

O NOVO REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – OSC’S E A DIRETRIZ DE PRIORIZAÇÃO DO CONTROLE DE RESULTADOS NO ÂMBITO DA LEI 13.019/2014 (ALTERADA PELA LEI 13.204/2015)¹

Anna Barroso Santos²

Resumo: Na tentativa de aperfeiçoar a efetiva fruição dos direitos sociais básicos, advindos com a promulgação da CF/1988, o Estado passou a realizar parcerias com a sociedade civil organizada. Tal atuação conjunta encontra-se prevista em vários dispositivos do texto constitucional. Em que pesem as aparentes vantagens trazidas por essas parcerias – tais como a proximidade com a população, o conhecimento técnico e a capilaridade territorial das entidades privadas sem fins lucrativos – foram identificados pelos órgãos de controle casos de desvirtuamento na celebração desses ajustes. Em várias oportunidades, como no anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública e no Relatório Final da CPI das ONG’s, reconheceu-se a necessidade de elaboração de lei de caráter nacional que disciplinasse a matéria, fornecendo maior segurança jurídica ao repasse de recursos públicos e respeitando a garantia constitucional de auto-organização das entidades não governamentais. Nesse sentido, foi publicada a Lei 13.019/2014, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSC’s. O tão aguardado marco regulatório, entretanto, não abrangeu todos os tipos de parcerias existentes, deixando de representar uma efetiva uniformização das normas aplicáveis ao tema. Inegável, porém, que aspectos importantes foram tratados, como a ratificação de uma democracia participativa e a priorização do controle de resultados no acompanhamento dos ajustes firmados. A entrada em vigor da Lei ocorreu apenas em 23 de janeiro de 2016, sendo que aos municípios a aplicação das novas regras valerá somente a partir de 1º de janeiro de 2017. Assim, ainda não é possível verificar as efetivas alterações práticas nas relações entre o Estado e as OSC’s.

Palavras-Chave: Lei 13.019/2014. Organizações da Sociedade Civil. Parcerias. Marco regulatório. Controle de resultados.

¹ Artigo apresentado, sob orientação do Professor Mestre em Direito, Estado e Constituição, e Doutorando em Ciência Política, Daniel Vila-Nova, como requisito à conclusão da pós-graduação de Direito Administrativo da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP.

² Aluna do curso de pós-graduação de Direito Administrativo da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP e Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF.

Introdução

Trata-se de artigo a respeito do novo regime jurídico das parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil – OSC's, estabelecido pela Lei 13.019/2014, de 31 de julho de 2014 (com as alterações promovidas pela Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015). Este estudo destina especial atenção à diretriz de priorização do controle de resultados. Apesar de não ser ideário inédito no direito administrativo brasileiro³, tal modalidade de fiscalização administrativa encontra-se pela primeira vez positivado como forma de controle das parcerias firmadas com o Terceiro Setor.

O problema de pesquisa a ser enfrentado é em que medida a nova legislação irá alterar, e uniformizar, o cenário das parcerias entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Para tanto, serão analisados o contexto legislativo até então vigente e os aspectos que levaram à publicação do novo marco regulatório, tais como: o expressivo quantitativo de OSC's no país, a necessidade de uma Administração Pública mais gerencial e a ausência de lei de caráter nacional disciplinando os repasses a tais organizações.

O tema, conforme se apresenta a seguir, é de grande relevância e envolve o interesse de muitos atores. Representa, para o Estado, a possibilidade de ter o auxílio da sociedade civil organizada, ampliando, e inovando, a concretização de políticas públicas sociais. Para as OSC's, é a oportunidade de ver reconhecido o trabalho que desempenham, o qual passará a ser balizado por normas de caráter nacional, ampliando a segurança jurídica⁴ das relações firmadas com o Poder Público. Para a sociedade, é o próprio fortalecimento da democracia participativa⁵, pois além de gozarem dos direitos sociais⁶ concretizados por meio das parcerias, os cidadãos

³ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995) já reconhecia, de forma expressa, a necessidade de implementação de uma administração pública gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados.

⁴ O princípio da segurança jurídica comporta dois vetores básicos quanto às perspectivas do cidadão: 1) a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e 2) a perspectiva de estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado, inclusive alguns deles, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, de uso mais constante no direito privado (CARVALHO FILHO, 2015, p. 38).

⁵ Participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas, almejando uma sociedade efetivamente livre, justa e solidária.

⁶ Os direitos sociais estão previstos ao longo de texto constitucional, sobretudo no Capítulo II (Dos Direitos Sociais), e incluem, por exemplo, o direito à educação, à saúde, ao trabalho e à moradia. São assegurados por meio da execução de políticas públicas.

poderão assumir postura ativa na condução das políticas públicas, apresentando propostas ao Poder Público através da Manifestação de Interesse Social e acompanhando os ajustes firmados e as prestações de contas deles decorrentes por meio de plataformas e sítios eletrônicos. Do ponto de vista jurídico, representa a possibilidade de concretização de um marco regulatório sobre o tema, com vistas a consolidação e uniformização das esparsas legislações que abordam a matéria.

Na primeira seção do artigo, será realizada uma contextualização sobre o surgimento da necessidade de uma administração pública mais gerencial, o perfil das OSC's no Brasil e a evolução legislativa sobre o assunto. Na sequência, será apresentado o novo regime jurídico de parcerias instituído pela Lei 13.019/2014, bem como as alterações advindas da Lei 13.204/2015, e, em seguida, haverá uma abordagem crítica acerca do novo marco sob o enfoque de sua diretriz de priorização do controle de resultados.

1. Contextualização

A organização administrativa estatal vem sendo transformada através do surgimento de novos atores sociais, que aparecem como alternativa ao crescimento do papel do Estado e à necessidade de se garantir o atendimento aos mais variados tipos de interesses públicos.

Para Joaquim Falcão *et al.* (2013, p. 16 e 163), a globalização e o enfraquecimento de certas ideologias, como o *Welfare State*⁷, levaram a mudanças nas organizações estatais e na forma de prestação de serviços essenciais à coletividade. A estrutura do Estado passou a se revelar incapaz de desenvolver todas as atividades que havia assumido para si, sobretudo no tocante à garantia material das prestações sociais com as quais se comprometera por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/1988.

Para a concretização dos objetivos sociais introduzidos pela CF/1988, demonstrou-se necessário a democratização da Administração Pública, fosse através da participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta (CF/1988, art. 37, § 3º); ou por meio da colaboração direta da sociedade civil organizada na oferta de serviços públicos⁸.

⁷ Estado do bem-estar social.

⁸ O texto constitucional trouxe a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CF/1988, art. 1º, II) e a democracia direta passou a balizar as relações Estado-sociedade (CF/1988, art. 1º, § único). Assim,

A revolução dos meios de comunicação, com uma elevação de índices gerais de informação, tornou a sociedade consciente de seu distanciamento com o Estado e fez com que novos métodos participativos da coletividade surgissem e influenciassem a legitimidade das decisões políticas (FALCÃO *et al.*, 2013, p. 21).

Paulo Modesto (2011, p. 14) destaca que o Estado contemporâneo, apesar de continuar sendo executor, regulador, fiscalizador e financiador de serviços sociais, pode contar com mecanismos de parceria ágeis para ampliar a sua capacidade de assegurar a efetiva fruição dos direitos sociais básicos.

Nesse contexto, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE⁹, de 1995, trouxe dentre as suas diretrizes a publicização¹⁰ dos serviços estatais não-exclusivos¹¹, mediante contratos de gestão firmados entre o poder público e entidades públicas não estatais.

Conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 46), para a consecução do objetivo dessa reforma – qual seja, a transição da administração pública burocrática¹² em uma administração pública gerencial – foram ainda sugeridos a adoção de uma política de profissionalização do serviço público, a realização de avaliações de desempenho, a atribuição de capacidade gerencial aos dirigentes de órgãos e entidades públicos, bem como uma maior participação popular na fixação de políticas públicas.

a organização estatal passou a ter que considerar a existência de uma democracia participativa, com cidadãos ativos auxiliando a realização de direitos sociais.

⁹ Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 4 de janeiro de 2016.

¹⁰ Descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (PDRAE, 1995, p. 13).

¹¹ Serviços não-exclusivos: Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (PDRAE, 1995, p. 41).

¹² A administração pública burocrática apresentava disfunções, como o excesso de formalismo e de controle dos meios em detrimento de resultados, resistência a mudanças e rígida hierarquização. Conforme nos ensina Bresser Pereira (PDRAE, 1995, p. 6), ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos, o sistema burocrático revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica.

Parte desses objetivos foram concretizados por meio de alterações legislativas que deram origem à Emenda Constitucional – EC 19/1998¹³ e do surgimento das organizações sociais – OS¹⁴ (Lei nº 9.637/1998) e das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP (Lei 9.790/1999), qualificações atribuídas a entidades públicas não estatais.

Pertinente lembrar que a EC/1998 inseriu o princípio da eficiência¹⁵ entre os princípios constitucionais da Administração Pública previstos no art. 37, "*caput*"¹⁶, da CF/1988 e ainda assegurou ao cidadão o direito de fiscalizar o cumprimento desse novo dever do Estado na prestação dos serviços públicos (CF/1988, art. 37, §3º)¹⁷.

Nesse cenário, a sociedade civil passou a ser reconhecida como autopromotora de interesses sociais e ganhou força o denominado “terceiro setor”, cuja posição intermediária entre público e privado permite a prestação de serviços públicos por organizações privadas ou públicas não estatais em conjunto com a atuação do Estado. Este executa e/ou subsidia tais serviços em virtude de sua relevância (exemplos: serviços sociais que abrangem universidades, hospitais, museus e centros de pesquisa) (FALCÃO *et al.*, 2013, p. 166).

O Terceiro Setor é caracterizado por entidades híbridas, que apesar de possuírem natureza privada (constituídas segundo normas do direito privado), desempenham função pública, de caráter eminentemente social e sem fins lucrativos.

¹³ Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

¹⁴ Embora sejam enquadradas como entidades de colaboração integrantes do Terceiro Setor, prestam, regra geral, serviço público por delegação estatal, assumindo não apenas a gestão de determinado serviço, mas também de um patrimônio público. Diferenciam-se de uma parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, pois nesta a entidade privada atua com fins lucrativos (DI PIETRO, 2015, p. 263/264).

¹⁵ O princípio da eficiência zela pela produtividade e economicidade, além de exigir a redução dos desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (CARVALHO FILHO, 2015, p. 31).

¹⁶ CF/1988, art. 37, “*caput*”: “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 e, também, ao seguinte: [...]”

¹⁷ CF/1988, art. 37, §3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

Para José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 366), trata-se de agrupamento de entidades responsáveis pelo desenvolvimento de novas formas de prestação dos serviços públicos, resultante de iniciativas da sociedade civil, por meio de pessoas de atuação voluntária, associações e organizações não governamentais.

Cabe mencionar que não existe consenso na doutrina sobre quais seriam os atores componentes do terceiro setor¹⁸, nem uma padronização nos termos utilizados para designar tais entidades, as quais podem ainda ser denominadas de "organizações não governamentais – ONGs", "setor público não estatal", "economia social" e "organizações voluntárias" (VIOLIN, 2015, p. 31 e 127).

Vale destacar que a própria CF/1988 não faz uso do termo “terceiro setor”, referindo-se a tais entidades como “instituições sem fins lucrativos” (art. 199, §1º), “entidades beneficentes de assistência social” (art. 195, §7º), “entidades filantrópicas” (art. 199, §1º), “entidades sem fins lucrativos” (art. 199, §1º), “entidades beneficentes” (art. 204, I), “entidades de assistência social” (art. 204, I), “escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas” (art. 213), com finalidade não lucrativa (VIOLIN, 2015, p. 126).

Porém, para Paulo Modesto (2011, p. 11), pode-se extrair uma definição constitucional implícita para as entidades sem fins lucrativos de caráter público a partir do enunciado do art. 213¹⁹ do texto constitucional. Extrapolando para outras áreas de atuação social do Estado, dois são os predicados estabelecidos na CF/1988 para identificação das entidades sem fins lucrativos

¹⁸ Para o autor Tarso Cabral Violin (2015, p. 114), a expressão “terceiro setor” deve assumir interpretação ampla, abrangendo tudo que não faz parte do Estado (primeiro setor) nem do mercado (segundo setor), incluindo até mesmo voluntários, movimentos sociais ou qualquer agrupamento sem personalidade jurídica, independentemente de receber verbas públicas. Já para Paulo Modesto (2011), são exemplos de entidades privadas de terceiro setor aquelas declaradas de utilidade pública, as qualificadas como organizações sociais ou organizações da sociedade civil de interesse público e os serviços sociais autônomos. Estes últimos, entretanto, foram classificados no anteprojeto da lei de organização da Administração Pública Federal como entidades paraestatais de direito privado e não mais como entidades do terceiro setor (as quais o anteprojeto denomina de entidades de colaboração), pois são criadas por autorização legislativa e recebem, de modo regular, contribuições compulsórias de caráter público, que independem da celebração de contratos ou acordos de fomento e parceria. No âmbito da Lei 13.019/2014, entende-se que o conceito de OSC’s relaciona-se com o conceito de terceiro setor de Paulo Modesto, haja vista a definição apresentada em seu art. 2º não abranger agrupamentos sem personalidade jurídica e, ainda, a necessidade de se apresentar de forma expressa a não incidência das regras às parcerias com os serviços sociais autônomos (art. 3º, X).

¹⁹ CF/1988, art. 213: "Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades."

que podem receber recursos públicos: a) aplicação dos excedentes financeiros na própria atividade institucional de natureza social, isto é, a proibição de partilha do resultado social, o que implica na vedação à distribuição de excedentes operacionais, brutos ou líquidos, direta ou indiretamente, entre diretores, conselheiros, empregados, associados, doadores ou fundadores da entidade; b) destinação do patrimônio social a outra entidade de mesma natureza ou ao poder público, em caso de extinção (proibição de partilha do patrimônio social).

Atualmente, em atenção aos termos utilizados na recente legislação que trata do tema (Lei nº 13.019/2014), vem-se empregando a expressão “organizações da sociedade civil – OSC's”.

Importante esclarecer que no âmbito da Lei 13.019/2014, entende-se que o conceito de OSC's relaciona-se com o conceito de terceiro setor exposto por Paulo Modesto (2011), abrangendo as entidades declaradas de utilidade pública, as qualificadas como organizações sociais ou organizações da sociedade civil de interesse público e os serviços sociais autônomos. Tal conclusão depreende-se da análise da definição apresentada em seu art. 2º²⁰, a qual não abrange agrupamentos sem personalidade jurídica, bem como de seu art. 3º, X²¹, que apontou a preocupação do legislador em deixar expresso a excepcional não incidência das regras às parcerias com os serviços sociais autônomos.

1.1 As Organizações da Sociedade Civil – OSC's no Brasil

De acordo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2012), existem aproximadamente 291.000 organizações da sociedade civil distribuídas pelo país, atuando em

²⁰ 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;

²¹ Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei: [...] X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

diversas áreas, sobretudo na defesa de direitos e interesses dos cidadãos e nos aspectos religiosos.

Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV – e pela Secretaria-Geral da Presidência da República (2014) aponta que a maior parte (90%) das OSC's no Brasil é constituída juridicamente como associação²² e cerca de 45% concentra-se na região Sudeste do país²³. Dentre as principais áreas de atividade econômica estão as OSC's que atuam como organizações associativas (80%), seguida daquelas que atuam na área de educação (5,9%), de atividades ligadas ao esporte, recreação e lazer (5,4%) e de assistência social e saúde, estas últimas somando cerca de 5%. Atividades artísticas, ligadas à agricultura e pecuária e ao meio ambiente representam menos de 1% cada no universo das OSC's.

De acordo com Laís de Figueiredo Lopes *et al.* (2013, p. 10), a maior parte das organizações no âmbito federal exerce suas atividades de maneira autônoma, desatrelada de mecanismos de cooperação com o poder público. Na última década, apenas cerca de 10 mil organizações (o equivalente a 3% das organizações existentes) receberam transferências de recursos públicos para a execução de projetos. Portanto, trata-se de expressivo quantitativo de parceiros em potencial para a ampliação da execução de políticas públicas.

Segundo Mauri J. V. Cruz (2014, p. 122), a definição exata do surgimento de tais organizações no país não é tarefa fácil. “Alguns historiadores remontam aos últimos anos do Brasil Colônia e outros, aos primeiros da República”. No período da ditadura militar, iniciada em 1964, o trabalho dessas entidades serviram de instrumento de luta e resistência diante do fechamento do Congresso e da repressão aos partidos políticos e aos sindicatos²⁴.

Entretanto, foi com a reabertura democrática do país que se fortaleceu a atuação institucional da sociedade civil organizada. A Constituição de 1988 trouxe dispositivos que previam a atuação conjunta com as OSC's na implementação ou execução de políticas públicas na área da saúde (arts. 197 e 198, III), da assistência social (art. 204, I), da educação (arts. 205

²² Seguidas por organizações religiosas (8%) e fundações privadas (2%).

²³ Seguidas do Sul (23%), Nordeste (21%), Centro-Oeste (6%) e Norte (5%)

²⁴ Em 1979, por exemplo, foi fundado o Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis, com o propósito de contribuir com movimentos de reforma agrária e moradia. Tal entidade ficou conhecida por sua luta contra a Casa da Morte, local de tortura nos anos 70.

e 206, IV), da cultura (art. 216, §1º), do meio ambiente (art. 225), da criança e do adolescente (art. 227, §1º).

A garantia constitucional de liberdade de associação para fins lícitos²⁵, bem como a de auto-organização, sem interferência estatal²⁶, afirmaram as condições básicas da atuação dessas organizações no país.

Em que pese as vantagens trazidas pelas parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor - tais como a proximidade com a população, o conhecimento técnico e a capilaridade territorial das entidades -, órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU, identificaram casos de desvirtuamento. Porém, haja vista o descompasso entre a velocidade na celebração de parcerias e na análises das prestações de contas delas decorrentes, os valores repassados que efetivamente não foram aplicados no objeto do ajuste são de difícil apuração, não tendo sido identificadas informações consolidadas e atualizadas a respeito.

Nesse contexto, Paulo Modesto (1998, p. 60) nos lembra do "escândalo do orçamento", esquema de malversação de recursos públicos na década de 90, consistente na utilização por parlamentares federais de entidades filantrópicas de fachada, que eram por eles criadas através de terceiros e por sua ação parlamentar recebiam vultosas somas de recursos públicos sem qualquer compromisso efetivo com atividades relevantes em matéria social ou em benefício da coletividade. Mesmo anos após o ocorrido, tal prática ainda se repete. Em 2010, por exemplo, o Ministério do Turismo pediu a devolução de cerca de R\$ 68 milhões repassados através de emendas parlamentares para celebração de convênios com vistas a realização de festas e eventos.

Houve, ainda, registros de desvio de recursos e falhas na prestação de contas dos repasses, o que acabou por consolidar, talvez prematuramente, uma mentalidade de criminalização dessas entidades “pilantrópicas” (VIOLIN, 2015, p. 330).

²⁵ CF/1988, art. 5º, XVII: “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;”

²⁶ CF/1988, art 5º, inciso XVIII: “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;”.

A matéria foi objeto de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI ²⁷, as quais apuraram denúncias a respeito da atuação irregular de organizações não-governamentais – ONG’s envolvendo, por exemplo, questões ambientais, indígenas e de segurança nacional na região amazônica.

Nos termos do Relatório Final da CPI das ONG’s²⁸, de outubro de 2010 ²⁹, o controle sobre a liberação de recursos para entidades que não prestaram contas anteriores ou que tiveram prestações de contas rejeitadas era bastante frágil. Mesmo inadimplentes junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, muitas entidades continuaram a receber recursos públicos (2010, p. 206).

Em um universo de 42.132 (quarenta e dois mil e cento e trinta e dois) convênios celebrados³⁰ com entidades classificadas como sem fins lucrativos³¹, 234 (duzentos e trinta e quatro) tomadas de contas especiais foram instauradas. Entretanto, o Relatório esclarece que a par de transparecer que menos de 1% dos ajustes tenham apresentado graves irregularidades, tal constatação pode, antes disso, denotar que a fiscalização tenha sido exercida de modo inadequado e/ou sobre apenas uma pequena parcela dos convênios, sendo esta última alternativa apontada como a mais provável (2010, p. 183 e 201).

O documento ainda indicou, à época, que a solução dos problemas encontrados naqueles ajustes, tais como a utilização de critérios subjetivos de seleção e prestações de contas deficientes, passaria pela edição de uma lei, em sentido estrito, disciplinando as parcerias firmadas entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos (2010, p. 8).

Não foi a primeira vez que se reconhecia tal lacuna legislativa. Em 2007, Comissão de Juristas³²- instituída pela Portaria 426/07³³ do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

²⁷ 1ª. CPI das ONG’s (2001-2002), CPI da Terra (2003-2005) e 2ª. CPI das ONG’s (2007-2010)

²⁸ Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6>. Acesso em: 10 de janeiro de 2016.

²⁹ Trata-se de Relatório produzida pela 2ª CPI das ONG’s (2007-2010), a qual apurou o repasse de recursos federais para ONGs e OCIPS no período de 1999 a 30 de abril de 2009.

³⁰ Período de 1999 a 2006.

³¹ Totalizando R\$ 24,5 bilhões, em valores nominais - sem correção pela inflação.

³² Comissão composta pelos administrativistas: Maria Sylvia Zanella di Pietro, Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Sérgio de Andréa Ferreira, Paulo Modesto, Maria Coeli Simões Pires e Floriano de Azevedo Marques Neto.

³³ Alterada pela Portaria 84/08.

– responsável por elaborar anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública³⁴, já apontava a necessidade de um regime jurídico geral para pessoas jurídicas de direito privados sem fins lucrativos, que atuassem em parceria com o Estado³⁵. Almejava-se à época justamente ampliar o controle sobre tais parcerias, suprimindo omissões e carências legislativas e garantindo a boa aplicação dos recursos públicos e o atendimento eficaz do cidadão em serviços de relevância pública.

1.2 Evolução legislativa

Diante da ausência de normativo único com regras gerais sobre a matéria, existiam muitas dúvidas quanto à adequada utilização dos variados instrumentos de transferência voluntária de recursos públicos – tais como convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e parceria e contrato de gestão.

A título de exemplo, a legislação referente a convênios, principal instrumento utilizado pelo Estado para repasse de recursos públicos, originou-se no conceito de formalização de acordos apenas entre órgãos da Administração Pública e entes federados, desconsiderando particularidades das OSC's, como o caráter privado e a autonomia administrativa em relação ao Estado.

