

Terceiro Setor e o Direito Administrativo

Ponto n. 11 – Aspectos Polêmicos do Terceiro Setor



PROFESSOR DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)
São Paulo (SP), 2025.

Sumário de aula

1. Regime jurídico aplicável: ausência de consenso.
 1. Terceirização
 - 1.2. Desvios e Corrupção
 2. Terceiro Setor e Pandemia Covid – 19
 3. Aspectos orçamentários
-

1. Regime jurídico aplicável: ausência de consenso

Sem identidade definida, terceiro setor cresce

Entre polêmicas para definir seus conceitos, entidades que não são Estado nem mercado ganham mais espaço no país

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj0612200503.htm>

O **Terceiro Setor** ainda é carente de uma **definição legal** e de uniformização das regras aplicáveis às organizações quando elas estabelecem relações com o Poder Público. A **ausência de definição provoca discussões diversas**, tais como:

- ☐ **É permitida a remuneração aos dirigentes** das entidades sem lucrativos? A remuneração implica em lucratividade?
- ☐ As entidades sem fins lucrativos **devem instaurar licitação** para contratação de bens e serviços?
- ☐ As entidades **devem promover concurso público** para contratação de pessoas?

As **incompreensões e dúvidas** quanto ao Terceiro Setor **promovem a desconfiança da sociedade**.

Conforme pesquisa de 2016 do Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, **apenas 26% dos brasileiros acreditam que a maioria das ONGs é confiável**. No entanto, essa percepção vem mudando.

► A maior parte das ONGs é confiável (todos os entrevistados)

POPULAÇÃO EM GERAL



DOADORES



NÃO DOADORES



NOTA 1 = DISCORDA TOTALMENTE | NOTA 2, 3 e 4 | NOTA 5 = CONCORDA TOTALMENTE

1. Regime jurídico aplicável: ausência de consenso

Se a organização do Terceiro Setor não mantém relação com o Poder Público e não manuseia recurso público, o regime jurídico é de direito privado.

Mas se a organização do Terceiro Setor mantém relação com o Poder Público e manuseia recurso público, o regime jurídico é de direito privado parcialmente derogado por normas de direito público.

A problemática é qual a extensão da aplicação do direito público a essas entidades?

“existe grande dificuldade em determinar, de modo mais preciso, o conteúdo do regime jurídico aplicável a tais entidades. **É problemático determinar exatamente as regras de direito público aplicável a tais entidades, o que gera problemas práticos de grande relevo.** Afigura-se, no entanto, que tais dificuldades **somente poderão ser solucionadas de modo preciso por via da edição de regras gerais.** Enquanto as normas legais mais precisas não são editadas, é preciso decidir as questões concretas a partir da legislação existente e as normas estabelecidas na Constituição Federal.” (JUSTEN FILHO, Marçal, 2011:254)

Alguns contornos foram delineados no julgamento da ADI 1923:

Licitação – não se submetem, porém, por estarem regidas pelos princípios administrativos, as contratações devem observar o disposto em regulamento próprio que fixe regras objetivas e impessoais.

Concurso público – não se aplica, mas a seleção de pessoal deve ser precedida de procedimento objetivo e impessoal.

E a remuneração? Não há proibição legal. Há um pressuposto social de que as entidades sejam geridas por voluntários. A legislação impunha restrições. **Atualmente a remuneração é expressamente permitida por lei (Lei n.º 13.019/14, Lei n.º 13.151/15, Lei n.º 9.790/99 e Lei n.º 9.637/98)**

Lucratividade -> distribuição de lucros x Remuneração -> profissionalização

1. Terceirização

1. Terceirização

Órgãos do MP se unem contra as organizações sociais na Saúde do DF

Recomendação assinada pelo MP de Contas, MPDFT e MP do Trabalho contra a “terceirização” na rede pública foi entregue ao Palácio do Buriti na manhã desta sexta-feira (8/7). Eles alegam que a contratação é inconstitucional

<http://www.metropoles.com/distrito-federal/saude-df/orgaos-do-mp-se-unem-contra-as-organizacoes-sociais-na-saude-do-df> - (2016)

09/12/2015 16h48 - Atualizado em 09/12/2015 21h29

Alunos ocupam escola estadual em protesto contra terceirização, em GO

Eles criticam medida de conceder gestão da Educação para OSs. Secretaria diz que colégio está fechado e defende novo modelo: 'Parceria'.

