

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA**

SILVANE OLIVEIRA GONÇALVES

**MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL –
ANÁLISE DA LEI Nº 13.019 DE 2014**

**CURITIBA
2018**

SILVANE OLIVEIRA GONÇALVES

**MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL –
ANÁLISE DA LEI Nº 13.019 DE 2014**

**Monografia apresentada como requisito parcial
para à obtenção do grau de Bacharel em Direito,
do Centro Universitário Curitiba.**

Orientador: Professor Luciano Elias Reis

CURITIBA

2018

SILVANE OLIVEIRA GONÇALVES

**MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL –
ANÁLISE DA LEI Nº 13.019 DE 2014**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito da Faculdade de Direito de Curitiba, pela Banca Examinadora formada pelos
professores:

Orientador: _____

Prof. Membro da Banca

Curitiba, de de 2018.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a Lei Nacional n. 13.019/2014, chamada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, tratando das inovações e desafios criados ao estabelecer o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, bem como averiguar as alterações antes mesmo de sua entrada em vigor realizadas pela Lei n. 13.204/2015. Objetiva-se entender as disposições sobre a criação dos novos instrumentos jurídicos, ponderando os avanços e retrocessos em comparação a legislação até então aplicada e as críticas doutrinárias, além de examinar as cinco etapas definidas como: planejamento, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas, através do exame dos textos normativos e sua operacionalização, apresentando decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná que é referência no Brasil na fiscalização de transferências voluntárias, e observando o papel e a responsabilidade de cada agente envolvido na parceria.

Palavras-Chave: parcerias, interesse público, controle de resultados, transparência.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPARATIVO LEI N. 13.019/2014 X LEI N. 13.204/2015.....	42
---	----

LISTA DE SIGLAS

ART.	– Artigo
CNAS	– Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	– Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
CNPJ	– Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COFIT	– Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos
CPI	– Comissão Parlamentar de Inquérito
MROSC	– Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONGs	– Organizações não governamentais
OS	– Organização Social
OSC	– Organização da Sociedade Civil
OSCIP	– Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PMIS	– Procedimento de Manifestação de Interesse Social
SICONV	– Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIT	– Sistema Integrado de Transferências
SUAS	– Sistema Único de Assistência Social
TCE-PR	– Tribunal de Contas do Estado do Paraná

SUMÁRIO

RESUMO	3
LISTA DE QUADROS	4
LISTA DE SIGLAS	5
1 INTRODUÇÃO	7
2 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	9
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA LEI N. 13.019/2014 E DECRETO FEDERAL N. 8.726/2016	9
2.2 ABRANGÊNCIA DA LEI N. 13.019/2014.....	13
3 PLANEJAMENTO E GESTÃO ADMINISTRATIVA	17
3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
3.2 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	21
4 SELEÇÃO E CELEBRAÇÃO	24
4.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DAS PARCERIAS	24
4.2 CHAMAMENTO PÚBLICO.....	28
4.2.1 Hipóteses de Dispensa, Inexigibilidade e Emendas Parlamentares.....	32
4.3 ATUAÇÃO EM REDE.....	35
4.4 PLANO DE TRABALHO	37
5 EXECUÇÃO	42
5.1 UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS	42
5.2 FISCALIZAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....	52
6 PRESTAÇÃO DE CONTAS	55
6.1 FASES E FUNDAMENTOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	55
6.2 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, RESPONSABILIDADES E SANÇÕES	61
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

O chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil instituído através da Lei n. 13.019/2014 é uma importante demarcação para as relações de mútua cooperação entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, aquelas por ela classificadas como Organizações da Sociedade Civil.

Não se tinha até então uma legislação própria para tratar tais relações, o que gerava várias interpretações e aplicações diversas sobre a matéria com base em vários dispositivos, inclusive na Lei n. 8.666/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e não se trata de uma norma específica para os convênios à época, isso muitas vezes enfraquecia e comprometia o resultado esperado.

A Lei n. 13.019/2014 de abrangência nacional estabeleceu regime jurídico próprio das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, criou instrumentos jurídicos e trouxe procedimentos a serem seguidos por todos os entes federados, podendo estes estabelecer legislação própria para regulamentação e atendimento de suas demandas locais.

A lei entrou em vigor tendo os envolvidos que se adequarem às mudanças e implantação, buscando respostas para diversas situações, como é o caso da continuidade ou não dos Bancos de Projetos e Doações Dirigidas frente à nova lei.

O texto normativo trouxe várias inovações e tratou de forma detalhada todas as etapas das parcerias, do planejamento a prestação de contas, as quais são os principais temas analisados no presente trabalho.

Além disso, são abordadas as fragilidades e os desafios para sua implementação frente ao compartilhamento de responsabilidade entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. A capacidade técnica e operacional necessária aos sujeitos quando decidem celebrar uma parceria é fundamental para a efetividade de todo o processo e principalmente para a qualidade do serviço, sendo um dos desafios a serem superados.

São analisadas jurisprudências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que é referência em orientações aos jurisdicionados em relação às transferências voluntárias no Brasil, desde a publicação da Resolução n. 03/2006 que dispõe sobre

a fiscalização das transferências voluntárias estaduais e municipais repassadas às entidades da Administração Pública, ou às entidades privadas sem fins lucrativos.

Muitas críticas surgiram desde a publicação do MROSC, por exemplo, quanto a prazos para prestação de contas e pagamento de despesas com custos indiretos que na versão original da Lei n. 13.019/2014 era limitado a 15% do valor total da parceria e com a alteração pela Lei n. 13.204/2015 passou a ser permitido seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria.

A lei traz segurança jurídica e transparência às parcerias, porém não esgota a matéria. De grande valia é a análise da referida lei e demais atos normativos inclusive decisões e posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, até mesmo sob o aspecto de eventuais displicências e foco no resultado e alcance de objetivos.

2 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA LEI N. 13.019/2014 E DECRETO FEDERAL N. 8.726/2016

De longa data as organizações do terceiro setor buscam apoio e iniciativas para aperfeiçoar o ambiente social e jurídico ao qual estão inseridas. Mais do que isso buscam reconhecimento ao relevante serviço de interesse público prestado e segurança jurídica quando se trata do uso de recursos públicos.

Com as chamadas CPI das ONGs, a primeira no final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (2001 a 2002), e a segunda durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), a credibilidade das organizações em geral foi questionada e popularizada a ideia de que ONGs são o caminho fácil para corrupção, fraudes e desvio de recursos públicos.

Em 2010, por iniciativa das próprias organizações e valendo-se do cenário de campanha presidencial, um grupo representativo de diversas entidades solicitou aos candidatos à Presidência da República um compromisso com a criação de um grupo de trabalho para elaborar uma proposta de legislação própria para regular suas relações com o Poder Público. Em agosto do mesmo ano foi lançada a Plataforma por um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil - Plataforma OSC¹.

Cumprindo o compromisso assumido, a presidente eleita instituiu através do Decreto Federal n. 7568/2011 um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação, além de analisar as demandas recebidas da sociedade e estudar as transferências de recursos entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos.

A composição do grupo foi democrática e paritária, com a presença de representantes dos órgãos, entidades públicas e entidades privadas sem fins lucrativos com atuação nacional e foi coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

¹ Plataforma por um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/>. Acesso em: 20 out. 2017.

Em 2011, o primeiro ano do mandato da presidente Dilma Rousseff, já iniciou com mudanças de ministros após denúncias ligadas a convênios com entidades sem fins lucrativos. Tal situação tornou árido o contexto para tratar o tema, porém em meio a tantas adversidades a missão da Secretaria-Geral da Presidência da República enquanto coordenadora do grupo tornou-se cada vez mais importante na construção de um processo participativo que pudesse uniformizar os motivos dos problemas e as propostas conjuntas para soluções, conforme destaca Laís de Figueirêdo Lopes².

Em 2012 o Grupo de Trabalho concluiu os estudos através da entrega de um Relatório contendo o diagnóstico, propostas e desafios apurados.

Dos vários problemas identificados o de maior destaque foi a inexistência de norma própria para regular a relação da Administração Pública com as entidades sem fins lucrativos até então formalizadas através de convênios.

A Lei n. 8.666/1993 trata de normas para licitações e contratos com a Administração Pública e dispõe o caput do art. 116:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Tal artigo encontra-se regulamentado no Decreto Federal n. 6.170/2007 que sofreu várias alterações nos últimos anos, demonstrando ser insuficiente para regular essas relações de interesse comum.

Certamente a aplicação da Lei de Licitações e Contratos aos convênios geraria interpretações totalmente equivocadas e conflitantes aos interpretes haja vista a acentuada diferença entre contratos e convênios.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³, explana as diferenças que costumam ser apontadas entre contratos e convênios, quais sejam as principais:

² LOPES, Laís de Figueirêdo. Novo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com as Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 30 – 32.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 389.

- [...] a) no contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos; por exemplo, em um contrato de compra e venda, o vendedor quer alienar o bem para receber o melhor preço e o comprador quer adquirir o bem pagando o menor preço; no convênio, também chamado de ato coletivo, todos os participantes querem a mesma coisa;
- b) os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los; por exemplo, uma universidade pública – cujo objetivo é o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade – celebra convênio com outra entidade, pública ou privada, para realizar um estudo, um projeto, de interesse de ambas, ou para prestar serviços de competência comum a terceiros; é o que ocorre com os convênios celebrados entre Estados e entidades particulares tendo por objeto a prestação de serviços de saúde ou educação; é também o que se verifica com os convênios firmados entre Estados, Municípios e União em matéria tributária para coordenação dos programas de investimentos e serviços públicos e mútua assistência para fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações;
- c) no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc., que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato;
- d) no convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know-how* e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;
- e) dessa diferença resulta outra: no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas;

Um dos pontos que gerou grande debate foi a necessidade de definição quanto à possibilidade de pagamento da equipe de trabalho pertencente à entidade. A divergência de compreensão por parte dos gestores públicos gerava muitos problemas para os tomadores de recursos, inclusive ações de reclamações trabalhistas. Pior tornava-se quando o entendimento sobre determinado assunto mudava no meio da vigência do convênio ou quando a entidade era notificada somente após realizar os pagamentos.

Os participantes do grupo de trabalho apontaram a importância de cursos e capacitações ministradas pelos órgãos concedentes às entidades e também pelos próprios Tribunais de Contas, que por vezes quando ofertavam capacitações os participantes convidados eram apenas membros da Administração Pública e esta por sua vez não replicava o conteúdo a seus parceiros.

Dentre as propostas foi apresentada uma minuta de um projeto de lei que ganhou relevância e subsidiou o poder legislativo e durante o ano de 2013 várias discussões ocorreram no Congresso Nacional e em 2014 foi sancionada e publicada a Lei n. 13.019/2014 com *vacatio legis* original de apenas noventa dias. Considerando curto tal período, duas Medidas Provisórias foram editadas aumentando o prazo, a primeira n. 658/2014 passou para trezentos e sessenta dias e a segunda n. 684/2015 para quinhentos e quarenta dias de sua publicação oficial, sendo convertida na Lei 13.204/2015 que alterou dispositivos da Lei n. 13.019/2014.

A lei entrou efetivamente em vigor em 23 de janeiro de 2016 para a União, Distrito Federal e Estados e em 1º de janeiro de 2017 para os Municípios, podendo estes por ato administrativo local implantar a partir da data estipulada aos demais.

O processo de regulamentação federal da lei foi colaborativo através da realização de atividades de participação social, encontros e oficinas com a atuação de vários agentes que exercem diretamente sua aplicação e a oitiva de contribuições de toda a sociedade através da realização de duas consultas públicas, possibilitando a manifestação dos próprios beneficiários das parcerias. As ações resultaram no Decreto Federal n. 8.726 assinado na abertura da 10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e publicado em 28 de abril de 2016.

Rafael Carvalho Rezende⁴ é assertivo ao observar que a Lei n. 13.019/2014 adotou as recomendações da doutrina e jurisprudências dos Tribunais de Contas em suas disposições sobre as normas para as parcerias entre os entes federados e as organizações.

Devido à ausência de normas específicas os Tribunais ao julgarem as contas dos jurisdicionados, ou seja, ao julgarem o caso concreto, acabavam por decidir e seguir um padrão em suas decisões. Os acórdãos por muitas vezes serviram de referência para formalização, execução e prestação de contas dos convênios, tanto para os concedentes quanto para os tomadores de recursos, afinal é bastante sensato acompanhar e se adequar as decisões dos órgãos responsáveis pela fiscalização do uso do dinheiro público.