³⁴ O anteprojeto elaborado pela Comissão não apresentou-se, da mesma forma que o Decreto-lei 200/1967, como uma Lei Orgânica da Administração Pública, mas sim como um instrumento de estabelecimento de normas gerais sobre a Administração Pública direta e indireta, as entidades paraestatais e as de colaboração (MODESTO (Coord), 2010, p. 21)

³⁵ Em seu Título IV – Das entidades de colaboração, o anteprojeto supria algumas omissões e carências da esparsa legislação então vigente, como o estabelecimento de um único vínculo (contrato de colaboração, gênero dentro do qual se encontraria modalidades de ajuste como contrato de gestão, termo de parceria e convênio) e a exigência de chamamento público no processo de escolha da entidade colaboradora.

Tal instrumento, de realização de objetivos comuns aos parceiros, possui regulamentação esparsa, que abarca o art. 116³⁶ da Lei 8.666/1993, o Decreto nº 6.170/2007³⁷ e a Portaria Interministerial nº 507/11^{38,39}.

Os instrumentos específicos criados no final da década de 1990 – termo de parceria e contrato de gestão – também não foram capazes de atender ao universo amplo e diversificado das parcerias, pois demandavam, respectivamente, qualificação prévia da OSC como OSCIP ou OS (BRASIL, 2014, p. 70).

Ademais, tais qualificações não eram tratadas por leis de caráter nacional, mas leis federais, cuja reprodução pelos demais entes federativos não era de caráter impositivo, deixando de assegurar uma uniformização das regras de formalização dos ajustes.

Ratificando o cenário de dúvidas e insegurança jurídica, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cuja eficácia é limitada por período de dezoito meses, passou a trazer, desde 2003, disposições sobre o tema, como a exigência, ou não, de contrapartida, requisitos para celebração do ajuste e normas quanto à prestação de contas (BRASIL, 2014, p. 74).

Em suma, com o objetivo de aprimorar o modelo e de apresentar alternativas institucionais, dois grandes esforços referentes ao aperfeiçoamento dos marcos normativos da matéria se destacaram e resultaram em mudanças concretas, quais sejam: o Programa Comunidade Solidária⁴⁰, vinculado à Casa Civil durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2001; e a Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, consubstanciado em uma ampla agenda política⁴¹,

³⁶ Lei 8.666/93, 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."

³⁷ Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

³⁸ Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25.07.2007, que dispõe sobre as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

³⁹ Até a publicação do Decreto nº 6.170/2007, os órgãos federais seguiam a Instrução Normativa - IN nº1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o que não impedia os Ministérios de adotarem também regras próprias sobre a matéria, originárias de normas administrativas do próprio órgão ou decorrentes de simples prática administrativa cotidiana (Relatório Final da CPI das ONGs, 2010, p.8).

⁴⁰ O processo gerou a Lei do Voluntariado, em 1998, e a Lei das OSCIPs, em 1999. Em discussões no bojo da reforma do Estado, foi proposta também a Lei das OSs, Lei nº 9.637/1998, objeto da ADI nº 1.923, julgada parcialmente procedente em abril de 2015.

⁴¹ Essa agenda política ampla tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado.

no período de 2011 a 2014, na Secretaria-Geral da Presidência da República⁴², durante o governo de Dilma Rousseff.

Como forma de apoio a esta Plataforma⁴³, o Governo Federal criou em 2011 um Grupo de Trabalho – GT – reunindo representantes do Executivo e de 14 (catorze)⁴⁴ entidades nacionais ligadas a ONGs, organizações religiosas, fundações, institutos empresariais, fóruns, redes e movimentos sociais para debater o tema. Entre as propostas apresentadas pelo GT, estava o anteprojeto de lei que serviu de base para a ação da Plataforma nos debates no Congresso que levaram à aprovação da Lei 13.019/2014.

Nesse sentido, em julho de 2014, buscando conferir maior uniformização das normas sobre parcerias, propiciar maior segurança jurídica e transparência na aplicação dos recursos repassados e respeitar a liberdade constitucional de auto-organização das associações privadas⁴⁵, foi publicada a Lei 13.019/2014, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSC's, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

A entrada em vigor da lei, inicialmente marcada para 90 (noventa) dias após a data de sua publicação (31 de julho de 2014), ocorreu apenas em 23 de janeiro de 2016, nos termos da

⁴² Órgão de assessoramento da Presidência criado em 2003, com competência para interlocução com organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

⁴³ Nesta Plataforma ocorre a articulação de redes que representam mais de 50 mil organizações e movimentos sociais, para discutir e cobrar a criação de um arcabouço legal que dê mais segurança e amplie as possibilidades de organização e atuação da sociedade civil.

⁴⁴ Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf); Fundação Grupo Esquel Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) representando o Conselho Latino Americano de Igrejas (Clai-Brasil); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) representando o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Associação de Proteção ao Meio Ambiente (Apema) representando o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Cáritas Brasileira; Visão Mundial representando a Rede Evangélica Nacional de Ação Social (Renas); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Instituto Socioambiental (ISA) representando o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) e Federação Nacional das Apaes (Fenapae).

⁴⁵ CF/1988, art 5º, inciso XVIII: “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;”.

Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Aos municípios a aplicação das novas regras valerá somente a partir de 1º de janeiro de 2017⁴⁶.

Oportuno registrar que em 27 de abril de 2016 foi publicado o decreto de regulamentação⁴⁷ da Lei 13.019/2014, o qual trouxe dispositivos que poderão ser seguidos também pelos governos estaduais e municipais ou utilizados por estes como base para elaboração de decretos regulamentares próprios.

2. O novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as OSC's – Lei 13.019/2014 e suas alterações pela Lei 13.204/2015 ⁴⁸

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, como ficou conhecida a Lei 13.019/2014, buscou estimular uma gestão pública democrática e mais eficiente, na qual Estado e OSC's atuassem em prol do interesse público.

Suas disposições são aplicáveis a parcerias entre OSC's e entes públicos de todas as esferas federativas, incluindo autarquias, fundações e empresas públicas, com vistas a garantir maior uniformização das normas e estabilidade das relações, a partir do aumento de confiança entre as partes⁴⁹.

⁴⁶ “Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos quinhentos e quarenta dias de sua publicação oficial, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo. § 1º Para os Municípios, esta Lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017. § 2º Por ato administrativo local, o disposto nesta Lei poderá ser implantado nos Municípios a partir da data decorrente do disposto no **caput**.”

⁴⁷ Decreto 8.726/2016, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm. Acesso em: 28 de abril de 2016.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Conforme pontua Carvalho Filho (2015, p. 375), a elaboração da Lei 13.019/2014 fundamenta-se no art. 22, XXVII, da CF/1988⁴⁹, que confere à União Federal competência privativa para editar normas gerais de licitação e

A nova legislação não se aplica, entretanto, às parcerias entre a Administração Pública e os serviços sociais autônomos, bem como aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais quando cumpridos os requisitos da Lei nº 9.637/1998⁵⁰. No mesmo sentido, também não abrangerá os termos de parceria com as OSCIP'S quando atendidas às exigências da Lei nº 9.790/1999⁵¹ (art. 3º)^{52 53}.

Nesse contexto, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, ainda poderão se qualificar como organizações sociais e firmar acordos de gestão com o Poder Público para fomentar e executar atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A qualificação como OSCIP e a celebração de termo de parceria também mantêm-se como alternativas à

contratação a serem aplicadas a todos os entes federativos e entidades da administração indireta. Como a competência federal para a matéria limita-se à edição de normas gerais, é necessário o caráter de generalidade para que as demais pessoas federativas elaborem normas específicas, sob pena de vício de constitucionalidade. O mesmo entendimento possuem os autores Ricardo Alexandre e João de Deus (2015, p. 132), segundo os quais o aspecto detalhista de diversas regras constantes no diploma em comento pode levar ao entendimento de que a União teria descido a um grau de especificidade suficiente para que a disposição somente fosse aplicável no âmbito federal. Nesse ponto, Di Pietro (2015, p. 631) entende que a Lei 13.019/2014 padece do mesmo vício da Lei nº 8.666/1993, “porque não diz quais as normas gerais, dando a impressão de que todas contidas na lei têm essa natureza”.