<http://g1.globo.com/goias/noticia/2015/12/alunos-ocupam-colegio-publico-em-protesto-contra-terceirizacao-em-go.html>

22/12/2015 11h32 - Atualizado em 22/12/2015 15h45

Sindicalistas promovem ato contra a terceirização de serviços em Alagoas

Eles são contra projeto que prevê implantação das Organizações Sociais. Ato acontece em frente à Assembleia Legislativa, no centro de Maceió.

<http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2015/12/sindicalistas-promovem-ato-contra-terceirizacao-de-servicos-em-alagoas.html>

SAÚDE

Contra terceirização da saúde, conselheiros fazem passeata

Grupo é contra comando da gestão da saúde por organizações sociais

<http://www.correiodoestado.com.br/cidades/campo-grande/contra-terceirizacao-da-saude-conselheiros-fazem-passeata/257975/>

15/10/2015 08h00 - Atualizado em 15/10/2015 09h13

'Terceirização deve ocorrer em mais dois hospitais do Piauí', afirma CRM

Gestão de hospitais por organizações sociais segue causando polêmica. CRM-PI diz que o mais importante é mudar a realidade da saúde pública.

<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2015/10/gestao-de-hospitais-por-organizacoes-sociais-segue-causando-polemica.html>

1. Terceirização

Por quais motivos os contratos de gestão com as Organizações Sociais são considerados terceirização?

- ❑ Contratos de prestação de serviços e/ou mero fornecimento de mão-de-obra.
- ❑ Operacionalização e gerenciamento de diversas Unidades Básicas de Saúde e Hospitais no mesmo contrato.
- ❑ Falta de apresentação de estudos técnicos (econômico-financeiro, jurídico) a comprovar a vantagem para a celebração da parceria.
- ❑ Lei de Responsabilidade Fiscal: ultrapassa os gastos com pessoal.

**Mas, afinal, há
terceirização?**



1. Terceirização

Decisão do TCU de agosto de 2016 que analisou a solicitação do Congresso Nacional a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde reconheceu a possibilidade. O TCU mencionou o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que **os contratos de gestão com organizações sociais têm natureza de convênio e que não há, portanto, que se falar em terceirização de serviços nessas parcerias. Mas exarou recomendações.**

"9.2.3. a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (e.g. Acórdãos 3.239/2013 e 352/2016, ambos do Plenário deste Tribunal) é no sentido de reconhecer a possibilidade de realização de contratos de gestão com organizações sociais, com as seguintes orientações sobre a matéria: (...) 9.2.3.2. **do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado** que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais **mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados**, bem assim **planilha detalhada com a estimativa de custos** a serem incorridos na execução dos contratos de gestão; 9.2.3.3. a escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, **ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização**, se for esse o caso, e os critérios objetivos, previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto no art. 7.º da Lei 9.637/1998 e no art. 3.º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993; (...)" (Acórdão 2057/2016, Rel. Min. Bruno Dantas, j. 10/08/2016)

Em 21/09/2016, o **TCU exarou decisão no sentido de que os contratos de gestão com organizações sociais não entram no cálculo dos limites de gastos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Isso significa que a remuneração dos profissionais contratados pelas OS's não interfere no limite de gastos com pessoal imposto pela LRF. (Acórdão n.º 2444/2016, Rel. Min. Bruno Dantas, j. 21/09/2016.)