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

2.2 ABRANGÊNCIA DA LEI N. 13.019/2014

A aplicação da Lei n. 13.019/2014 é nacional para as relações de parceria entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública contemplando as três esferas de governo e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, exceto as empresas estatais que exploram atividades econômicas.

A lei conceitua a Organização da Sociedade Civil, Sociedades Cooperativas e Organizações Religiosas em seu art. 2º, nos seguintes termos:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

- 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 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;

Rosangela Moro⁵ alerta que o termo Organização da Sociedade Civil não é uma nova qualificação ou certificação atribuída à entidade, mas sim uma opção do legislador em assim chamar todas as entidades sem fins lucrativos abrangidas pela lei. Na redação original o legislador tratou como Organizações da Sociedade Civil apenas as associações e fundações, pois estas possuem a verdadeira essência da ausência de distribuição de lucro (superávit). As cooperativas haviam ficado de fora

⁵ MORO, Rosangela Wolff. **Regime Jurídico das Parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública Lei nº 13.019/14**. São Paulo: Matrix, 2016. p. 26 e 27.

por devolverem suas sobras aos associados e as organizações religiosas devido à compreensão equivocada de que sendo o Estado laico não poderia promover ações destinadas a culto ou celebração de cunho religioso, por impedimento da própria Constituição Federal⁶.

A Lei n. 13.204/2015 que alterou a entrada em vigor e dispositivos da Lei n. 13.019/2014 tratou de incluir as cooperativas solidárias e organizações religiosas no conceito inicialmente estabelecido, pois ambas podem realizar ações de interesse público e de caráter social. No caso das organizações religiosas as parcerias não serão formalizadas para celebração de cultos ou fins religiosos, mas para atendimento de um interesse comum gerando benefícios sociais e atendendo ao interesse público.

O conceito de entidades privadas sem fins lucrativos não se refere à ausência de receitas em suas atividades, o que se veda é a distribuição de eventuais excedentes entre seus membros, além da obrigação de aplicá-los integralmente na consecução do respectivo objeto social. Qualquer que seja a organização, independente de parcerias com o Estado dependerão de recursos para sua gestão organizacional e auto-sustento.

Conclui-se que as Organizações da Sociedade Civil definidas pela lei são as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, constituídas como associações, fundações, organizações religiosas e cooperativas sociais que atuam com vulnerabilidade social, combate à pobreza e geração de trabalho e renda.

A Constituição Federal⁷ assegura plena liberdade de associação para fins lícitos independentemente de autorização e de acordo com o Código Civil Brasileiro⁸ em seu art. 53, constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Rosangela Moro⁹ destaca que a expressão

⁶ Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

⁸ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de jan. de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

⁹ MORO, Rosangela Wolff. **Regime Jurídico das Parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública Lei nº 13.019/14**. São Paulo: Matrix, 2016. p. 30.

“fins não econômicos” do caput do referido artigo deve ser entendida como “fins não lucrativos”, pois essa é a principal motivação de uma associação ou fundação e é o fundamento das imunidades tributárias que lhes beneficiam, diferenciando-lhes das sociedades empresárias.

As fundações são pessoas jurídicas de direito privado, criadas por um instituidor através de escritura pública ou testamento e diferentemente das associações dependem de um patrimônio mínimo destinado a uma finalidade social conforme determina o art. 62 Código Civil Brasileiro¹⁰. Ainda de acordo com o código, o Ministério Público atua como fiscalizador nas fundações com o propósito de preservar-lhe o patrimônio e sua finalidade de atuação segundo a vontade de seu instituidor.

Pertinente observar as características comuns das entidades chamadas do terceiro setor, citadas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹: (i) não são criadas pelo Estado; (ii) não desempenham serviço público delegado pelo Estado, mas atividade de interesse público; (iii) recebem algum tipo de incentivo do poder público; (iv) muitas têm vínculos jurídicos com o poder público, como é o caso das parcerias; (v) seu regime jurídico é de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público; (vi) integram o terceiro setor porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta.

Todas as entidades do terceiro setor abrangidas pela lei são importantes aliadas da Administração Pública na prestação dos serviços sociais e não se confundem com as Organizações Sociais – OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP que são títulos, qualificações concedidas pelo Poder Público às Associações e Fundações.

O Poder Executivo pode qualificar como Organização Social – OS, as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, desde que atendidos aos requisitos previstos na Lei n. 9.637/1998.

¹⁰ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de jan. de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 320.

A concessão do título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP é atribuição do Ministério da Justiça e está disciplinada pela Lei n. 9.790/1999.

Nenhuma das qualificações é exigida pela Lei n. 13.019/2014 para celebração de parcerias. A Lei n. 13.204/2015 inclusive revogou a Lei n. 91/1935, a chamada Lei de Utilidade Pública Federal que se tratava de uma titulação decretada pelo Poder Executivo. Com a revogação os proventos previstos em lei poderão se estender a todas as organizações sem fins lucrativos, independentemente do cumprimento de requisitos formais e burocráticos que a lei revogada exigia.

Segundo Josenir Teixeira¹² é importante observar que a Lei n. 13.019/2014 não se aplica a todas as formas de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. O art. 3º da lei é taxativo quanto aos casos de não aplicação aos convênios com entidades filantrópicas sem fins lucrativos na área da saúde, para serviços complementares ao SUS. O inciso III traz a inaplicabilidade aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998 e o inciso VI se refere aos termos de parceria celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999.

A Lei n. 13.019/2014 não se aplica aos contratos de gestão e termos de parceria, o que não significa que as Organizações da Sociedade Civil que possuem essas qualificações estão impedidas de celebrar as parcerias por ela estabelecidas.

¹² TEIXEIRA, Josenir. Campo de Incidência da Lei nº 13.019/14: Contato de Gestão e Termo de Parceria. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 146.

3 PLANEJAMENTO E GESTÃO ADMINISTRATIVA

3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O planejamento em conformidade com as políticas públicas é uma etapa essencial para garantir o alcance de resultados pretendidos. O administrador público ao decidir celebrar parcerias deverá avaliar se possui capacidade operacional desde o planejamento até a prestação de contas final. A escolha em celebrá-las trará ao administrador público como consequências uma série de obrigações e responsabilidades que dela decorrem.

É necessário dimensionar e qualificar a equipe técnica e administrativa necessária para a gestão das parcerias do início ao fim, de forma quantitativa e qualitativa, trabalhando as competências, habilidades e qualificações necessárias.

A Lei n. 13.019/2014 determina que o administrador considerará obrigatoriamente a capacidade operacional do órgão para instituir processos seletivos, avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciar as prestações de contas na forma e nos prazos determinados. Os órgãos públicos devem adotar medidas que assegurem a capacidade técnica e operacional de convocação e acompanhamento de parcerias conforme dispõe a lei, além de prover recursos materiais e tecnológicos necessários para fiscalizar e concluir as obrigações que assumiu ao decidir pela celebração.

Para Jair Santana et al.¹³, a norma é de caráter impositivo, e provoca a reflexão sobre as estruturas governamentais da atualidade, é como dizer que antes de decidir pela celebração de parcerias o agente público competente deve se questionar se sua equipe possui capacidade para assumir tais atribuições e responsabilidades. O autor bem observa que a formalização de parcerias difere-se da formalização de contratos, pois pressupõe uma série de obrigações para cada

¹³ SANTANA, Jair Eduardo; ARAUJO, Viviane Fernandes de; ARRUDA, Sirley De Oliveira; VALADARES, Maria Do Carmo De Campos. **Lei Das Parcerias Lei Nº 13.019/2014 - Comentários e Prática Para Implantação**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 43.

uma das partes durante todo o ciclo da parceria e a tarefa não é tão simples quanto parece.

A União, em coordenação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e Organizações da Sociedade Civil, poderá instituir programas de formação e capacitação para gestores, dirigentes, agentes públicos, representantes de organizações parceiras, membros das comissões de seleção e de monitoramento e avaliação e conselheiros dos conselhos de políticas públicas. É necessário priorizar a formação conjunta de gestores públicos, representantes de organizações e conselheiros de políticas públicas e prever modalidades de interação prévia entre os agentes a fim de informá-los sobre o processo das parcerias.

Por se tratar de um novo regime jurídico é necessário que todos os envolvidos sejam capacitados, de nada adianta capacitar às organizações parceiras sem a capacitação dos gestores das parcerias, por exemplo, que serão os que atuarão efetivamente na fiscalização e atesto sobre o cumprimento do objeto e alcance dos resultados e metas pactuadas.

É necessário pensar a padronização de objetos, métodos e custos de forma a facilitar toda a execução, fiscalização e prestação de contas para que nenhuma das partes seja surpreendida ao final com exigências ou questionamentos diversos do que foi estabelecido inicialmente. Não só os tomadores de recursos podem ser surpreendidos pelos concedentes, como ambos podem ser alvo de contraditórios dos Tribunais de Contas. Um planejamento realizado de forma adequada e transparente auxilia e norteia toda a execução da parceria tornando possível um acompanhamento efetivo com foco no controle de resultados.

É obrigatório parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da entidade acerca da possibilidade de celebração da parceria e a Administração Pública deverá se pronunciar a respeito de mérito da proposta, da identidade e reciprocidade de interesse das partes na realização da parceria, da viabilidade da execução, da verificação do cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho, da descrição dos meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução e da designação do gestor da parceria através de pareceres técnicos.

Outro ponto relevante a ser considerando na etapa de planejamento é a estruturação e composição das Comissões de Seleção e de Monitoramento e Avaliação.

A Comissão de Seleção é definida como o órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da Administração Pública. Importante observar que será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público. Verificado o impedimento, deverá ser designado membro substituto que possua qualificação equivalente à do substituído.

A Lei n. 13.019/2014 prevê também que seja instituída a Comissão de Monitoramento e Avaliação, sendo está definida como o órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da Administração Pública. Será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das Organizações da Sociedade Civil partícipes. Configurado o impedimento deverá ser designado gestor ou membro substituto que possua qualificação técnica equivalente à do substituído.

A lei original exigia que pelo menos dois terços dos participantes das comissões fossem servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da Administração Pública. A Lei n. 13.204/2015 alterou de dois terços para obrigatoriedade de apenas um. Thiago Marrara e Natália de Aquino Cesário¹⁴ criticam tal alteração primeiramente pela lei não estabelecer o número de membros e alterar a exigência para que apenas um ocupe cargo efetivo ou emprego permanente, ou seja, todos os demais membros poderão ser cargos comissionados ou agente público decorrente de contratos temporários de trabalho, podendo estes representar a maioria dos participantes das comissões. Acrescentam os autores que tais agentes públicos estão sujeitos a interferências políticas como no caso dos

¹⁴ MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. **Chamamento público para parcerias sociais – comentários à Lei n. 13.019/2014**. In: Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 3, n. 2, p. 453-473, 2016.

comissionados ou não passam por concurso público como no caso dos temporários e concluem a crítica considerando mais sensato o texto original que garantiria a maioria dos membros como servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da Administração Pública.

Mais eficiente será para a Administração Pública investir em membros efetivos para compor as comissões, pois é grande a rotatividade de cargos comissionados e contratos temporários como o próprio nome diz.

Ambas as comissões têm papéis definidos e de grande relevância dentro das etapas das parcerias devendo contar com pessoas com aptidão e capacidade técnica para no caso da Comissão de Seleção analisar as propostas apresentadas pelas organizações, conforme o edital de chamamento público, fundada em metodologia de avaliação, com critérios definidos e grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa em que se insere a parceria.

O Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação emitido pelo gestor da parceria será submetido à Comissão de Monitoramento e Avaliação para homologação, mais um motivo para que os membros da comissão possuam capacidade técnica apropriada.

A Administração Pública deverá planejar para atender os requisitos de transparência através da publicação de informações em seu sítio oficial conforme estabelecem os arts. 10¹⁵ e 12¹⁶ da Lei n. 13.019/2014.

Ricardo Marcondes¹⁷ salienta que foi infeliz a mudança efetuada pela Lei n. 13.204/2015 ao alterar o texto original do art. 10 que exigia a publicação de todas as parcerias celebradas em ordem alfabética pelo nome da organização da sociedade civil, e por prazo não inferior a cinco anos, contado da apreciação da prestação de contas final da parceria. Segundo o autor, ambas as exigências eram convenientes, pois além de facilitar a pesquisa, o prazo para manter a publicação não inferior a cinco anos corresponde ao prazo estabelecido pelo art. 39, inciso IV¹⁸, que trata do

¹⁵ Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.

¹⁶ Art. 12. A administração pública deverá divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria.

¹⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. Acesso à informação, nas parcerias voluntárias. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 146.