⁵⁰ Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

⁵¹ Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

⁵² Para Tarso Cabral Violin (2015, p. 319), deixou-se, erroneamente, de revogar a Lei de OS, objeto da ADIN nº 1.923, e de unificar todos os regimes de fomento com entidades privadas sem fins lucrativos. Na ADI mencionada pelo autor, prevaleceu o entendimento de que as peculiaridades das OSs devem ser respeitadas na gestão dos recursos públicos, garantindo a observância aos princípios da Administração Pública e a regular aplicação dos recursos.

⁵³ “Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei: I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei; II - (revogado) III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014; VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; VIII - (VETADO); IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: a) membros de Poder ou do Ministério Público; b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; c) pessoas jurídicas de direito público interno; d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.”

formação de vínculo de cooperação entre as partes para aquelas atividades de interesse público previstas no art. 3º⁵⁴ da Lei nº 9.790/1999.⁵⁵

Com o novo marco regulatório, a figura jurídica do convênio, até então frequentemente utilizada nos repasses à OSC's, passa a ser de utilização restrita às parcerias entre entes federados, ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, e com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde – SUS (art. 199, §1º, CF/1988⁵⁶). Registra-se que esta última possibilidade foi incluída pela Lei 13.204/2015, reconhecendo que não se poderia vedar por ato infraconstitucional os convênios com particulares na área da saúde, previstos no texto da CF/1988.

As parcerias tratadas pelo MROSC tem como objeto a execução de atividades⁵⁷ ou projetos⁵⁸, previamente estabelecidos em planos de trabalho, não podendo envolver ou incluir delegação de atividades exclusivas de Estado, tais como as funções de regulação, fiscalização e exercício do poder de polícia.

⁵⁴ “I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.”

⁵⁵ Devido à recente entrada em vigor da Lei 13.019/2014, ainda não é possível avaliar se, na prática, com o novo marco regulatório haverá uma revogação tácita dos dispositivos da Lei nº 9.637/1998 (OS) e da Lei nº 9.790/1999 (OSCIP).

⁵⁶ CF/1988, art. 199, §1º: "A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos."

⁵⁷ 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 (Lei 13.109/2014, art. 2º, III-A)

⁵⁸ 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 (Lei 13.019/2014, art. 2º, III-B).

O texto original da Lei previu dois instrumentos distintos para a formalização do ajuste: o termo de colaboração – onde a proposta é oriunda da Administração (art. 2.º, VII)⁵⁹ – e o termo de fomento, no qual a proposta parte do parceiro privado (art. 2.º, VIII)⁶⁰. Ambos instrumentos envolvendo a transferência de recursos financeiros⁶¹.

Conforme nos esclarece Carvalho Filho (2015, p. 378), trata-se de distinção meramente formal, haja vista que independentemente da iniciativa, haverá uma colaboração entre parceiros. Enquanto no termo de fomento se apoiará as iniciativas das organizações, no termo de colaboração se incentivará a execução de políticas públicas.

Porém, cumpre atentar que a mera previsão de termo de fomento no novo marco regulatório demonstra o reconhecimento, por parte do Estado, de que ações, e inovações, de interesse público possam ser desenvolvidas por OSC's, o que ratifica o ideário de uma democracia participativa. Ou seja, a distinção não é meramente formal, mas apresenta uma dimensão operacional e material quanto ao potencial de inovação nas ações e políticas públicas desenvolvidas em parceria.

Em acréscimo a esses dois instrumentos, a Lei nº 13.204/2015 incluiu o acordo de cooperação ao regime jurídico de parcerias (art. 2.º, VIII-A)⁶². Trata-se de instrumento a ser adotado naquelas parcerias que não envolvam transferência de recursos financeiros.⁶³

⁵⁹ “VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;”

⁶⁰ “VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;”

⁶¹ Di Pietro (2015, p. 299) observa que o emprego das novas expressões – termo de colaboração e termo de fomento – não foi acompanhado de definições distintas daquelas já adotadas em outras leis para designar outros instrumentos de parceria.

⁶² “VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;”

⁶³ A celebração do acordo de cooperação não estará condicionada a realização de chamamento público e nem a designação de comissão de monitoramento e avaliação e gestor da parceria.

As entidades interessadas em formalizar parcerias com o Estado deverão participar de chamamento público⁶⁴, democratizando e zelando pela transparência no acesso e utilização de recursos públicos, ressalvadas as hipóteses previstas pela própria Lei.

Dentre as ressalvas, destaca-se a dispensa do uso de tal instrumento quando – em parcerias cujo objeto for atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social – a OSC for credenciada pelo órgão gestor da respectiva política (art. 30, VI)⁶⁵ e também quando os recursos repassados forem decorrentes de acordos de cooperação ou emendas parlamentares (art. 29)⁶⁶.

Oportuno registrar que a não utilização do chamamento público nos casos de recursos provenientes de emendas parlamentares configura a manutenção da oportunidade de promoção eleitoral daqueles que ocupam cargos eletivos, haja vista propiciar o repasse de verbas a potenciais eleitores, em detrimento do enquadramento em critérios objetivos de seleção.

Em razão da existência de políticas públicas setoriais, tais como ocorre na política de assistência social, ficou permitido incluir nos atos de convocação cláusulas ou condições que façam menção a organizações sediadas ou atuantes em determinada unidade da federação (art. 24, § 2º)⁶⁷.

⁶⁴ A exigência legal de chamamento público para seleção das entidades foi um dos destaques do novo normativo por estar alinhada aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa (CF/1988, art. 37, “caput”). No âmbito federal, o Decreto nº 7.568/2011 trouxe a exigência de utilização do chamamento público, porém, tal regra não era sempre reproduzida nas legislações dos demais entes federativos.

⁶⁵ “Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: I - 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; II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; IV - (VETADO). V - (VETADO); VI - 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.”

⁶⁶ “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.”

⁶⁷ “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. [...] § 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

No que tange aos requisitos de celebração das parcerias, não há exigência de obtenção de qualquer qualificação ou título específico⁶⁸ para que uma instituição possa firmar ajustes com o Poder Público, sendo suficiente que a instituição tenha objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, possua experiência prévia na realização do objeto, condições materiais e capacidade técnica operacional para o cumprimento das metas estabelecidas (art. 33, V)⁶⁹.

O MROSC trouxe um escalonamento do tempo exigido de existência da entidade para a celebração da parceria. O tempo mínimo de 1(um), 2 (dois) ou 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, para celebração de parcerias no âmbito municipal, distrital ou estadual e federal, respectivamente, respeitou a realidade de cada ente federativo, sem deixar de zelar pela segurança jurídica na concretização do objeto do ajuste. Tal prazo poderá ainda ser reduzido por ato específico do ente quando não houver o enquadramento de nenhuma OSC⁷⁰.

Importante pontuar que há vedação expressa para celebração de parcerias com entidades não legalmente constituídas ou omissas no dever de prestar contas decorrente de parceria anterior.

No mesmo sentido, passou a ser vedada a celebração de parceria com entidade que possua dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade

ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais.”

⁶⁸ Tais como os título de utilidade pública federal (Lei 91/1935), de entidades beneficentes de assistência social (Lei 12.101/2009), de organizações sociais (Lei 9.608/1998) e de organizações da sociedade civil de interesse público (Lei 9.790/1999).

⁶⁹ “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; 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.”