2. Desvios e Corrupção

2. Desvios e Corrupção

TCU quer reaver R\$ 9,9 milhões repassados a Oscips para a saúde no Paraná

08/04/2012

Audidores do Tribunal de Contas da União encontram indícios de desvios e superfaturamento envolvendo duas organizações de Curitiba e as prefeituras de Paranaguá, Castro e Pinhais



<https://fopspr.wordpress.com/tag/parana-brasil-saude-publica-sus-terceirizacao-e-privatizacao-fraudes-corruptao-e-desvio-de-dinheiro-oscips/>

Exposto esquema de corrupção em OS na saúde do Maranhão

24 DE NOVEMBRO DE 2015

A Polícia Federal (PF) realizou uma operação nos dias 16 e 17 de novembro para reprimir o desvio de recursos públicos da saúde do estado do Maranhão por meio de Organizações Sociais (OS). A operação, nomeada Sermão Aos Peixes, prendeu 13 pessoas e cumpriu, ainda, 60 mandados de busca e apreensão e 27 mandados de condução coercitiva, entre eles a do ex-secretário de Saúde do Maranhão, Ricardo Murad.

<http://andes-ufsc.org.br/exposto-esquema-de-corruptao-em-os-na-saude-do-maranhao/>

Política

ONGs: o caminho fácil para a corrupção

Escândalos recentes envolvendo entidades não-governamentais revelam influência de apadrinhamentos políticos. Organizações se queixam da má fama

<http://veja.abril.com.br/politica/ongs-o-caminho-facil-para-a-corruptao/>

14/06/2016 14h59 - Atualizado em 14/06/2016 18h25

Ex-deputado preso em SC é suspeito de desviar recursos de ONGs

Chegam a R\$ 551,5 mil os recursos destinados a eventos esportivos. Gilmar Knaesel e outras três pessoas foram presas.

<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2016/06/ex-deputado-preso-em-sc-e-suspeito-de-desviar-recursos-de-ongs.html>

Das dez OSs que operam no município, oito estão sob investigação

A maioria das investigações teve por base 16 auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Município (TCM)

<http://oglobo.globo.com/rio/das-dez-oss-que-operam-no-municipio-oito-estao-sob-investigacao-18494571>

2. Desvios e Corrupção

As CPI's das ONG's

Primeira CPI das ONGs

Instalada em 19/02/2001 para apurar denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de organizações não governamentais – ONGs em território nacional, bem como **apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, sobretudo daquelas que são atuantes na Região Amazônica**. As denúncias referiam-se à **atuação irregular de organizações estrangeiras** que ao executar programas do governo federal permitiam a atuação de empresas para exploração das reservas naturais.

Segunda CPI das ONGs

Instalada em 03/10/2007, a Comissão Parlamentar de Inquérito das ONG's objetivou **apurar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais (ONGs) e para organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)**, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior”

Após o estouro do **Escândalo do Dossiê de que a ONG Unitrabalho teria recebido mais de R\$ 18 mm da União** desde o início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, como denuncia a ONG Contas Abertas, o senador Heráclito Fortes (PFL-PI) coleta no dia 21 de setembro, oito assinaturas e garantiu que há outros 18 senadores interessados em assinar o documento que defende a abertura de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) destinada a investigar o repasse de recursos do governo federal para organizações não-governamentais (ONGs).

A **1.ª CPI das ONG's** teve o relatório final aprovado em 2002 que destacou a **diversidade das organizações e atuação, apontando dificuldade de delimitação de conceito único que abarque tal multiplicidade**. Originou seis projetos de lei para **regras de registro, fiscalização e controle das ONG's**. A **2.ª CPI das ONG's** encerrou os trabalhos em 2010 sem aprovação do relatório final que criou projeto de lei para **uniformização dos instrumentos jurídicos** passíveis de serem celebrados entre a Administração Pública e as organizações. Tal projeto de lei foi um dos textos originários da Lei Federal n.º 13.019/2014.

2. Desvios e Corrupção

Lei Federal n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção)

Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

Sujeito passivo: Sofre o ato de corrupção.