¹⁸ Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

impedimento em celebrar parcerias para a organização que tiver suas contas rejeitadas nos últimos cinco anos, enquanto não for sanada a irregularidade, quitados eventuais débitos, reformada a decisão ou estiver pendente de recurso com efeito suspensivo. De nada adianta publicar no site as informações de forma oculta ou de difícil compreensão.

A alteração fez com que não exista critério obrigatório para divulgação, tornando discricionária a escolha da forma, contudo é importante que o administrador público planeje e publique de forma adequada as informações para facilitar o acesso a qualquer interessado de forma clara, precisa, completa e compreensível.

3.2 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Assim como para a Administração Pública, as Organizações da Sociedade Civil devem atuar na etapa de planejamento de modo abrangente, avaliando e prevendo como se dará a aplicação dos recursos e qual a melhor forma de utilizá-los sempre com foco na otimização do resultado.

Planejar de forma adequada o tipo de despesas necessárias seja elas com materiais de consumo, serviços de terceiros, materiais permanentes e despesas com pessoal, no caso apurando o número mínimo de profissionais e funções que atuarão na execução do projeto, inclusive a projeção da remuneração e encargos, é fundamental para elaborar um plano de trabalho detalhado e adequado a realidade visando evitar problemas no momento das compras, contratações e prestação de contas.

A metodologia utilizada na elaboração do projeto norteará todo o processo de planejamento e a avaliação de experiências passadas ajudará a corrigir possíveis desacertos cometidos anteriormente.

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;
b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;
c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

Em relação ao planejamento documental, as organizações devem atualizar e adequar seus estatutos e cadastros para atender os requisitos estabelecidos pela lei para celebração do termo de colaboração e do termo de fomento.

Dentre as exigências estão à existência de no mínimo um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União.

A experiência prévia e capacidade técnica podem ser comprovadas através da realização do objeto da parceria ou de objeto semelhante por instrumentos de parceria firmados com outras pessoas jurídicas, relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas, publicações e pesquisa se outras formas de produção de conhecimento realizadas pela Organização da Sociedade Civil, currículos dos profissionais integrantes da equipe e prêmios de relevância recebidos pela organização.

Os estatutos devem conter objetivos de promoção de atividades de relevância pública, conselho fiscal, previsão de destinação do patrimônio a outra entidade similar em caso de dissolução e observância das Normas Brasileiras de Contabilidade e publicidade dos Relatórios Contábeis.

Para formalizar as parcerias deverão apresentar certidões de regularidade fiscal e de existência jurídica através de cópia de estatuto e alterações devidamente registradas, será necessária ata de eleição de diretoria e relação nominal dos dirigentes, além de documento que comprove o funcionamento da entidade no endereço informado no Cartão CNPJ.

Jair Santana et al.¹⁹ destaca uma incoerência na redação do inciso V²⁰ do art. 33 da Lei n. 13.019/2014, pois o caput prevê expressamente os requisitos que

¹⁹ SANTANA, Jair Eduardo; ARAUJO, Viviane Fernandes de; ARRUDA, Sirley De Oliveira; VALADARES, Maria Do Carmo De Campos. **Lei Das Parcerias Lei Nº 13.019/2014 - Comentários e Prática Para Implantação**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 65.

²⁰ Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

V - possuir: a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

deverão ser regidos por normas de organização interna da celebrante e o inciso nos remete à verificação de capacidade técnica e operacional que esta deve possuir.

Ainda segundo os autores, os requisitos são obrigatórios para a celebração das parcerias e não para habilitação no chamamento público, podendo a organização participar de todo o processo e se classificada então se torna obrigatória atender os requisitos para celebrar a parceria.

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

4 SELEÇÃO E CELEBRAÇÃO

4.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DAS PARCERIAS

A Lei n. 13.019/2014 criou instrumentos jurídicos próprios para a contratualização entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil. Os convênios foram substituídos pelo Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação e mantidos para a relação entre os entes federados.

O Termo de Colaboração, de acordo com o conceito da lei é o 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. Através desse instrumento a Administração Pública realizará as Políticas Públicas como educação e assistência social.

O Termo de Fomento, no que lhe concerne, é o 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.

Conforme observa Rafael Carvalho Rezende²¹, a diferença formal entre o termo de colaboração e o termo de fomento corresponde à iniciativa do projeto. Quando a iniciativa for da Administração, o instrumento será o termo de colaboração na forma do art. 16 da Lei²². Se a iniciativa for da Organização da Sociedade Civil, o instrumento será o termo de fomento na forma do art. 17 da Lei²³.

²¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

²² Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

²³ Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Segundo Rezende²⁴, não há qualquer relevância jurídica entre os termos, pois ambos são na essência idênticos quanto ao conteúdo tendo por objetivo a viabilização de parcerias entre a Administração e organizações privadas sem fins lucrativos, e quanto à formalização ambos são precedidos de chamamento público.

A Lei n. 13.019/2014 baseia-se nos princípios da Administração Pública, encontrados no art. 37²⁵ da Constituição Federal e expressa seus fundamentos na gestão pública democrática, no fortalecimento da sociedade civil, na participação social, e na transparência na utilização de recursos públicos, conforme dispõe o art. 5º:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

- I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
- III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;
- VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Através da criação do Termo de Fomento a lei concretiza o que dispõe suas diretrizes²⁶ efetivando a possibilidade das Organizações da Sociedade Civil em

²⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

²⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

²⁶ Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

conjunto com a participação social contribuïrem com as ações de finalidade recíproca através de suas experiências e conhecimento sobre as necessidades e demandas locais. Trata-se de um incentivo e reconhecimento das ações de interesse público desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil.

O Acordo de Cooperação é 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. Pode ser utilizado também quando, apesar de não envolver transferência de recursos financeiros, o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.

Não se aplica às parcerias regidas pela Lei n. 13.019/2014 o disposto na Lei n. 8.666/93²⁷. São regidos por essa conforme art. 116, os convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e nos casos das organizações sociais sem fins lucrativos prestadoras de serviços de saúde no âmbito do SUS, decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º da Lei n. 13.019/2014:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

[...]

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

²⁷ BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de jun. de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

As Organizações da Sociedade Civil podem continuar a firmar contratos administrativos com o Poder Público, submetidos à Lei n. 8666/1993. Estes contratos não se caracterizam como parcerias, mas como contratação de serviços pela Administração Pública.

O art. 39 da Lei n. 13.019/2014 estabelece algumas vedações que impedem as organizações de celebrar qualquer modalidade de parceria caso se enquadrem naquelas hipóteses. Rafael Carvalho Rezende²⁸ constata que o intuito da lei foi o de garantir uma espécie de “ficha limpa” para as parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, especialmente em atenção ao princípio da moralidade.

A literalidade do artigo merece destaque:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

²⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no **caput**, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 4º Para os fins do disposto na alínea *a* do inciso IV e no § 2º, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento.

§ 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público.

§ 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

Rosangela Moro²⁹ ressalta que o dispositivo avalia o impedimento de antecedentes administrativos da organização e de seus dirigentes. O período de averiguação das hipóteses aplicáveis a organização caso as contas tenham sido rejeitadas pela Administração Pública é dos últimos cinco anos, conforme inciso IV, e se contas forem julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, o período aumenta para os últimos oito anos, conforme inciso VI. Já em relação aos dirigentes o rigor é maior, dos últimos cinco anos em caso de julgamento pela Administração Pública, pois serão averiguados os últimos oito anos, conforme inciso VII.

4.2 CHAMAMENTO PÚBLICO

O art. 2º, inciso XII da Lei n. 13.019/2014 define chamamento público como:

²⁹ MORO, Rosangela Wolff. **Regime Jurídico das Parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública Lei nº 13.019/14**. São Paulo: Matrix, 2016. p. 89.

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.

Segundo Rafael Arruda Oliveira³⁰ presume-se que vários são os interessados em celebrar determinada parceria com o poder público, e nem todos conseguirão. Sendo assim um procedimento público transparente, objetivo e imparcial de seleção prestigia os princípios constitucionais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O apontamento do autor permite refletir no sentido de que “vários querem” e “nem todos conseguirão”, remetendo também ao inverso, suposta situação em que a Administração “quer um” e “todos podem”.

A regra do chamamento público foi consolidada pelos arts. 23 e 24 da Lei³¹.

³⁰ OLIVEIRA, Rafael Arruda. O chamamento público na Lei nº 13.019/14: procedimento legal, avanços e retrocessos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 303.

³¹ Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.

Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:

I - objetos;

II - metas;

III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - custos;

V - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados.

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:

I - a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - o objeto da parceria;

IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;

VI - o valor previsto para a realização do objeto;

VII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - as condições para interposição de recurso administrativo;

IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;

É através do chamamento público que a Administração informa à sociedade que deseja formalizar uma parceria. Não só aos interessados em tornar-se parceiros, mas a todos os cidadãos.

A lei determina que devem ser adotados procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso. Importante se faz a definição de critérios quanto às características como objetos, metas, custos e indicadores quantitativos ou qualitativos de avaliação de resultados. Critérios estabelecidos de forma clara facilitarão a avaliação e monitoramento da execução da parceria e evitarão devoluções futuras de recursos e aplicação de sanções.

O procedimento de chamamento público deve ser realizado através de publicação de edital. O art. 24 da lei especifica que minimamente deverá conter: a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; o objeto da parceria; as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; o valor previsto para a realização do objeto; as condições para interposição de recurso administrativo e de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

Em que pese o caput do art. 23 determinar que a Administração Pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria, o caput do art. 24 gera diferentes interpretações ao afirmar que exceto as hipóteses previstas na lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público. Ao ler o caput do art. 24 pode-se ter a ideia de que o chamamento público não se aplica

X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos:

I - a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria;

II - o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais.

para os acordos de cooperação, o que não procede, pois a seguir o art. 29³² prevê a realização de chamamento público para os acordos de colaboração quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens, ou outra forma de compartilhamento patrimonial.

Jair Santana et al.³³ chama a atenção no sentido de que uma leitura apressada e literal dos dispositivos da lei poderá levar a conclusão de que só será obrigatório chamamento público para as parcerias que envolvam repasses financeiros, ou seja, para os termos de colaboração e termos de fomento. Segundo os autores o edital de chamamento é obrigatório também para os acordos de cooperação para qualquer das situações, sejam elas: para os casos que não envolve transferência de recursos financeiros e casos em que o objeto envolva a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial. Para os autores mesmo nos casos que não envolvam transferências de recursos financeiros a Organização da Sociedade Civil poderá ser beneficiada através de geração de receitas, por exemplo, em casos de uso de espaços para exploração comercial, divulgação e propagandas. A regra do chamamento público obrigatório privilegia a transparência, a isonomia e oportunidades iguais.

O art. 6º § 2º do Decreto Federal n. 8.726/2016 permite que o órgão ou a entidade pública federal, na celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público afaste as exigências quanto ao chamamento público. Também é autorizado limitar geograficamente o chamamento, nos casos de organizações sediadas ou atuantes em determinada unidade da federação ou por imperativos das políticas públicas setoriais conforme dispõe o § 2º do art. 24.

Ainda sobre os procedimentos de seleção a lei instituiu no art. 18 o Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMIS, definido como o instrumento por meio do qual as Organizações da Sociedade Civil, movimentos

³² Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

³³ SANTANA, Jair Eduardo; ARAUJO, Viviane Fernandes de; ARRUDA, Sirley De Oliveira; VALADARES, Maria Do Carmo De Campos. **Lei Das Parcerias Lei Nº 13.019/2014 - Comentários e Prática Para Implantação**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 55.

sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria. Tal dispositivo concretiza seus fundamentos de gestão pública democrática e participação social.

Segundo Bruno Belem³⁴ o Procedimento de Manifestação de Interesse Social é fase preliminar de um macroprocesso de seleção da proposta mais adequada ao interesse público e de propostas recebidas dos demais legitimados que posteriormente poderão resultar na celebração de parcerias que deverão ser precedidas de chamamento público.

A realização do PMIS não implicará necessariamente na execução do chamamento público, que acontecerá de acordo com os interesses da administração.

4.2.1 Hipóteses de Dispensa, Inexigibilidade e Emendas Parlamentares

O art. 30 da Lei n. 13.019/2014 prevê que a Administração Pública poderá dispensar a realização do chamamento público no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias, nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social e quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.

O inciso VI do referido artigo permite dispensa no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por Organizações da Sociedade Civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Em relação à Política Nacional de Assistência Social, por exemplo, foi a Resolução n. 21 de 24 de novembro de 2016 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que estabeleceu requisitos para celebração de parcerias entre o

³⁴ BELEM, Bruno. O procedimento de manifestação de interesse social. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 221.

órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O art. 2º trata do credenciamento prévio necessário para aplicar dispensa de chamamento público tratado no inciso VI do art. 30 da Lei n. 13.019/2014, que passou a ser compreendido como o cadastro no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁵ aponta que as hipóteses do art. 30 da lei são taxativas e não tornam obrigatória a dispensa diante da ocorrência de uma delas, cabendo à Administração decidir discricionariamente pela dispensa ou pela abertura do chamamento público, mediante adequada motivação.

Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as Organizações da Sociedade Civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma organização específica, especialmente quando o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos ou quando a parceria decorrer de transferência para Organização da Sociedade Civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar de subvenções.

Fernando Menegat³⁶ observa que as justificativas para a não realização em caso de dispensa ou inexigibilidade deverão ser publicadas no sítio oficial do ente na internet, e se desejar também no Diário Oficial local sob pena de nulidade, podendo qualquer cidadão impugná-la dentro do prazo legal de cinco dias a contar de sua publicação. O administrador deverá analisar a impugnação também em até cinco dias da data do protocolo e se der provimento ao pedido o ato será revogado ou anulado gerando imediatamente o procedimento para a realização do chamamento público.

As parcerias que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares serão celebradas sem chamamento público, com exceção dos acordos de

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 663.

³⁶ MENEGAT, Fernando. Contratação Direta na Lei nº 13.019/2014 – Dispensa e inexistência de chamamento público para celebração de Termos de Colaboração e de Fomento. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 345.

cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.

Conforme aponta Rosangela Moro³⁷, as emendas parlamentares recebem tratamento mais benéfico do que os casos de dispensa e inexigibilidade, pois a ausência do chamamento público se dá com a alocação do orçamento e com a escolha do beneficiário pelo parlamentar, tendo o próprio legislador eliminado por completo a necessidade da realização do chamamento, diferente dos demais casos que permite a discricionariedade pela Administração Pública, porém devidamente fundamentada e com base nos casos previstos pela lei.

Rita Tourinho³⁸ com espanto critica a introdução do art. 29 pela Lei n. 13.204/2015:

[...] Assim, sem qualquer justificativa plausível, o chamamento público deixa de incidir em ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais. Parece um verdadeiro paradoxo que uma lei supostamente fundamentada em princípios administrativos, dentre os quais o da impessoalidade e o da moralidade, exclua a incidência do instrumento voltado à efetivação de tais princípios aos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares, cujas denúncias de desvios e prática de crimes, infelizmente, já fazem parte do cotidiano, gerando questionamentos quanto a real destinação de tais verbas.

A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, assim como emendas parlamentares e acordos de cooperação não afastam a aplicação dos demais dispositivos da Lei n. 13.019/2014. Para formalização das parcerias as organizações deverão apresentar toda a documentação necessária de acordo com os requisitos estabelecidos e com o Plano de Trabalho conforme determina o art. 29. Serão avaliados inclusive os casos de vedações e impedimentos para celebração de parcerias. A execução e prestação de contas seguirão as mesmas regras dos casos que exige chamamento público e não haverá qualquer benefício ou parcialidade na

³⁷ MORO, Rosangela Wolff. **Regime Jurídico das Parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública Lei nº 13.019/14**. São Paulo: Matrix, 2016. p. 49.

³⁸ TOURINHO, Rita. **O Chamamento Público e os Ajustes Diretos Firmados com Organizações de Sociedade Civil: A Interpretação Sistemática da Lei nº 13.019/14**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rita-tourinho/o-chamamento-publico-e-os-ajustes-diretos-firmados-com-organizacoes-de-sociedade-civil-a-interpretacao-sistemica-da-lei-n-1301914>> Acesso em: 17 out. 2017.

fiscalização, monitoramento e avaliação quanto ao cumprimento do objeto da parceria.

No caso dos Bancos de Projetos e Doações Dirigidas não se aplica o chamamento público, devido à doações e destinação do Imposto de Renda para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundos do Idoso, Fundo Nacional de Cultura, Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional, Fundo ao Desporto, Programa de Alimentação do Trabalhador, Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde Pessoa com Deficiência e Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda em função de incentivo fiscais. Normalmente são os conselhos nacional, estaduais e municipais que fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas. As organizações registradas nos conselhos apresentam projetos, que se aprovados geram uma autorização para captação de recursos financeiros, por meio de doações dirigidas especificamente.

4.3 ATUAÇÃO EM REDE

Uma das inovações da Lei n. 13.019/2014 é a permissão da atuação em rede por duas ou mais Organizações da Sociedade Civil, atendidos os requisitos do art. 35-A³⁹ e desde que haja previsão no edital de chamamento público.

³⁹ Art. 35-A. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua:

I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ;

II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.

Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização:

I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas;

II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.

A atuação em rede consiste na harmonização das organizações para a execução de projetos conjuntos, cujas atividades desenvolvidas por cada uma será essencial para o cumprimento do objeto da parceria.

A intenção é a complementaridade e a reciprocidade das atuantes para que atinjam o objetivo esperado. Mais do que isso a atuação em rede permite a troca de conhecimentos e informações e fortalece ambas as organizações. A nova redação trazida pela Lei n. 13.204/2015 tornou menos burocrática a atuação em rede ao revogar o art. 25 que previa tal situação apenas para pequenos projetos.

A atuação em rede não se confunde com os casos de subcontratação, pois os projetos são conjuntos e há identidade de propósitos. A responsabilidade integral é da organização celebrante do termo de fomento, de colaboração ou acordo de cooperação, devendo ela responder pela execução e prestar contas, desde que a Organização da Sociedade Civil signatária possua mais de cinco anos de inscrição no CNPJ e capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.

Conforme parágrafo único do art. 35-A, a Organização da Sociedade Civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas e comunicar à Administração Pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.

O Decreto Federal n. 8.726/2016 determina que o termo de atuação em rede deve especificar direitos e obrigações recíprocas, e estabelecer, no mínimo, as ações, as metas e os prazos que serão desenvolvidos pela Organização da Sociedade Civil executante e não celebrante e o valor a ser repassado pela Organização da Sociedade Civil celebrante.

Na hipótese de irregularidade ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos da parceria, as Organizações da Sociedade Civil executantes e não celebrantes responderão subsidiariamente até o limite do valor dos recursos recebidos ou pelo valor devido em razão de dano ao erário.

4.4 PLANO DE TRABALHO

As parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, para a obtenção de finalidades de interesse público e recíproco, serão realizadas mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho⁴⁰.

Conforme conceitua a lei, atividade é o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela Administração Pública e pela Organização da Sociedade Civil, de outro modo, projeto é o conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela Administração Pública e pela Organização da Sociedade Civil.

Os Termos de Fomento são realizados através de projetos, limitados no tempo e segundo o Decreto Federal n. 8.726/2016 com vigência máxima de até cinco anos. A proposição do plano de trabalho é de livre iniciativa da Organização da Sociedade Civil que apresenta as ideias a serem desenvolvidas.

Os Termos de Colaboração são exercidos através de projetos, limitados no tempo, ou de atividades contínuas. Conforme o Decreto Federal n. 8.726/2016 as atividades podem ter vigência máxima de até dez anos. A proposição do plano de trabalho segue os parâmetros mínimos prévios ofertados pela Administração Pública, para que organizações complementem a atuação do Estado em ações conhecidas e estruturadas através de sua competência.

Leandro Marins⁴¹ evidencia que a finalidade do chamamento público é a seleção da proposta que seja mais eficaz para a Administração Pública de acordo com os critérios estabelecidos e neste contexto se dá a importância da avaliação do plano de trabalho. O autor atém-se a duas dúvidas que podem surgir sobre a obrigatoriedade do plano de trabalho, quais sejam:

⁴⁰ Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

⁴¹ SOUZA, Leandro Marins de. O plano de trabalho na Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 348 e 367.

- 1) O Plano de Trabalho é exigido mesmo quando a lei excepciona a realização de chamamento público?
- 2) O Plano de Trabalho é exigido também para os Acordos de Cooperação?

Segundo Marins⁴², em relação ao primeiro questionamento é importante observar que o Plano de Trabalho é elemento dissociável do chamamento público e serve para demonstrar as atividades desenvolvidas pela organização inclusive nos casos de dispensa, inexigibilidade ou inaplicabilidade, como por exemplo, nos casos de planos de trabalho de parcerias oriundas de emendas parlamentares. Portanto, é obrigatório mesmo nos casos excepcionados pela lei.

Para responder a segunda dúvida é importante observar que o art. 35 da Lei n. 13.019/2014 trata da aprovação do plano de trabalho para a celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento, sem citar os acordos de cooperação. Porém, isso não quer dizer que a eles não se aplica.

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

Posteriormente o parágrafo único do art. 42 esclarece a dúvida:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

[...]

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

Conclui-se que o plano de trabalho é obrigatório para os três instrumentos jurídicos independente de chamamento público e nele deverá constar a descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexos entre essa

⁴² SOUZA, Leandro Marins de. O plano de trabalho na Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 348 e 367.

realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas, a descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados, a previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria, a forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas, a definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas⁴³. O plano de trabalho poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original. Demais alterações no plano de trabalho também podem ocorrer e dependem de autorização do concedente.

A Lei 13.204/2015 eliminou alguns itens originalmente obrigatórios na composição do plano de trabalho, dentre eles: prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas; plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela Administração Pública; elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como, cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público; estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto; estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto.

Ao examinar as alterações trazidas pela Lei n. 13.204/2015 ao art. 22 da Lei n. 13.019/2014, podemos pensar em uma desburocratização do conteúdo da apresentação do plano de trabalho, inclusive quanto à eliminação da previsão da apresentação do plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela

⁴³ Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

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

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

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

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

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

Administração Pública. Para Thiago Marrara e Natália de Aquino Cesário⁴⁴, a redação original do artigo estrategicamente atendia ao anseio da sociedade quanto à redução da corrupção, do desperdício e do desvio de recursos públicos ao exigir detalhes e minúcias no plano de trabalho. Buscava-se intensificar o controle por meio do detalhamento normativo e de seus parâmetros na redução da discricionariedade do administrador público visando fortalecer a necessidade de parâmetros claros e objetivos de monitoramento, fiscalização e controle já no plano de trabalho.

Para os autores a alteração caminhou de forma evidente a favor da maior flexibilização federativa, mas também poderá enfraquecer um dos maiores objetivos da política, que é o de moralizar e controlar com maior efetividade as relações de fomento.

Quanto aos demais itens subtraídos do texto original que comprovariam em que pese se tratar de uma entidade privada, que os princípios inerentes a Administração Pública foram observados na formulação do plano de trabalho, tem-se, por exemplo, ao analisar a compatibilidade entre o valor previsto para realização das despesas e o valor efetivo para a compra ou contratação com base nos preços praticados no mercado, inclusive para avaliar a viabilidade da execução da parceria, a observância aos princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia.

A Resolução n. 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁴⁵, expressa que o plano de aplicação dos recursos constitui parte integrante do plano de trabalho, sendo uma das peças mais importantes para avaliação e julgamento das prestações de contas.

Conforme documento apresentado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e disponível em seu sítio eletrônico⁴⁶, as principais impropriedades constatadas em relação ao plano de trabalho são: (i) despesas realizadas sem previsão no plano de trabalho; (ii)

⁴⁴ MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. **Chamamento público para parcerias sociais – comentários à Lei n. 13.019/2014**. In: Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 3, n. 2, p. 453-473, 2016.

⁴⁵ BRASIL. Resolução nº 28, de 06 de out. de 2011. Dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/4/pdf/00276414.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

⁴⁶ Escola de Gestão Pública: Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2016/7/pdf/00299137.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

extrapolação das despesas previstas no plano de trabalho; (iii) ausência do plano de trabalho; (iv) obrigações patronais acima do previsto; (v) alteração do plano de trabalho sem aval da concedente; (vi) atrasos nos repasses das transferências, em desacordo com o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho.

Com base nas informações acima se conclui que o plano de trabalho é peça fundamental a ser elaborado logo na fase inicial, pois norteará todo o ciclo das parcerias, do planejamento a prestação de contas. Ele vinculará as partes e servirá de controle permitindo a adequada fiscalização e avaliação. O objetivo na celebração das parcerias é alcançar resultados, atingir as metas e cumprir com o objeto, por isso o plano de trabalho é uma ferramenta a ser construída de forma condizente com a realidade daquele cenário, prevendo inclusive as dificuldades existentes. Um plano de trabalho mal elaborado refletirá para ambas as partes e comprometerá o alcance dos objetivos. Além dos requisitos obrigatórios dispostos pela lei, as organizações e a Administração Pública poderão incluir itens que consideram indispensável para o sucesso da parceria.

