratos de repasse. 6. Considerações finais. 7. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o que se convencionou denominar *Terceiro Setor* vem ganhando cada vez mais espaço e importância em todas as áreas do conhecimento, no direito inclusive.

E sob a perspectiva jurídica, ampla e diversificada é a temática referente às entidades privadas não lucrativas e às atividades de interesse público por elas desenvolvidas, despertando a atenção e recebendo um tratamento dogmáti-

co – incipiente, é verdade – em disciplinas distintas, tais como o Direito Civil, o Direito do Trabalho, o Direito Tributário, o Direito Administrativo e o Direito Financeiro.

Note-se, ainda, que vem ganhando corpo – principalmente em virtude das especificidades e dos contornos peculiares dos institutos e das categorias jurídicas hoje aplicados ao Terceiro Setor – a conformação e a autonomização de um *Direito do Terceiro Setor*.

* Artigo publicado em Gustavo Justino de Oliveira (Coord.), *Terceiro Setor, Empresas e Estado: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado*, Belo Horizonte, Fórum, 2007, pp. 213/259.

Esse ramo jurídico, ainda em evolução, pode ser compreendido como *o ramo do direito que disciplina a organização e o funcionamento das entidades privadas sem fins lucrativos, as atividades de interesse público por elas levadas a efeito e as relações por elas desenvolvidas entre si, com órgãos e entidades integrantes do aparato estatal (Estado), com entidades privadas que exercem atividades econômicas eminentemente lucrativas (mercado) e com pessoas físicas que para elas prestam serviços remunerados ou não (voluntariado).*

Um tópico de especial relevo na atualidade é o atinente ao financiamento público das entidades privadas integrantes do Terceiro Setor, necessário para a sua manutenção e para o desenvolvimento de suas atividades.¹

É o campo das transferências ou dos repasses de recursos financeiros de origem pública a organizações privadas sem fins lucrativos, comumente referidas como ONGs.²

Tais recursos vêm crescendo em soma e em importância no Brasil,³ principalmente a partir do advento da Reforma do Aparelho do Estado, datada de 1995.⁴

É o âmbito da *gestão privada de recursos públicos para fins públicos*, o qual vem suscitando discussões e debates intensos, principalmente no que tange à determinação dos princípios, das regras e dos procedimentos a que devem sujeitar-se as entidades do Terceiro Setor que eventualmente recebam aportes financeiros de natureza pública, com a obrigação de realizarem atividades de benefício público.⁵

O assunto é polêmico e demanda um esforço grandioso não somente para o seu enfrentamento do ponto de vista dogmático, mas também para a busca e proposição de soluções dos problemas que atualmente se reproduzem em escala de progressão geométrica em nosso país.

Sem prejuízo disso, pretende-se, nesta oportunidade, tecer algumas considerações acerca dessa temática, examinando premissas e propon-

1. Não há dados oficiais atualizados acerca do grau de dependência financeira das entidades integrantes do Terceiro Setor, no Brasil, em relação a recursos públicos. Todavia, no *site* www.mapadoterceirosetor.org.br (acesso em 15.12.05), a partir de um questionário disponibilizado eletronicamente – cujo preenchimento é voluntário e já foi realizado por 4.589 Organizações Não Governamentais previamente cadastradas –, a estatística é de que aproximadamente 21% dessas entidades mantêm-se com recursos de origem pública.
2. A sigla ONG significa Organização Não Governamental e alcançou grande repercussão no cenário nacional durante a década de 90, notadamente a partir da conferência da ONU sobre meio ambiente, mais conhecida como Rio-92. A expressão não representa, no Direito brasileiro, uma forma de organização jurídica específica de entidades privadas. Sem prejuízo disso, alguns textos legislativos a ela fazem referência, como é o caso do art. 26 da Lei federal nº 8.742 (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS), de 7.12.1993: “o incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, *não governamentais* e da sociedade civil” (g.n.). Por outro lado, principalmente em virtude dos diversos escândalos envolvendo a aplicação ilegal de recursos públicos por algumas ONGs, encontra-se tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.877/04, o qual “dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais e dá outras providências”, em que é possível encontrar referências explícitas à expressão *Organizações Não Governamentais*.
3. Exemplificando, estima-se que, em 2003, as transferências diretas da União Federal para o Terceiro Setor foram da ordem de 1 bilhão e 300 milhões de reais (dados extraídos do *site* oficial do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi).
4. Foi nesse período que surgiu a expressão “espaço público não estatal”, cuja evolução foi propagada e, de certo modo, incentivada pelo ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002). Conforme sustentava, à época, Luiz Carlos Bresser-Pereira, então titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, “o processo de ampliação do setor público não-estatal ocorre a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado, que, nos processos de reforma (...) se engaja em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos” (*Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Brasília, ENAP, 1998, p. 242).
5. Ainda no período assinalado, segundo Ana Claudia Chaves Teixeira, “o processo de abertura de canais de interlocução da sociedade civil com o Estado foi acompanhado por um processo de ajuste estrutural que previa transferir responsabilidades do Estado para a sociedade e inserir as ONGs no projeto de colaboração em políticas compensatórias. (...) As ONGs passaram a ser vistas como mais ágeis e eficazes, bem como passíveis de dar legitimidade às políticas governamentais (...)” (“A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade”, in Evelina Dagnino (Org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp. 107/108).