Art. 1.º - **Administração pública, nacional ou estrangeira.**

Art.5.º (...) §1.º - Conceito de administração pública estrangeira.

§5.º Equiparação das organizações públicas internacionais ao conceito.

Tipificações: os atos puníveis (art. 5.º)

- I - **prometer, oferecer ou dar (...) vantagem indevida** a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II - (...) **financiar, custear, patrocinar, (...) subvencionar** a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
- III - (...) utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para **ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade** dos beneficiários dos atos praticados;
- IV - no tocante a **licitações e contratos**: (tipos específicos)
- V - **dificultar atividade de investigação ou fiscalização** (...) de agentes públicos, ou **intervir**, (...)

Sujeito responsabilizado pelo ato de corrupção

Art. 1.º (...)

Parágrafo único: Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às **sociedades empresárias** e às **sociedades simples**, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a **quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas**, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

A Lei Anticorrupção se aplica às entidades do Terceiro Setor?

Sim, as entidades podem ser responsabilizadas no âmbito administrativo e civil pelos atos tipificados na lei anticorrupção. Além disso, a **responsabilização das associações e fundações não exclui a responsabilidade de seus dirigentes**, administradores ou de qualquer pessoa física que participe do ato ilícito.

2. Terceiro Setor e Pandemia Covid-19

Avaliação do Terceiro Setor

A percepção da população acerca das OSCs tem mudado consideravelmente nos últimos anos: a avaliação positiva das entidades subiu de 73% em 2018 para 82% em 2019.

Visão e opinião evoluíram

Oito em cada dez brasileiros afirmaram que as organizações sociais tiveram um impacto positivo no país como um todo (82% em 2019 contra 73% em 2018) e em suas comunidades locais (80% contra 73% em 2018). Os mais jovens são os mais propensos a ter essa opinião positiva. Quase nove em cada dez pessoas (87%) com idades entre 25 e 34 anos reconhecem um impacto positivo na comunidade local.

“Talvez essa percepção positiva do trabalho desenvolvido pelas OSCs tenha levado a condições mais favoráveis para o desenvolvimento da confiança, e essa confiança permitiu à população responder rapidamente diante da pandemia que vivemos”, explica a diretora-presidente do IDIS, Paula Fabiani, reforçando que a pesquisa foi realizada em agosto de 2019, antes da crise do coronavírus.

Fonte: IDIS

Postura do Terceiro Setor na pandemia

Entidades têm sido muito atuantes durante a pandemia ao canalizar esforços e recursos para minimizar os impactos da Covid-19, especialmente em locais onde o Poder Público é mais omissor – como nas periferias e comunidades carentes.

Desafios e impactos da crise no Terceiro Setor

A crise econômica decorrente da pandemia vai impactar negativamente a gestão das OSCs. É preciso, portanto, identificar as necessidades dessas entidades por meio de um debate amplo entre os atores internos e externos, a fim de produzir soluções rápidas e eficazes.

2. Terceiro Setor e Pandemia Covid-19

Regulação tardia sobre as parcerias, no contexto da pandemia

Lei Federal nº 14215/2021

Institui normas de caráter transitório aplicáveis a parcerias celebradas pela administração pública durante a vigência de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia de covid-19, e dá outras providências.

Art. 1º As parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil celebradas nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, observarão o disposto nesta Lei enquanto durarem as medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia de covid-19.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo estende-se aos instrumentos previstos no art. 3º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.



COVID-19 Rapid Response Series

Strengthening the Role
of Local and International
Non-Governmental Organizations
in Pandemic Responses

(FADLALLAH; DAHER; EL-
JARDALI, 2020)

Conforme traduzido e divulgado pelo Instituto Veredas e a Fundação Oswaldo Cruz no Brasil, as organizações da sociedade civil foram identificadas como importantes agentes no desempenho de respostas à pandemia, **por exercerem ações de orientação social**.