⁷⁰ Trata-se de redação dada pela Lei 13.204/2015 em atenção a uma preocupação oriunda desde da publicação do novo marco regulatório, qual seja: de que o excesso de zelo na gestão das parcerias desincentivassem os gestores sobretudo aqueles de pequenos municípios, a celebrar os ajustes, deixando-se de utilizar instrumentos tão importante de gestão participativa e até paralisando serviços públicos essenciais à população.

da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o ajuste (art. 39, III)⁷¹.

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 381), tal impedimento “tenta afastar a zona de influência de tais agentes para a celebração de parcerias mais vantajosas (e algumas vezes ilícitas) para os entes privados”, fortalecendo o princípio da isonomia.

Organizações que tenham entre seus dirigentes pessoa cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares⁷² ou rejeitadas por Tribunal de Contas, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos, que esteja inabilitada de exercer cargo em comissão ou função de confiança ou, ainda, que tenha sido responsabilizada por ato de improbidade administrativa, também estarão proibidas de celebrar qualquer um dos três ajustes previstos na Lei (art. 39, VII).

Passou a ser permitida a atuação em rede por duas ou mais OSC's, mantendo-se a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de ajuste (art. 35-A)⁷³. Trata-se de uma forma de desenvolvimento conjunto de projetos, que pressupõe uma descentralização de ações e valoriza o intercâmbio de conhecimentos. Ademais, representa maior chance de participação de entidades menores e locais, democratizando o próprio acesso aos recursos públicos.

A contrapartida financeira, aspecto que gerava muitas dúvidas até a publicação do MROSC, não poderá ser exigida como requisito para celebração de parceria, facultada a

⁷¹ Antes da alteração trazida pela Lei 13.204/2015, a vedação atingia dirigentes de qualquer esfera governamental.

⁷² Aquelas OSC's que tiverem sua prestação de contas avaliada como irregular, poderão promover ações compensatórias de interesse público, mediante apresentação de novo plano de trabalho, desde que não tenha agido com dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos (art. 72, § 2º)¹⁰⁴. Trata-se de inovação interessante tanto para o Poder Público, pelas chances de efetivo ressarcimento ao erário e de possibilidade de reparo ainda no âmbito administrativo, quanto para às OSC's, que não ficarão mais impedidas de celebrar parcerias.

⁷³ “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.”

exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento (art. 35, § 1º)⁷⁴.

Dessa forma, pode-se assumir que, ao realizar a parceria, a contrapartida da OSC seria o próprio cumprimento de sua missão institucional, através de sua expertise nas temáticas sociais e articulação na execução das políticas públicas. O financiamento da realização do objeto caberia, em suma, apenas ao parceiro público, ratificando a necessidade de controle no emprego dos repasses.

A profissionalização, um dos ideários do gerencialismo, recebeu atenção especial no atual regime de parcerias. Reconhecendo a necessidade de atualização e especialização de todos os envolvidos na concretização do objeto pactuado, o novo marco regulatório trouxe a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público como diretrizes fundamentais, bem como o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social (art. 6º)⁷⁵.

Para garantir a concretização de tais diretrizes, a União poderá instituir, em coordenação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organizações da sociedade civil, programas de capacitação voltados para todos os integrantes do processo de formalização e monitoramento e avaliação dos ajustes (art. 7º)⁷⁶. Em que pese tais previsões, a descrição da qualificação técnica

⁷⁴ “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: [...] § 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.”

⁷⁵ “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; 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.”

⁷⁶ “Art. 7º A União poderá instituir, em coordenação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organizações da sociedade civil, programas de capacitação voltados a: I - administradores públicos, dirigentes e gestores; II - representantes de organizações da sociedade civil; III - membros de conselhos de políticas

necessária à designação de gestores assumiu caráter pouco objetivo, qual seja: “gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz” (art. 8º, III).

Superando o paradigma de que as ações sociais são movidas por caridade e possuem caráter eventual, há previsão legal para pagamento, com recursos vinculados à parceria, de despesas com a remuneração da equipe⁷⁷ encarregada da execução do plano de trabalho, abrangendo os custos com impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas (art. 46, I)⁷⁸. Tal previsão ratificou o aspecto profissional dos trabalhos desenvolvidos pelas OSC's.

Importante destacar que os mecanismos de controle do novo regime jurídico de parcerias abarcam não apenas as OSC's, mas também o próprio administrador público, o qual deverá considerar, ao decidir sobre a celebração de parcerias, sua capacidade operacional e as obrigações e responsabilidades decorrentes do ajuste, devendo assegurar o provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários ao desempenho de suas atividades (art.8)⁷⁹.

Nesse ponto, o novo marco parece reconhecer a existência de numerosas prestações de contas não analisadas pela Administração Pública e a frequente realização de parcerias sem o

públicas; IV - membros de comissões de seleção; V - membros de comissões de monitoramento e avaliação; VI - demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias disciplinadas nesta Lei.”

⁷⁷ A remuneração de equipe de trabalho era autorizada para OSCIP (Lei 9.790/1999, art. 10, IV) e OS (Lei 9.637/1998, art. 7º, II), proibida para entes federados (CF/1988, art. 167, X) e sem previsão para os casos de convênios.

⁷⁸ “Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; a) (revogada); b) (revogada); c) (revogada); II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria; IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.”

⁷⁹ “Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público: I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades; II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário; III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz; IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica. Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o **caput** deste artigo.”

devido monitoramento, recorrentemente justificada pela falta de recursos humanos da unidade e desconhecimento técnico sobre a matéria.

A execução dos ajustes deverá ser acompanhada e fiscalizada não só pelo administrador público⁸⁰, mas também pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo e estará ainda sujeita aos mecanismos de controle social previstos na legislação (art. 60)⁸¹.

Em atenção às disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)⁸², por exemplo, nas parcerias com vigência superior a um ano, há previsão de participação dos beneficiários na avaliação do desempenho das organizações por meio de pesquisa de satisfação como mecanismo de monitoramento e avaliação. Para isso, a Administração Pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos (art. 58, §§2º e 3º)⁸³.

Também foi instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual OSC's, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao Poder Público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público (art. 18)⁸⁴.

⁸⁰ Agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros (Lei 13.019/2014, art. 2º, V).

⁸¹ “Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo. Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.”

⁸² De acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos são obrigadas a promover “transparência ativa” de seus estatutos, quadro de dirigentes, instrumentos firmados e relatórios de prestação de contas correspondentes, permitindo aos cidadãos conhecer e monitorar a realidade das parcerias e da atuação das OSC's.

⁸³ “Art. 58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria. § 1º Para a implementação do disposto no **caput**, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos. § 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas. § 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.”

⁸⁴ “Art. 18. É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público

Tais oportunidades de participação nas sugestões de parcerias a serem firmadas, bem como na avaliação de suas execuções, são mudanças institucionais convergentes com o movimento geral de transparência no uso dos recursos públicos e fomentadoras do engajamento da população nas decisões públicas e das organizações, ou seja, alinhadas aos preceitos da democracia participativa.

De acordo com Lopez *et al.* (2014, p. 341), tal estímulo à transparência ajuda a superar problemas observados em duas importantes etapas das políticas executadas com OSC's, quais sejam: o monitoramento da execução e a avaliação dos resultados na prestação de contas.

2.1 A priorização do controle de resultados no novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as OSC's.

A Lei 13.019/2014 estabeleceu a priorização do controle de resultados como uma das diretrizes fundamentais do regime jurídico de parcerias (art. 6º, II)⁸⁵, enfrentando o desafio de harmonizar dois objetivos antagônicos do direito administrativo contemporâneo, quais sejam: aperfeiçoar os mecanismos de controle da administração e assegurar sua eficiência (PATRÍCIA BAPTISTA⁸⁶ *apud* FALCÃO *et al.*, 2013, p. 18).⁸⁷

Porém, conforme reconhece a própria Secretaria-Geral da Presidência da República (2014, p. 113), ainda será necessário adotar concomitantemente o controle de meios por

para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.”