A Organização da Sociedade Civil deverá planejar e elaborar um plano de trabalho que preveja o modo de desenvolver as atividades e a estimativa dos custos necessários, pois ele vinculará toda a execução da parceria com foco no atendimento do objeto.

Leandro Marins⁴⁷, de forma assertiva frisa a importância de um plano de trabalho elaborado com cautela de forma minuciosa e detalhada, sendo que os indicadores nele incursos serão objeto do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação da parceria, de responsabilidade da Administração Pública que será submetido à homologação da Comissão de Monitoramento e Avaliação para atestar o cumprimento das metas e os resultados e benefícios alcançados julgando a regularidade das contas.

⁴⁷ SOUZA, Leandro Marins de. O plano de trabalho na Lei nº 13.019/2014. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 370.

5 EXECUÇÃO

5.1 UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Quando uma entidade particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou outros instrumentos congêneres, esses valores não perdem a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos, ficando o tomador dos recursos obrigado a prestar contas não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas conforme pontua a Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁸, além disso, o regime jurídico das organizações é de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público.

Em decorrência da natureza dos recursos sua utilização deverá obedecer aos princípios inerentes à utilização de valores e bens públicos, entre os quais o da moralidade, da impessoalidade, da economicidade, da isonomia, da eficiência e da eficácia, o que não quer dizer que as organizações estão obrigadas a licitar, mas devem observar os princípios que norteiam a Administração Pública.

Abaixo quadro comparativo entre o texto original da Lei n. 13.019/2014 que trazia expressamente os princípios e as alterações trazidas pela Lei n. 13.204/2015:

QUADRO 1- COMPARATIVO LEI N. 13.019/2014 X LEI N. 13.204/2015

Texto original Lei n. 13.019/2014	Texto introduzido pela Lei n. 13.204/2015
<p>Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:</p> <p>...</p> <p>XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo 2 (duas) fases:</p>	<p>Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:</p> <p>...</p> <p>XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: <u>(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</u></p>

continua

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 389.

conclusão

Texto original Lei n. 13.019/2014	Texto introduzido pela Lei n. 13.204/2015
<p>Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, além dos demais princípios constitucionais aplicáveis e dos relacionados a seguir:</p>	<p>Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: <u>(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</u></p>
<p>Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:</p> <p>...</p> <p>VIII - regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela administração pública celebrante, em que se estabeleça, no mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade.</p>	<p>Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:</p> <p>...</p> <p>VIII - <u>(revogado)</u>. <u>(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</u></p>
<p>Seção II</p> <p>Das Contratações Realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil</p> <p>Art. 43. As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela administração pública, deverão observar os princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade, de acordo com o regulamento de compras e contratações aprovado para a consecução do objeto da parceria.</p> <p>....</p>	<p>Seção II</p> <p><u>(Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)</u></p>
<p>Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:</p> <p>I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;</p> <p>II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte em dano ao erário;</p> <p>III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:</p>	<p>Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:</p> <p>I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; <u>(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</u></p> <p>II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte em dano ao erário; <u>(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</u></p> <p>III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias: <u>(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)</u></p>

Fonte: própria autora

Eneida Desiree Salgado e Tarso Cabral Violin, autores do artigo “O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as Políticas Públicas relativas ao Direito da Cidade e suas recentes alterações”⁴⁹, analisam as inovações e alterações sobre o Marco Regulatório. Quanto a supressão no art. 5º do termo “além dos demais princípios constitucionais aplicáveis”, os autores não avistam justificativa alguma, pois os demais princípios constitucionais são aplicáveis às Organizações da Sociedade Civil.

Ainda quanto às alterações relacionadas aos princípios, os autores observam que o texto original ao se referir ao procedimento de prestação de contas, exigia de forma expressa que a avaliação fosse realizada quanto aos aspectos de legalidade, de legitimidade, de economicidade, de eficiência e de eficácia, não gerando dúvidas que o controle das parcerias é amplo, tanto nas questões de legalidade quanto de legitimidade.

O art. 34 previa no inciso VIII, que para celebrar as parcerias as organizações deveriam apresentar regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela Administração Pública celebrante, em que se estabelecesse, no mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade. Esse inciso foi revogado gerando consequentemente a revogação da Seção II que tratava das contratações realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil. O Decreto Federal n. 8.726/2016 prevê que as compras e contratações de bens e serviços pela Organização da Sociedade Civil com recursos transferidos pela Administração Pública Federal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado, o que é rechaçado pelos autores “mesmo lidando com dinheiro público, a legislação não exige mais que as entidades privadas respeitem os princípios do Direito Público, bastando imitar o que ocorre na iniciativa privada.”⁵⁰

É permitida remuneração da equipe de trabalho e o plano de trabalho deve dispor sobre o pagamento, inclusive de pessoal próprio, incluindo despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, FGTS, férias, dentre outras. A lei não inovou ao permitir que despesas com salários sejam pagas com recursos das

⁴⁹ VIOLIN, Tarso Cabral; SALGADO, Eneida Desiree. **O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as Políticas Públicas relativas ao Direito das Cidades e suas recentes alterações**. In: Revista Direito da Cidade, vol. 09, n. 2. ISSN 2317-7721 p. 603-625, 2017.

⁵⁰ VIOLIN; SALGADO, loc. cit.

parcerias, mas foi de extrema importância ao expressar que impostos e contribuições sociais podem ser pagos com tais recursos, pois pairava a dúvida se poderia haver encargos trabalhistas no Plano de Trabalho quando se tratava de recursos de programas do Governo Federal.

O MROSC inovou ao estabelecer que a responsabilidade da Organização da Sociedade Civil é exclusiva pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da Administração Pública a inadimplência da Organização da Sociedade Civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. Esse ponto gera muita divergência doutrinária e na Justiça do Trabalho, pois há um conflito de interesses dos trabalhadores e do interesse público secundário da Administração Pública. Para Tarso Cabral Violin⁵¹, se realmente a parceria for um fomento público, e não usada para disfarçar uma terceirização ou contratação de serviços, procede que o Poder Público não seja responsabilizado pelos encargos trabalhistas. Com o passar do tempo será possível avaliar como serão as decisões proferidas pela Justiça do Trabalho para esses casos frente à nova lei.

O art. 46 alterado pela Lei n. 13.204/2015 nomeia as despesas que poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria e inova ao prever de forma expressa a permissão para pagamento de custos indiretos. O texto original trazia no art. 47 tal previsão, mas limitava em até 15% do valor total da parceria e listava alguns pontos a serem observados, dentre eles (i) fossem necessários e proporcionais ao cumprimento do objeto; (ii) ficasse demonstrada, no plano de trabalho, a vinculação entre a realização do objeto e os custos adicionais pagos, bem como a proporcionalidade entre o valor pago e o percentual de custo aprovado para a execução do objeto; (iii) não fossem pagos por qualquer outro instrumento de parceria. Além disso, tais custos deveriam ser proporcionais podendo incluir despesas de internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis e de assessoria jurídica, mas sempre com foco no objeto e plano de trabalho pactuado com a Administração Pública. As despesas com auditoria

⁵¹ VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica. Atualizado conforme a lei das OSC – Organizações da Sociedade Civil (lei 13.019/2014) e a decisão do STF na Adin 1.923 sobre a Lei 9.637/98.** 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 321.

externa contratada pela Organização da Sociedade Civil, mesmo que relacionadas com a execução do termo de fomento e/ou de colaboração, não poderiam ser incluídas nos custos indiretos.

Para Jair Santana et al.⁵², a revogação do art. 47 se deu para que cada ente discipline os limites e quais custos indiretos poderão ser incluídos nos respectivos planos de trabalho. Já Rosangela Moro⁵³ recomenda cautela por parte das organizações. É prejudicial à revogação do art. 47 que trazia diretrizes gerais para a previsão e pagamento de tais custos e facilitaria a avaliação e fiscalização no momento da execução. O que fica claro é que serão permitidos pagamento de custos indiretos relacionados à execução da parceria e deverão haver critérios estabelecidos para que se possa validá-los. A limitação através de percentuais também é imprescindível, pois não se vislumbra uma parceria com previsão de custos indiretos muito próximos ao valor total. Para pagamento de contador, por exemplo, pode considerar um percentual para o custo que a organização tem para executar financeiramente a parceria e prestar contas da aplicação dos recursos, pois normalmente o contador é pago para realizar outras atividades, dentre elas a escrituração contábil da organização como um todo, que é obrigatória devendo seguir as Normas Brasileira de Contabilidade aplicáveis ao Terceiro Setor, a fim de cumprir as exigências legais para garantia das imunidades e isenções tributárias, e isso independe do recebimento de recursos públicos.

Os recursos recebidos em virtude da parceria serão depositados em conta corrente específica, isenta de tarifa bancária em instituição financeira pública e os rendimentos financeiros serão aplicados em seu objeto, devendo toda a movimentação de recursos realizar-se mediante transferência eletrônica em que seja possível a identificação do beneficiário. Um dos principais itens apontados em contraditórios, seja pelo próprio gestor da parceria, pelo controle interno do órgão concedente ou até mesmo pelos órgãos de controle externo, diz respeito as impropriedades apuradas entre valores declarados e os extratos bancários analisados. Tal situação é grave e pode ocasionar o pedido de devolução parcial ou

⁵² SANTANA, Jair Eduardo; ARAUJO, Viviane Fernandes de; ARRUDA, Sirley De Oliveira; VALADARES, Maria Do Carmo De Campos. **Lei Das Parcerias Lei Nº 13.019/2014 - Comentários e Prática Para Implantação**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 43.

⁵³ MORO, Rosangela Wolff. **Regime Jurídico das Parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública Lei nº 13.019/14**. São Paulo: Matrix, 2016. p. 54.

integral dos valores repassados, atualizados monetariamente, de forma solidária aos representantes da entidade, além da aplicação de multas.

Ainda quanto ao uso de recursos públicos a Lei n. 13.204/2015 alterou o art. 12 da Lei n. 9.532/1997 que alterou a legislação tributária federal consolidando a possibilidade da remuneração de dirigentes das Organizações da Sociedade Civil, sem a perda de benefícios fiscais, desde que atuem efetivamente na gestão executiva e se cumpridos os requisitos previstos nos arts. 3º e 16 da Lei n. 9.790/99, respeitando como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações.

Importante frisar que a remuneração em função de gestão executiva deverá ser paga com recursos próprios da entidade. Com recursos da parceria os dirigentes poderão ser remunerados desde que façam parte da equipe envolvida na execução do projeto ou da atividade.

Em consulta realizada ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é possível identificar que decisões atuais sobre prestações de contas de transferências voluntárias que foram julgadas irregulares, apresentaram alguma impropriedade quanto à aplicação dos recursos. Abaixo três acórdãos julgados no ano de 2017:

PROCESSO Nº: 606077/13 ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA ENTIDADE: COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ INTERESSADO: COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ, COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA, IBSON GABRIEL MARTINS DE CAMPOS, MOUNIR CHAOWICHE, UBIRACI RODRIGUES ADVOGADO / PROCURADOR: RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO ACÓRDÃO Nº 3529/17 - SEGUNDA CÂMARA⁵⁴ Ementa: Prestação de contas de transferência voluntária. Irregularidade. Devolução Parcial. Recomendação. RELATÓRIO Trata-se de prestação de contas de transferência voluntária, autuada por meio de registro no Sistema Integrado de Transferências (SIT), sob o n.º 11340, em razão do repasse efetuado pela Companhia de Habitação do Paraná à Companhia de Habitação Popular de Curitiba, por meio do Termo de Convênio n.º 531/2012, com vigência de 08/05/2012 a 08/05/2013, no valor de R\$ 298.736,30 [duzentos e noventa e oito mil, setecentos e trinta e seis reais e trinta centavos], objetivando a construção e reforma de 343 unidades habitacionais de interesse social.

⁵⁴ PARANÁ: Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão n. 3529/17 – Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Curitiba, PR, 09 ago. 2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/8/pdf/00319800.pdf>>. Acesso em 03 mar. 2018.

A Diretoria de Análise de Transferências, que é a unidade técnica responsável pela fiscalização das transferências voluntárias no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, atualmente Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, após emissão e análise das Instruções n. 7873/14 e 185/17, opinou pela irregularidade das contas em função da incompatibilidade das despesas previstas no plano de aplicação e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas concordou com o posicionamento.

A situação apontada afronta o art. 9º da Resolução n. 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que veda a realização de despesas não previstas no plano de aplicação que é o instrumento constante do plano de trabalho que relaciona os itens de despesas que serão necessárias para a realização do objeto da parceria.