Em relação às ações tomadas pelas organizações da sociedade civil, foram apontados:

- os serviços de educação em saúde pública com o empoderamento da comunidade e a contribuição para a solidariedade.
- O estudo destacou, como medida pelas organizações, a propagação de informações sobre comportamentos de precaução, incluindo o distanciamento social, lavagem das mãos e higienização.

3. Emendas parlamentares

3. Emendas parlamentares



[Quem somos](#)

[O que fazemos](#)

[Conhecimento](#)

Você está em: [Página principal](#) > [Todos os posts](#) > [Ministro Flávio Dino, do Supremo, determina maior transparência no uso de emendas p...](#)

MINISTRO FLÁVIO DINO, DO SUPREMO, DETERMINA MAIOR TRANSPARÊNCIA NO USO DE EMENDAS PARLAMENTARES, O QUE PODE DAR FIM AO 'ORÇAMENTO SECRETO'

Transparência Internacional – Brasil, Transparência Brasil e Contas Abertas apresentaram evidências da persistência do 'orçamento secreto' e instaram tribunal a se manifestar contra descumprimento da decisão de 2022 que banuiu o esquema

Publicado por Transparência Internacional - Brasil

| 1 de agosto de 2024

[Notas públicas](#)

3. Emendas parlamentares

➤ **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**

Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências.

Importantes antecedentes: decisões do STF sobre as emendas parlamentares

➤ **ADPF 854**

Suspensão de execução de emendas parlamentares: O ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, manteve suspensa a execução de emendas parlamentares de comissão (RP8) e de valores remanescentes de emendas de relator (RP9). Em decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, o ministro ressaltou que a execução só será viável quando os Poderes Legislativo e Executivo cumprirem inteiramente as determinações do Plenário do STF, que considerou inconstitucional a prática do chamado “orçamento secreto”.

➤ **ADI 7688**

Liminar sobre as “emendas PIX” e determinação de auditoria pela CGU: O ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou que as emendas parlamentares individuais que permitem a transferência direta de recursos públicos, chamadas de “emendas Pix”, devem atender aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade e ser fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Referências

EXAME. Criticado por Bolsonaro, 3º setor se destaca na luta contra o coronavírus. Disponível em: <<https://exame.com/economia/criticado-por-bolsonaro-3-setor-se-destaca-na-luta-contra-o-coronavirus/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

FADLALLAH, Racha; DAHER, Najla; EL-JARDALI, Fadi. K2P COVID-19 Rapid Response Series: Strengthening the Role of Local and International Non-Governmental Organizations in **Pandemic Responses, Knowledge to Policy (K2P) Center, Beirut, Lebanon**, March 31 (2020). Disponível em <<https://mapaosc.ipea.gov.br/cms/arquivos/publications/1289-veredascovid19compac.pdf>> Acesso em 07 dez 2020.

FOLHA DE S.PAULO. Cresce a confiança em ONGs no Brasil, diz pesquisa. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/cresce-a-confianca-em-ongs-no-brasil-diz-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

FOLHA DE S.PAULO. Pesquisa avalia impactos da crise da Covid-19 no terceiro setor. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/05/pesquisa-avalia-impactos-da-crise-da-covid-19-no-terceiro-setor.shtml>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL. Percepção do impacto positivo das ONGs já estava aumentando antes da pandemia. Disponível em: <<https://www.idis.org.br/percepcao-do-impacto-positivo-das-ongs-ja-estava-aumentando-antes-da-pandemia-indica-idis/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional: Organizações da Sociedade Civil no Brasil. (Org. Janine Mello), n. 20, Brasília: IPEA, 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Ministro Flávio Dino, do Supremo, determina maior transparência no uso de emendas parlamentares, o que pode dar fim ao 'orçamento secreto'. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/ministro-flavio-dino-do-supremo-determina-maior-transparencia-no-uso-de-emendas-parlamentares-o-que-pode-dar-fim-ao-orcamento-secreto/> . Acesso em 06/02/2025