⁸⁵ “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; 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.”

⁸⁶ BAPTISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

⁸⁷ Paulo Modesto (*apud* VIOLIN, 2015, p. 81) também demonstra preocupação com a eficiência da gestão pública, entendendo ser indispensável a superação do tradicional vezo burocrático que converteu a Administração numa cara “máquina de impedir”, cujos normativos basilares de atuação dispõe “artigo primeiro: não pode; artigo segundo: em caso de dúvida, abstenha-se; artigo terceiro: se é urgente, espere; artigo quarto: sempre é mais prudente não fazer nada”.

ausência de parâmetros e critérios que possam estabelecer segurança suficiente à utilização dos recursos públicos. Para a priorização dos resultados é necessário que se construa cada vez mais o conhecimento sobre custos, métodos e indicadores.

No novo marco regulatório, a celebração e formalização do termo de colaboração e de fomento foi condicionada à designação de um gestor⁸⁸ e de uma comissão de monitoramento e avaliação da parceria⁸⁹ (art. 35, V)⁹⁰.

Tal comissão receberá da Administração Pública relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria que conterà, dentre outros, descrição sumária das atividades e metas estabelecidas, bem como análise de eventuais auditorias realizadas pelo controle interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva (art. 59)⁹¹.

O texto original da Lei 13.019/2014 previa que o relatório técnico de monitoramento e avaliação contivesse análise de inúmeros documentos comprobatórios das despesas apresentados pela OSC na prestação de contas, apontando para a inexistência de uma efetiva priorização do controle de resultados. Entretanto, o dispositivo sofreu um ajuste redacional pela Lei 13.204/2015, condicionando tal análise apenas aos casos em que não for comprovado o

⁸⁸ Agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização (art. 2º, VI).

⁸⁹ 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 (art. 2º, XI).

⁹⁰ A criação de comissão de avaliação da parceria já era prevista pelo art. 8º da Lei 9.637/1998 e pelo art. 11 da Lei 9.790/1999.

⁹¹ “Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil. § 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter: I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas; II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho; III - valores efetivamente transferidos pela administração pública; IV - ~~(revogado)~~; V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento; VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias. § 2º No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei.”

alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento (art. 59, V)⁹¹.

A aferição do cumprimento das metas terá por base os parâmetros definidos no plano de trabalho (art. 22, IV)⁹² e a avaliação de resultados contará com indicadores, qualitativos e quantitativos (art. 23, VI)⁹³. Nesse cenário, demonstra-se essencial que a Administração Pública estabeleça indicadores também para suas próprias políticas públicas, para fins de orientar a definição de parâmetros consistentes e sensíveis para cada parceria firmada, capazes de representar o impacto do benefício social obtido com a execução do objeto.

Interessante lembrar que no texto original da Lei, o Poder Público extrapolava os meios de controle determinando que o dirigente⁹⁴ da entidade parceira se responsabilizasse de forma solidária pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas (art. 37).

Tal dispositivo foi acertadamente revogado pela Lei 13.204/2015, afinal tal exigência não é feita a outras pessoas jurídicas que celebram ajustes com a Administração Pública e viria a desestimular a realização das parcerias de que tratam o novo regime jurídico.

No mesmo sentido, revogou-se o texto original do art. 42, XVIII, marcado pelo burocrático controle de meios e pelo desrespeito à autonomia constitucional de auto-organização das entidades. Tal dispositivo exigia que as OSC's inserissem nas cláusulas dos contratos com seus fornecedores a permissão de livre acesso dos servidores/empregados dos

⁹² “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. V - [\(revogado\)](#); VI - [\(revogado\)](#); VII - [\(revogado\)](#); VIII - [\(revogado\)](#); IX - [\(revogado\)](#); X - [\(revogado\)](#). Parágrafo único. [\(Revogado\)](#).”

⁹³ “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 - [\(revogado\)](#); IV - custos; V - [\(revogado\)](#); VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados.”

⁹⁴ Pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros (art. 2º, IV).

órgãos ou entidades públicas repassadoras de recursos, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa contratada⁹⁵.

No que tange à prestação de contas, a Lei 13.019/14 demonstrou estar alinhada com o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁹⁶, pois trouxe a previsão de análise dos dados financeiros, estabelecendo nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes (art. 64, § 2º)⁹⁷.

Entretanto, a nova Lei parece ter almejado deixar de lado o controle meramente burocrático, e excessivamente custoso, valorizando o alcance das metas pactuadas e trazendo orientação expressa para se considerar na análise da prestação de contas a verdade real e os resultados alcançados (art. 64, §3º). Se colocada em prática pelos gestores e administradores públicos, tal previsão trará celeridade e eficiência na análise das contas apresentadas.

Ainda alinhando-se a um enfoque mais gerencial, o MROSC prevê a adoção de procedimentos de prestação de contas simplificada. Entretanto, embora o texto original estabelecesse um parâmetro de valor do ajuste igual ou inferior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), a nova redação dada pela Lei 13.204/2015 apenas dispõe que o tema será objeto de regulamentação (art. 63, § 3º)⁹⁸.

⁹⁵ O livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno, bem como do Tribunal de Contas, a documentos e informações relacionadas aos ajustes, além do próprio acesso ao local de execução do objeto pactuado foi mantida (art. 42, XV).

⁹⁶ “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#). § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (Lei Complementar nº 101/00 - LRF)

⁹⁷ “Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu 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. § 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente. § 2º 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. § 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados. § 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento.”

⁹⁸ “Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados

Tal alteração poderá garantir que cada ente estabeleça um valor compatível com sua realidade econômico-financeira, porém cabe atentar que a ausência total de parâmetros pode levar a adoção de critérios demasiadamente distintos entre os entes federados. Trata-se, entretanto, de inegável avanço do ponto de vista da valorização do princípio da eficiência.

No que tange à previsão de prestação de contas parcial – antes (texto original) incidente sempre que houvesse mais de 1 (uma) parcela – passa a ser aplicável apenas a parcerias com duração superior a 1 (um) ano, quando a organização deverá, ao final de cada exercício financeiro, apresentar sua prestação de contas (art. 67, §2º)⁹⁹.

Da análise do texto legal, parece estar permitido o repasse, dentro do período de um ano, sem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos pela entidade. Nesse ponto, talvez o controle tenha sido demasiadamente flexibilizado, representando risco de liberação de recursos a entidades que possam não ter atingido os resultados almejados com as parcelas anteriores. Porém, forçoso reconhecer que a exigência de prestação de contas de cada repasse gerou nos últimos um infinito estoque de processos pendentes de análise que se amontoam nas repartições públicas, representando um custo excessivamente alto para a administração.

Com o intuito de simplificar e racionalizar os procedimentos de prestações de contas, há previsão para fornecimento de manuais específicos às OSC's que celebrem parcerias com a Administração Pública, porém o conteúdo mínimo de tais documentos não foi definido pela Lei (art. 63, §1º)¹⁰⁰. Se devidamente elaborados, a utilização de tais manuais poderão reduzir

esperados, até o período de que trata a prestação de contas. § 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente. § 2º 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. § 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados. § 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento.”

⁹⁹ “Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada. [...] § 2º Se a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto.”

¹⁰⁰ “Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho. § 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos. § 2º Eventuais alterações no conteúdo dos manuais referidos no § 1º deste artigo devem ser previamente informadas à organização da sociedade civil e publicadas em meios oficiais de comunicação. § 3º O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas.”

significativamente o quantitativo de tomadas de contas especiais instauradas pelos órgãos de controle em virtude de irregularidades na fase de prestação de contas.