Em face do contraditório a entidade tomadora informou que as despesas foram realizadas em prol do objeto, beneficiando as famílias inscritas no Programa de Subsídio à Habitação, porém não apresentou documentação comprobatória para atestar a regularidade dos gastos e corroborar com a veracidade de seus argumentos.

Os membros da Segunda Câmara, por unanimidade nos termos do voto do relator, julgaram pela irregularidade da prestação de contas determinando o recolhimento parcial dos recursos repassados gastos em desconformidade com o plano de trabalho, devidamente corrigidos e de forma solidária pela entidade tomadora e seus presidentes à época, além da inclusão destes no cadastro de responsáveis por contas irregulares e do presidente da entidade concedente dos recursos.

Quanto aos demais apontamentos da unidade técnica em relação ao atraso no envio das informações bimestrais em ofensa a Instrução Normativa n. 61/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e ausência de certidões para formalização do convênio e durante sua execução, foram proferidas recomendações para que os jurisdicionados se adéquem e não ocorram em reincidências, pois se entendeu tratar-se de inconformidades de caráter meramente formal.

Análise do segundo acórdão:

PROCESSO Nº: 942054/14 ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA ENTIDADE: FUNDO ESTADUAL DE SAUDE DO PARANA INTERESSADO: DOM DA TERRA, FUNDO ESTADUAL DE

SAUDE DO PARANA, MARCIO DA SILVEIRA MARINS, MICHELE CAPUTO NETO RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA ACÓRDÃO Nº 4050/17 - PRIMEIRA CÂMARA⁵⁵ Prestação de contas de transferência voluntária. Instrução da COFIT pela irregularidade. Parecer do MPC pela irregularidade. Pela irregularidade das contas com a imposição de sanções. 1. RELATÓRIO Trata-se de prestação de contas de transferência voluntária decorrente do termo de convênio nº 007/2012, registrado no SIT sob o nº 6.617, no montante de R\$ 47.506,00 (quarenta e sete mil, quinhentos e seis reais), celebrado entre o Fundo Estadual de Saúde e a Organização Dom da Terra, tendo como objeto o repasse de recursos para a execução do projeto de assistência social “Rompendo Silêncios”.

Foi instaurado pela concedente o processo de tomada de contas especial n. 80072-1/14, em razão da não apresentação dos relatórios bimestrais, do relatório final para o DST/AIDS e da não devolução de saldo e das glosas.

Após emissão e análise das Instruções n. 7873/14 e 185/17, a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, opinou pela irregularidade das contas em função da incompatibilidade das despesas previstas no plano de aplicação e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas concordou com o posicionamento.

A entidade tomadora apresentou recibo simples para comprovar o pagamento a um fornecedor o que é contrário ao que dispõe o art. 19 da Resolução n. 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que determina que a comprovação das despesas efetuadas se dê por notas fiscais e demais documentos comprobatórios, revestidos das formalidades legais, contendo a descrição do bem ou do serviço adquirido. Além disso, realizou despesas incompatíveis com o plano de trabalho ao pagar salários e encargos trabalhistas de seus empregados não vinculados a execução do convênio, tendo-os registrado erroneamente no sistema de prestação de contas, ferindo o art. 8º da Resolução n. 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

A entidade concedente identificou as irregularidades e glosou tais gastos, tendo a tomadora que devolver tais valores juntamente com o saldo contábil do convênio. A devolução não ocorreu o que ocasionou o julgamento irregular da prestação de contas com a determinação do recolhimento parcial dos recursos

⁵⁵ PARANÁ: Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão n. 4050/17 – Primeira Câmara. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Curitiba, PR, 19 set. 2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/10/pdf/00321147.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

repassados de forma solidária pela entidade tomadora e seu presidente, além da aplicação de multa a pessoa física em razão das irregularidades nas contas.

Análise do terceiro acórdão:

PROCESSO N.º: 749940/15 ASSUNTO: PEDIDO DE RESCISÃO ENTIDADES: INSTITUTO CONFIANCCE, MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ INTERESSADO: JOSÉ BAKA FILHO PROCURADORES: DANIEL WUNDER HACHEM, FELIPE KLEIN GUSSOLI, LUZARDO FARIA RELATOR: AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA ACÓRDÃO N.º 3681/17 – TRIBUNAL PLENO⁵⁶ - EMENTA Pedido de Rescisão em face do Acórdão n.º 6758/14 da Segunda Câmara. Prestação de contas de transferência voluntária. Ausência de documentos comprobatórios das despesas. Responsabilidade solidária do administrador público determinada por lei. Improcedência do Pedido de Rescisão. Manutenção integral do acórdão impugnado. RELATÓRIO Trata-se de pedido de rescisão proposto pelo senhor JOSÉ BAKA FILHO, Prefeito do Município de Paranaguá no exercício de 2010, em face do Acórdão n.º 6758/14 - Segunda Câmara (peça 6), pelo qual este Tribunal julgou irregulares as contas do responsável relativas ao Convênio n.º 131/2010, celebrado entre o Município de Paranaguá e o Instituto Ciancace, no valor de R\$ 684.428,65.

As contas foram julgadas irregulares em razão da não comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, com condenação ao ressarcimento integral dos valores repassados e aplicação de multa conforme determinou o Acórdão n. 6758/14 - Segunda Câmara. O pedido de rescisão foi conhecido, mas a liminar de efeito suspensivo do acórdão condenatório foi indeferida.

A análise da documentação que constou do pedido rescisório não comprovou a aplicação dos recursos na finalidade do convênio. O requerente também não apresentou as despesas incorridas para a execução do objeto do convênio, sequer comprovou os gastos, não sendo possível a unidade técnica avaliar se o montante foi efetivamente utilizado. Não foram apresentados extratos bancários capazes de demonstrar a movimentação financeira na conta corrente específica da parceria, inclusive se os recursos foram aplicados financeiramente enquanto não utilizados. A falta da documentação impediu a análise da destinação dos recursos que foram repassados pelo Município. Em análise ao pedido o relator evidencia que a simples

⁵⁶ PARANÁ: Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão n. 6758/14 - Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca. Curitiba, PR, 17 ago. 2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/12/pdf/00324160.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2018.

alegação de que os serviços foram prestados não é suficiente para afastar a reparação pelo dano causado, pois compete ao beneficiário dos recursos públicos demonstrar que o custo do serviço executado é compatível com o que lhe foi repassado.

O recorrente alega que o convênio firmado não sofre incidência de regras referentes a termos de parceria, ou seja, a não aplicação da Lei n. 9790/99 e do Decreto Federal n. 3100/99, porém o relator acompanhou a unidade técnica entendendo que independentemente do nome dado ao instrumento, o Instituto Confiancce, possui natureza jurídica de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público sendo aplicável o regime jurídico da Lei n. 9.790/99, de modo que o instrumento em questão trata-se de termo de parceria. O relator informou que a incidência ou não da Lei n. 9790/99 não constitui aspecto relevante para o deslinde do processo, pois ainda que, eventualmente, fosse reconhecida a inaplicabilidade da lei, por força constitucional, qualquer entidade que receba dinheiro público submete-se à jurisdição do Tribunal e tem a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos repassados. O recorrente afirmou que não pode ser condenado solidariamente por não haver demonstração de dano ao erário. No entanto, o relator informou que o dano está devidamente identificado, já que não há comprovação da finalidade à qual foi aplicada a quantia de R\$ 684.428,65. O pedido foi julgado improcedente, mantendo-se integralmente a decisão do Acórdão n. 6758/14 da Segunda Câmara.

Em análise aos três acórdãos, observa-se que a atenção as normas para o uso dos recursos das parcerias é de suma importância não apenas para evitar sanções por parte dos órgãos de controle externo frente a contraditórios, mas também para evitar retenções dos repasses pelo próprio concedente durante a execução da parceria. A lei é clara ao determinar que os repasses serão realizados de acordo com o cronograma de desembolso, porém poderão ser retidos até que as impropriedades sejam sanadas nos seguintes casos: (i) quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida; (ii) quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento; (iii) quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela Administração Pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

5.2 FISCALIZAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A Lei n. 13.019/2014 considera gestor o agente público responsável pela gestão da parceria, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização da execução em tempo hábil e de forma eficaz. Dentre as obrigações do gestor estão a de informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas para sanar os problemas detectados. O gestor da parceria não pode ser omissivo diante das impropriedades constatadas e deve considerar a importância de um trabalho de acompanhamento efetivo, preventivo e saneador junto às organizações parceiras. O gestor é responsável em emitir o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação que será submetido à Comissão de Monitoramento e Avaliação para homologação e conforme o Decreto Federal n. 8.726/2016 será responsável em emitir o parecer técnico conclusivo de análise de prestação de contas pronunciando-se pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas.

O gestor deve exigir que a organização parceira cumpra com todas as exigências estabelecidas e munir-se de todos os documentos necessários para respaldar suas decisões. O Acórdão n. 3681/17 – Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, já analisado no item 5.1, relata o parecer do Ministério Público de Contas em afirmar que o gestor não cumpriu com o dever de demonstrar as contas e deseja em face do contraditório desincumbir-se de sua responsabilidade sob alegação de que os serviços foram prestados, porém, sem detalhar os valores disponibilizados à entidade e o emprego destes para as finalidades pactuadas.

Abaixo Acórdão n. 3556/17 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

PROCESSO Nº: 233560/10 ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE TRANSFERÊNCIA ENTIDADE: ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE GUARATUBA INTERESSADO: ELOACIR DA SILVA DE FREITAS, JOSÉ DINIEWICZ, MIGUEL JAMUR, MUNICÍPIO DE GUARATUBA ADVOGADO / PROCURADOR: RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES ACÓRDÃO Nº 3556/17 - SEGUNDA

CÂMARA⁵⁷ Ementa: Prestação de contas de transferência voluntária. Ausência de documentos referentes à correta aplicação dos recursos. Irregularidade das contas, com restituição integral dos valores e aplicação de multa. 1. Trata-se de processo de prestação de contas de transferência voluntária, celebrada entre o Município de Guaratuba e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Guaratuba - APAE, conforme Lei Municipal nº 1.300 de 21/12/2007, referente ao exercício financeiro de 2009, no valor de R\$ 165.910,35 (cento e sessenta e cinco mil, novecentos e dez reais e trinta e cinco centavos), tendo por objeto a aquisição de materiais de consumo, equipamentos e materiais de construção para conservação e reparos da entidade.

A Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contatos apontou irregularidades como: (i) ausência do termo de convênio; (ii) ausência do plano de trabalho; (iii) ausência de certidão liberatória do município; e (iv) ausência do Termo de Cumprimento dos Objetivos emitido pelo município atestando a regularidade na aplicação dos recursos. Ao ser citada a atual gestão municipal informou não ter localizado os documentos e que a parceria é da gestão anterior. A entidade por sua vez informou que pediu a Prefeitura os documentos e o prefeito anterior se recusou a manifestar-se. Ele foi citado e também não respondeu ao contraditório. A ausência da apresentação de tais documentos comprometeu a avaliação da unidade técnica do Tribunal de Contas que opinou pela irregularidade das contas. Os membros da Segunda Câmara julgaram a prestação de contas como irregular e determinaram o recolhimento integral dos recursos repassados devidamente atualizado. Tal julgado é importante na análise das obrigações da Administração Pública, pois no referido caso o ex-prefeito foi responsabilizado de forma solidária junto com a associação e seu presidente em razão da ausência da comprovação da correta utilização dos recursos públicos transferidos e do cumprimento dos objetivos da transferência.

Ilko Machado de Carvalho⁵⁸ observa que a Comissão de Monitoramento e Avaliação, além de avaliar e homologar o relatório do gestor tem papel relevante no desempenho de suas atividades ao buscar aprimorar os procedimentos e critérios a serem adotados, como a padronização de objetos, custos e indicadores, desde a fase inicial do planejamento visando facilitar a aferição do cumprimento das metas, cujo foco da lei é o controle de resultados.

⁵⁷ PARANÁ: Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão n. 3556/17 – Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Curitiba, PR, 09 ago. 2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/8/pdf/00319894.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁵⁸ CARVALHO, Ilko Machado de. Monitoramento e Avaliação. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 207.

A visita *in loco* é realizada para fiscalizar o local onde ocorre a execução do objeto da parceria e permite verificar na prática como está se desenvolvendo o que foi estabelecido no plano de trabalho. Ao realizar a visita a Administração Pública emitirá o Relatório de Visita Técnica. Em que pese o parágrafo único do art. 66 da Lei n. 13.019/2014 prever que a Administração Pública deverá considerar a visita técnica apenas quando houver, é essencial e indispensável que ela ocorra, pois dará subsídio ao gestor na análise do relatório de execução do objeto apresentado pela organização e na verificação do cumprimento do objeto da parceria e do alcance das metas.

A pesquisa de satisfação é uma ferramenta que auxilia o monitoramento e avaliação e conforme previsão legal será realizada pela Administração Pública, sempre que possível, nas parcerias com vigência superior a um ano. Ilko Machado de Carvalho⁵⁹, bem observa que nada impede que seja realizada para parcerias com período de vigência inferior e se trata de um mecanismo de *feedback* da parceria realizada. O autor também frisa a importância em conhecer a opinião dos usuários identificando possibilidades de melhorias das ações desenvolvidas.

⁵⁹ CARVALHO, Ilko Machado de. Monitoramento e Avaliação. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 203.

6 PRESTAÇÃO DE CONTAS

6.1 FASES E FUNDAMENTOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Lei n. 13.019/2014 conceitua a prestação de contas como o procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

- a) apresentação das contas, de responsabilidade da Organização da Sociedade Civil;
- b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da Administração Pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle.

Analisando a lei logo de início constatamos que são diretrizes fundamentais do novo regime jurídico das parcerias o de priorizar o controle de resultados.

A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento acontecerá por meio da análise dos documentos previstos no Plano de Trabalho e dos Relatórios de Execução do Objeto, de Execução Financeira, de Visita Técnica in loco e do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação.

Cabe as Organizações da Sociedade Civil a elaboração do Relatório de Execução do Objeto, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados. O Relatório de Execução Financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento é composto da descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto.

O texto original da Lei n. 13.019/2014 trazia como obrigatória a apresentação de ambos os relatórios para a prestação de contas, mas com a alteração trazida pela Lei n. 13.204/2015 o Relatório de Execução Financeira só será exigido em caso do descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho⁶⁰, o que gerou muitas dúvidas, por exemplo:

⁶⁰ Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

- 1) Deixará de ser necessária a apresentação dos documentos fiscais?
- 2) Atingidas as metas não importa a forma que o recurso foi aplicado?
- 3) Como se dará a fiscalização sem a análise comparativa entre o que foi previsto e o que foi efetivamente gasto para alcançar o resultado?
- 4) Qual será a posição dos órgãos de fiscalização e controle?

O dever de prestar contas decorre da Constituição Federal e está incluso na seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Maria Tereza Fonseca Dias e Bruno Martins⁶¹ destacam que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que der causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário prestará contas ao Tribunal de Contas, ou seja, a prestação de contas por pessoas jurídicas de direito privado ao Tribunal de Contas exige a interpretação conjunta de dois dispositivos constitucionais, quais sejam o art. 70, Parágrafo Único acima citado e o art. 71, inciso II:

I - relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;

II - relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver:

I - relatório de visita técnica **in loco** eventualmente realizada durante a execução da parceria;

II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento.

⁶¹ DIAS, Maria Tereza Fonseca; TORCHIA Bruno Martins. Lei anticorrupção e terceiro setor: reflexões sobre o *compliance* aplicado ao setor sem fins lucrativos. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 418 e 419.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Quanto aos questionamentos 1 e 2 e com base nos dispositivos constitucionais podemos concluir que a apresentação dos documento fiscais se dará em caso do não cumprimento do objeto, porém mesmo que atingidas as metas será importante demonstrar a forma de utilização dos recursos através acompanhamento via plataforma eletrônica. Para Clair de Oliveira⁶², ter cumprido o objeto não significa que os recursos foram aplicados com eficiência e economicidade, sendo indispensável que seja conhecida a realidade na utilização das receitas e despesas. A autora lembra ainda que em caso de bens remanescentes e devolução de eventuais saldos financeiros a Administração Pública deverá acompanhar para apurar sua existência através da prestação de contas.

Rodrigo Lahoz⁶³ analisa a prestação de contas estipulada pela lei sob o seguinte aspecto: controle de meios ou de resultados?

Em uma rápida leitura é possível afirmar que a lei possui foco com base no controle de resultados, porém o próprio legislador ao prever a apresentação do Relatório de Execução Financeira em caso do não cumprimento do objeto já deixa claro que haverá a análise através de controles de meio.

Segundo Lahoz priorizar o controle de resultados não quer dizer abandonar o controle sobre os procedimentos adotados, pois sequer há como dissociar um do outro. Os parâmetros constantes do plano de trabalho serão considerados para o controle de resultados e as informações prestadas através de plataforma eletrônica⁶⁴ servirão para análise do controle de meio sob o aspecto técnico, financeiro e legal

⁶² OLIVEIRA, Clair de. **O marco do terceiro setor: doutrina e prática**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p. 188.

⁶³ LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. De contas das organizações da sociedade civil: controle de meios ou de resultados?. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 375.

⁶⁴ Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

que visa confirmar a observância de todas as normas legais aplicáveis, princípios, leis, regulamentos, portarias e decretos.

O art. 64 da Lei n. 13.019/2014 estipula que a prestação de contas apresentada pela Organização da Sociedade Civil deverá conter elementos que permitam ao gestor avaliar o andamento ou concluir que o objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas e que os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

Rosangela Moro⁶⁵ destaca que o dinheiro público mesmo quando sua aplicação é gerida por entidade privada, continua sendo público, portanto não perde sua essência. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil não esgotou a matéria e indica que as prestações de contas serão apreciadas na forma e nos prazos determinados pela lei e na legislação específica, além de ser necessário observar e cumprir as normas dos Tribunais de Contas cujo todo o procedimento será remetido ao final da parceria.

Não há dúvidas que é importante priorizar o foco no controle de resultados, pois é avaliando-os que se justificam a legitimidade entre as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Se os resultados forem insatisfatórios a Administração deverá rever a forma de prestar os serviços.

Luciano Elias Reis⁶⁶ se refere a convênios, mas podemos aplicar suas considerações as parcerias estabelecidas pela Lei n. 13.019/2014, quando sabiamente conclui que os convênios administrativos são instrumentos jurídicos úteis e necessários para o desenvolvimento nacional e regional e que para o alcance de suas finalidades a Administração Pública deverá pautar-se pelo princípio da eficiência administrativa. O autor frisa que o controle de legalidade e legitimidade deve guiar a análise do ato administrativo em si em busca de um controle eficiente, rígido e inexorável, a fim de garantir o interesse público e resguardar qualquer malversação no uso de recursos e bens públicos.

⁶⁵ MORO, Rosangela Wolff. **Regime Jurídico das Parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública Lei nº 13.019/14**. São Paulo: Matrix, 2016. p. 15.

⁶⁶ REIS, Luciano Elias. **Convênio Administrativo: instrumento jurídico eficiente para o fomento e desenvolvimento do Estado**. Curitiba: Juruá, 2013.p. 282.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil tem a missão de gerar transparência e permitir o exercício do controle social quanto à aplicação dos recursos públicos em parcerias entre o poder público e as organizações privadas. Além da prestação de contas a previsão é que todas as etapas da parceria, desde a seleção sejam registradas em plataforma eletrônica. Em resposta ao questionamento número 3, podemos concluir que através da plataforma eletrônica será possível que a Administração Pública analise e compare com base nas previsões no plano de trabalho o que foi efetivamente aplicado para atingir o resultado.

Atualmente no Governo Federal a plataforma é o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse⁶⁷, que foi adequado com novas funcionalidades para atender o novo regime jurídico das parcerias. Alguns Estados e Municípios já publicaram seus decretos regulamentando a lei e já possuem plataforma eletrônica para gerenciar as parcerias⁶⁸.

A plataforma eletrônica é ferramenta essencial para a realização da gestão desde o cadastro inicial da transferência até a finalização e envio de cada prestação de contas, não só para a própria Administração Pública como também ao respectivo Tribunal de Contas. A gestão das certidões liberatórias dos concedentes também se dá através da plataforma.

Através da desburocratização serão obtidas substanciais melhorias no desempenho dos procedimentos em relação à prestação de contas, em que se analisa e avalia a correta aplicação dos recursos públicos repassados e pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto e alcance das metas dos resultados previstos.

A automatização na substituição dos processos físicos pelo eletrônico tem como premissa a simplificação e a racionalização dos procedimentos e permitirá maior transparência, agilidade, produtividade e redução de custos. Os atos de recepcionar papel, carimbar, numerar, rubricar, furar e incluir capas, por exemplo,

⁶⁷ Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) é a iniciativa do Governo Federal responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final. Disponível em: < <http://portal.convenios.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2017.

⁶⁸ Curitiba-PR: Decreto n. 1067/2016 - Sistema Transferências Voluntárias – STV.

Belo Horizonte-MG: Decreto n. 16.746/2017 - Sistema Unificado de Contratos e Convênios – SUCC.

PR: Decreto n. 3513/2016 - Sistema de Transferências e Apoio à Gestão - SISTAG.

Mato Grosso do Sul-MS: Decreto n. 14.494/2016.

serão eliminados, e a comunicação com o parceiro para solicitação de esclarecimentos e notificações sobre a prestação de contas será eletrônica.

O custo que se tem com servidores em cada departamento para receber, montar, organizar e tramitar os processos, o tempo de trâmite de um departamento para outro e o volume de documentos em papel a serem impressos serão eliminados com o processo eletrônico. Todos poderão trabalhar simultaneamente cada etapa na plataforma sem depender do recebimento do processo físico.

O art. 65 da lei determina que a prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado. O art. 68 dispõe inclusive sobre os documentos inclusos pela entidade na plataforma eletrônica para efeito de prestação de contas em que serão considerados originais desde que possuam garantia da origem e de seu signatário por certificação digital.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná instituiu plataforma eletrônica desde 2012 através do Sistema Integrado de Transferências – SIT, que consiste em instrumento informatizado disponibilizado para fins de registro e acompanhamento das informações, bem como para a prestação de contas das transferências financeiras. O sistema agiliza e aperfeiçoa a fiscalização do uso de verbas concedidas a Municípios e entidades sem fins lucrativos.

Segundo Elias Gandour Thomé⁶⁹, diretor da Diretoria de Análise de Transferências do TCEPR quando da implantação do SIT, o sistema foi resultado de um trabalho conjunto das Diretorias de Análise de Transferências e da Diretoria de Tecnologia da Informação. O sistema foi criado segundo a lógica do processo eletrônico, que agilizou o trâmite dos processos no Tribunal. Anteriormente a entidade tomadora dos recursos montava o processo e entregava ao Tribunal gerando acúmulo de papel. Com a informatização através do sistema o Tribunal terá mais agilidade no manuseio das informações e eficiência na análise, conclui Thomé.

Em resposta ao questionamento número 4 com base nos controles estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná através do Sistema Integrado de Transferências, conclui-se que o tomador dos recursos deve prestar contas das informações financeiras da parceria logo da ocorrência dos fatos, assim como compete ao concedente através de seu controle interno registrar avaliações no

⁶⁹ Notícia TCE-PR: Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/sistema-integrado-de-transferencias-aprimora-o-controle-de-recursos-publicos/406/N>>. Acesso em: 19 out. 2017.

sistema sobre a formalização, as condições do tomador, o plano de trabalho, a execução e despesas, a movimentação financeira e os aditivos. O controle interno deve emitir também Relatório Circunstanciado com parecer sobre os recursos repassados e a sua utilização. Ao responsável técnico cabe avaliar a regularidade da parceria através da emissão do Termo de Fiscalização.

A lei prevê capacitação aos gestores, conselheiros e a sociedade civil organizada que poderão ser instituídos através de programas conjuntos voltados ao fortalecimento dos atores integrantes da gestão das parcerias e é fundamental para a aplicação da norma.

6.2 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, RESPONSABILIDADES E SANÇÕES

A manifestação conclusiva da Administração Pública sobre a prestação de contas deve concluir, alternativamente, pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição. A rejeição das contas ocorrerá em casos de omissão no dever de prestar contas, descumprimento injustificado do objeto e metas estabelecidos no plano de trabalho, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo, antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

A decisão sobre a prestação de contas final cabe à autoridade responsável por celebrar a parceria ou ao agente a ela diretamente subordinado, sendo vedada a subdelegação e a Organização da Sociedade Civil será notificada da decisão e poderá apresentar recurso à autoridade que a proferiu. Se não for acatado, o recurso será encaminhado ao dirigente máximo do órgão público, para decisão final.

Em caso de prestação de contas avaliada como irregular, depois de exaurida a fase recursal, e mantida a decisão, a Organização da Sociedade Civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos, conforme dispõe o § 2º do art. 72 da Lei n. 13.019/2014.

Caso seja mantida decisão pela rejeição e não forem sanadas as irregularidades ou cumpridas as obrigações, será instaurada tomada de contas especial, conforme art. 68 § 6º do Decreto Federal n. 8.726/2016:

Art. 68. Exaurida a fase recursal, o órgão ou a entidade da administração pública federal deverá:

I - no caso de aprovação com ressalvas da prestação de contas, registrar na plataforma eletrônica as causas das ressalvas; e

II - no caso de rejeição da prestação de contas, notificar a organização da sociedade civil para que, no prazo de trinta dias:

a) devolva os recursos financeiros relacionados com a irregularidade ou inexecução do objeto apurada ou com a prestação de contas não apresentada; ou

b) solicite o ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, nos termos do § 2º do art. 72 da Lei nº 13.019, de 2014.

§ 1º O registro da aprovação com ressalvas da prestação de contas possui caráter preventivo e será considerado na eventual aplicação das sanções de que trata o Capítulo VIII.

§ 2º A administração pública federal deverá se pronunciar sobre a solicitação de que trata a alínea “b” do inciso II do caput no prazo de trinta dias.

§ 3º A realização das ações compensatórias de interesse público não deverá ultrapassar a metade do prazo previsto para a execução da parceria.

§ 4º Compete exclusivamente ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo da entidade da administração pública federal autorizar o ressarcimento de que trata a alínea “b” do inciso II do caput.

§ 5º Os demais parâmetros para concessão do ressarcimento de que trata a alínea “b” do inciso II do caput serão definidos em ato do Ministro de Estado ou do dirigente máximo da entidade da administração pública federal, observados os objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que a parceria esteja inserida.

§ 6º Na hipótese do inciso II do caput, o não ressarcimento ao erário ensejará:

I - a instauração da tomada de contas especial, nos termos da legislação vigente; e

II - o registro da rejeição da prestação de contas e de suas causas na plataforma eletrônica e no Siafi, enquanto perdurarem os motivos determinantes da rejeição.

Conforme Instrução Normativa n. 71/2012 do Tribunal de Contas da União – TCU, Tomada de Contas Especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento em que se consideram responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a

obrigação de ressarcir o erário. O processo de tomada de contas será concluído procedente ou improcedente.

As sanções previstas no art. 73 da Lei n. 13.019/2014 que poderão ser aplicadas pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho são: a advertência; a suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos por até dois anos; e a declaração de inidoneidade para participar em chamamento público ou celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos, enquanto perdurarem os motivos da punição até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade, sempre como a garantia de defesa prévia.

Em relação às sanções administrativas, Jordana Azevedo⁷⁰ observa que quanto ao termo “poderá” no caput do art. 73 da Lei n. 13.019/2014, não há o que se falar em discricionariedade, devendo o agente público em caso de verificada a infração iniciar o processo de aplicação da sanção diante do preenchimento de todos os requisitos necessários. É numerosa a jurisprudência⁷¹ do Tribunal de Contas da União em considerar que é obrigação do gestor e não faculdade, diante da constatação de alguma infração especificada na lei ou no contrato iniciar o processo sancionatório.

Segundo Guillermo Dicesar Marins de Araújo Gonçalves⁷², a lei não avançou sobre o tema ao manter basicamente as mesmas punições das Leis n. 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 e não apresentar soluções para as de longa data divergências doutrinárias e jurisprudenciais. Continua o autor constatando que os parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º do art. 71 do Decreto Federal n. 8.726/2016 estabeleceu critérios de gradação e proporcionalidade para a aplicação das sanções, sendo que para as consideradas “leves” caberá a advertência, para as “intermediárias” caberá a suspensão temporária e para as “graves” caberá a declaração de inidoneidade. As sanções de suspensão temporária e declaração de inidoneidade impedem a Organização da Sociedade Civil de participar de chamamento público por um prazo

⁷⁰ AZEVEDO, Jordana Moraes. As sanções administrativas na Lei nº 13.019/14. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 398.

⁷¹ Vide, por exemplo, o Acórdão n. 2445/2012 Plenário. TC-012.106/2009-6. Rel. Min. Valmir Campelo. 11/09/2012.

⁷² GONÇALVES, Guilherme Dicesar Martins de Araújo. Sanções e atos de improbidade administrativa. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 243.

de até dois anos. No olhar do autor⁷³, para os casos de declaração de inidoneidade em que o grau de reprovabilidade é maior, o prazo de até dois anos desestimula o ressarcimento mais célere dos danos causados e seria mais efetivo estabelecer regra de diminuição do prazo inversamente proporcional à celeridade no ressarcimento dos danos.

Para todas as sanções cabe recurso administrativo e ocorre prescrição no prazo de cinco anos contado da data de apresentação da prestação de contas ou do fim do prazo de noventa dias a partir do término da vigência da parceria, no caso de omissão no dever de prestar contas.

A Lei n. 13.019/2014 acrescentou e alterou dispositivos na chamada Lei de Improbidade Administrativa - LIA⁷⁴, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e incluiu novas modalidades de atos de improbidade praticados em relação às parcerias por ela instituídas.

⁷³ GONÇALVES. Guilherme Dicesar Martins de Araújo. Sanções e atos de improbidade administrativa. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 243.

⁷⁴ BRASIL. Lei 8.429, de 02 de jun. de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 24 mar. 2018.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil não apenas inovou ao estabelecer regramento próprio para as relações entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil através da criação de instrumentos jurídicos próprios, como também explicitou no texto legal suas razões com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao fundamentar-se na gestão pública democrática, na participação social, no fortalecimento da sociedade civil, na transparência na aplicação dos recursos públicos e nos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

O MROSC fortaleceu as organizações parceiras, que são fundamentais aliadas para o desenvolvimento de políticas públicas no país e na luta pela proteção de direitos e garantias fundamentais em nosso Estado Democrático de Direito, com fundamento na dignidade da pessoa humana.

A Lei n. 13.019/2014 gerou maior segurança jurídica ao dispor com clareza sobre as regras a serem cumpridas, pois as disposições estão se unificando entre os entes federados. Foi certa em muitos aspectos, dentre eles, ao estabelecer o chamamento público como regra para a seleção e celebração das parcerias, o que gera transparência e democratização não só para as organizações participantes, mas para toda a sociedade. Não era incomum que o gestor público firmasse convênios com determinadas instituições visando benefícios eleitoreiros, valendo-se do trabalho que elas realizam com a comunidade.

O Procedimento de Manifestação de Interesse Social é inovador ao permitir que as próprias organizações, os movimentos sociais e os cidadãos elaborem propostas para realização de chamamento público. Uma relação que até então era focada nos interesses do poder público passa a permitir de maneira clara a participação de todos os agentes envolvidos, inclusive os próprios beneficiários que podem apresentar seus anseios para a administração.

Outro ponto consolidado pela lei foi à necessidade de profissionalização das organizações, ponto este que se evidencia pela exigência de planejamento através de um plano de trabalho capaz de dimensionar os objetivos e indicadores de maneira clara, inclusive para evitar surpresas desagradáveis durante a execução,

como, por exemplo, ter que devolver dinheiro público ou lhe ser aplicada alguma sanção. As exigências para celebração das parcerias são maiores como, por exemplo, os requisitos de tempo mínimo de existência e necessidade de experiência prévia da organização, além de ficha limpa tanto para as organizações quanto para seus dirigentes.

O processamento das parcerias através de plataforma eletrônica é fundamental para a gestão tendo os órgãos que desenvolvê-las e os que já possuem devem aprimorá-las. De nada adianta falar em transparência a disposição de qualquer interessado sem uma ferramenta moderna, eficaz e de fácil entendimento.

A diretriz da desburocratização da prestação de contas que prioriza o controle de resultados é valiosa diante do que existia antes de sua publicação. O volume de processos físicos de prestação de contas era gigantesco e a análise muitas vezes só ocorria após o fim da vigência da parceria, ou seja, se fosse encontrada alguma divergência certamente geraria devolução de recursos e não permitiria o saneamento da falha durante a execução, pois findado estava seu objeto. Além do prejuízo da organização os maiores prejudicados eram os beneficiários dos serviços, pois ao invés de focar na fiscalização através da avaliação da qualidade na execução do serviço e no número de atendidos, perdia-se muito tempo conferindo, por exemplo, se o nome e número da nota fiscal do fornecedor foram digitados corretamente em uma planilha do excel.

A Lei n. 13.019/2014 não esgota a matéria, e os entes federados devem regulamentá-la trazendo normas específicas e particularidades necessárias para sua aplicação em seus âmbitos de atuação. É importante um trabalho conjunto que garanta simplificação de procedimentos burocráticos.

A lei significa um grande avanço, mas devido sua aplicação ser recente, faz-se necessário que cada agente envolvido avalie a regulamentação dos órgãos concedentes e dos órgãos de controle externo a que estão jurisdicionados.

As críticas analisadas também devem ser avaliadas com cautela, devendo o administrador prezar pelo interesse público, pela correta aplicação dos recursos públicos e pelo desenvolvimento das políticas públicas.

Conclui-se, portanto, que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil visa celeridade e não comprometerá a qualidade do controle na execução e aplicação dos recursos públicos, pelo contrário, permitirá a efetividade na avaliação quanto à legalidade, eficiência e qualidade do serviço, além de permitir

um acompanhamento detalhado, preventivo e saneador junto aos parceiros para a adequada e regular gestão das parcerias, evitando possíveis glosas, devolução de recursos, aplicação de sanções e prejuízo ao público beneficiário. O MROSC conduz grandes avanços com a democratização, o aprimoramento e a transparência como mecanismos de controle na aplicação e prestação de contas dos recursos públicos gerando maior efetividade na garantia dos direitos dos cidadãos através do desenvolvimento conjunto das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Decreto n. 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 abr. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm>. Acesso em: 03mar. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999; altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei no 91, de 28 de agosto de 1935. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Medida provisória nº 658, de 29 de outubro de 2014. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 out. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv658.htm>. Acesso em 15 mar. 2018.

BRASIL. Medida provisória nº 684, de 21 de julho de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv684.htm>. Acesso em 15 mar. 2018.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Instrução Normativa nº 61, de 1º de dezembro de 2011. Regulamenta a Resolução nº 28/2011, dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, regulamenta o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. **Diário Eletrônico Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Curitiba, PR, 1º dez. 2011. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/12/pdf/00240313.pdf>> Acesso em: 20 out. 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Resolução nº 03, de 27 de julho de 2006. Regulamenta os arts. 162, § 2º, 228, 229, 230 e 295, todos do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dispõe sobre a fiscalização das transferências voluntárias estaduais e municipais repassadas às entidades da Administração Pública, ou às entidades privadas sem fins lucrativos, e dá outras providências. **Diário Eletrônico Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Curitiba, PR, 27 jul. 2011.

Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2006/7/pdf/00001073.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Resolução nº 28, de 06 de outubro de 2011. Dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. **Diário Eletrônico Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Curitiba, PR, 06 out. 2011. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2015/4/pdf/00276414.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. **Chamamento público para parcerias sociais – comentários à Lei n. 13.019/2014**. In: Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 3, n. 2. 2016.

MENDES, Michelle Diniz (Coord). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MORO, Rosangela Wolff. **Regime Jurídico das Parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública Lei nº 13.019/14**. São Paulo: Matrix, 2016.

MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coords.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OLIVEIRA, Clair de. **O marco do terceiro setor: doutrina e prática**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. Participa. <<http://www.participa.br/osc>> Acesso em 17 de out. de 2017.

REIS, Luciano Elias. **Convênio Administrativo: instrumento jurídico eficiente para o fomento e desenvolvimento do Estado**. Curitiba: Juruá, 2013.p. 282.

SANTANA, Jair Eduardo; ARAUJO, Viviane Fernandes de; ARRUDA, Sirley De Oliveira; VALADARES, Maria Do Carmo De Campos. **Lei Das Parcerias Lei Nº 13.019/2014 - Comentários e Prática Para Implantação**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TOURINHO, Rita. **O Chamamento Público e os Ajustes Diretos Firmados com Organizações de Sociedade Civil: A Interpretação Sistemática da Lei nº 13.019/14**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rita-tourinho/o-chamamento-publico-e-os-ajustes-diretos-firmados-com-organizacoes-de-sociedade-civil-a-interpretacao-sistemica-da-lei-n-1301914>>. Acesso em: 17 out. 2017.

VIOLIN, Tarso Cabral; SALGADO, Eneida Desiree. **O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as Políticas Públicas relativas ao Direito das Cidades e suas recentes alterações**. In: Revista Direito da Cidade, vol. 09, n. 2. ISSN 2317-7721. 2017.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica. Atualizado conforme a lei das OSC – Organizações da Sociedade Civil (lei 13.019/2014) e a decisão do STF na Adin 1.923 sobre a Lei 9.637/98**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.