O Poder Público terá até 150 (cento e cinquenta) dias para apreciar as prestações de contas finais a ele apresentadas, as quais poderão ser avaliadas como regulares¹⁰¹, regulares com ressalvas¹⁰² e irregulares¹⁰³ (arts. 71 e 72)¹⁰⁴. O transcurso de tal prazo sem apreciação, entretanto, não significa impossibilidade de análise em data posterior, nem impede a adoção de medidas punitivas voltadas ao ressarcimento de possíveis danos aos cofres públicos.

Porém, cumpre atentar para o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a aplicação de sanções administrativas decorrentes de infração relacionada à execução da parceria (art. 73,

¹⁰¹ Quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho (art. 72, I).

¹⁰² Quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário (art. 72, II).

¹⁰³ Quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias: a) omissão no dever de prestar contas; b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos (art. 72, III).

¹⁰⁴ “Art. 71. A administração pública apreciará a prestação final de contas apresentada, no prazo de até cento e cinquenta dias, contado da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável justificadamente por igual período.”

“Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas: I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário; III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias: a) omissão no dever de prestar contas; b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos. § 1º O administrador público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação. § 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se 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.” c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos. § 1º O administrador público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação. § 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se 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.”

§2º)¹⁰⁵. Frisa-se, entretanto, que tal prazo prescricional não aplica-se às ações de ressarcimento (CF/1988, art.37, §5º)¹⁰⁶.

Se por um lado o estabelecimento de tais prazos respeita a garantia constitucional de razoável duração do processo¹⁰⁷ e fortalece a segurança jurídica dos ajustes, por outro, a Administração Pública precisará se reorganizar para garantir agilidade na análise das prestações de contas a ela encaminhadas. A continuidade do controle meramente burocrático de meios, até então adotado, dificilmente minimizará o risco de não descobrir tempestivamente falhas na execução das parcerias.

Destaca-se que a “prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou de infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”, então ensejadora de julgamento irregular no texto original, deixou de constar na redação dada pela Lei 13.204/2015.

Trata-se de alteração condizente com a priorização do controle por resultados e a flexibilização das exigências burocráticas até então vigentes. Tal previsão possibilitava amplo enquadramento de condutas, inclusive daquelas que não acarretavam prejuízo aos cofres públicos ou descumprimento das metas pactuadas.

Importante destacar que a prestação de contas, bem como as impropriedades que derem causa a uma possível rejeição das contas, dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado (art. 65 e 69, §6º)¹⁰⁸. Dessa forma, reconhecendo tratar-se de aspecto tecnológico ainda não disponível a todos os entes da federação, a Lei trouxe a

¹⁰⁵ “§ 2º Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria. §3º A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração”

¹⁰⁶ CF/1988, art.37, §5º: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”

¹⁰⁷ CF/1988, art. 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

¹⁰⁸ “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.”

“Art. 69. A organização da sociedade civil prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano. [...] § 6º As impropriedades que deram causa à rejeição da prestação de contas serão registradas em plataforma eletrônica de acesso público, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública, conforme definido em regulamento.”

possibilidade de adesão ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, da União (art. 81)¹⁰⁹.

Porém, enquanto se adotem as medidas adaptativas necessárias à utilização do SICONV ou de sistemas correspondentes, há permissão para continuidade de adoção das rotinas previstas antes da entrada em vigor do novo marco regulatório e os Municípios com até 100.000 (cem mil) habitantes estão autorizados a efetivar a prestação de contas, e os atos dela decorrentes, sem utilização de plataforma eletrônica (art. 81-A)¹¹⁰.

Em que pese reconhecer a intenção de se fortalecer a transparência respeitando as peculiaridades tecnológicas e econômicas de cada ente, tal dispositivo pode enfraquecer a prática do novo marco regulatório, dando sobrevida a práticas de controle meramente burocráticas, sobretudo por dois aspectos: 1) ausência de prazo máximo para a manutenção da adoção das antigas rotinas; e 2) significativo percentual (cerca de 95%)¹¹¹ de municípios brasileiros que se enquadram no limite estipulado de até 100 mil habitantes.

Ainda é importante lembrar que concomitantemente à priorização do controle de resultados, o MROSC traz mecanismos de controle prévio, de natureza cautelar, como aqueles presentes nos atos preparatório à formalização do ajuste¹¹², e também formas de controle repressivo, empregadas quando do não atingimento dos resultados pactuados, ambos com caráter formalista. É o caso, por exemplo, das alterações realizadas pelo novo marco na Lei 8.429/1992¹¹³.

¹⁰⁹ “Art. 81. Mediante autorização da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão aderir ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para utilizar suas funcionalidades no cumprimento desta Lei.”

¹¹⁰ “Art. 81-A. Até que seja viabilizada a adaptação do sistema de que trata o art. 81 ou de seus correspondentes nas demais unidades da federação: I - serão utilizadas as rotinas previstas antes da entrada em vigor desta Lei para repasse de recursos a organizações da sociedade civil decorrentes de parcerias celebradas nos termos desta Lei; II - os Municípios de até cem mil habitantes serão autorizados a efetivar a prestação de contas e os atos dela decorrentes sem utilização da plataforma eletrônica prevista no art. 65.”

¹¹¹ O Brasil possui, segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros 2013 – IBGE, 5.570 municípios, dos quais 5.271 possuem até 100 mil habitantes.

¹¹² Requisitos de elaboração do plano de trabalho (art. 22), do edital de chamamento público (art. 24, §1º) e de celebração das parcerias (art. 33)

¹¹³ 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.

Dentre elas, destaco a inserção, no art. 11 do normativo acima mencionado, da seguinte hipótese de ato de improbidade administrativa: “VIII – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.”

Trata-se de dispositivo com ampla possibilidade de enquadramento de condutas, o que nos leva a esperar que, na prática, o controle minucioso dos meios prejudique uma efetiva priorização do controle de resultados.

Afinal, excessos de enquadramento como “atos de improbidade administrativa” trazem insegurança aos gestores, que passam a se preocupar não apenas com tomadas de decisões adequadas, mas também com aquelas que afastam o risco de julgamento de sua gestão, o que nem sempre representa o caminho mais eficiente para a concretização dos objetivos pactuados e coloca em segundo plano a adoção de práticas gerenciais.

3. Considerações Finais

O advento da Lei 13.019/2014 representou significativo avanço ao tentar suprir a lacuna legislativa de um regime jurídico para os repasses realizados a OSC's, necessidade reiterada em diversas oportunidades, como no anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública e no Relatório Final da CPI das ONG's.

Na prática, entretanto, o novo marco não abrangeu todos os tipos de repasse¹¹⁴, deixando-se de efetivamente uniformizar todas as parcerias em uma só lei. Ademais, deixou de esclarecer questões críticas e necessárias a uma gestão eficiente, como as diretrizes mínimas para a adoção do mecanismo de prestação de contas simplificada.

Inegável, porém, que muitos dos dispositivos legais demonstraram preocupação com a garantia constitucional de auto-organização das OSC's e ratificaram a democracia participativa por meio do oferecimento de canais de participação da sociedade na execução, e acompanhamento, de políticas públicas. Dispuseram, ainda, sobre aspectos importantes, e até então pouco claros, como a obrigatoriedade de chamamento público – em que pesem as

¹¹⁴ A nova legislação não se aplica, por exemplo, aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais quando cumpridos os requisitos da Lei nº 9.637/1998. No mesmo sentido, também não abrangerá os termos de parceria com as OSCIP'S quando atendidas às exigências da Lei nº 9.790/1999.

numerosas ressalvas trazidas pela Lei 13.204/2015 – a não exigência de contrapartida financeira para a realização dos ajustes, a possibilidade de remuneração da equipe de trabalho e a responsabilidade do próprio administrador público em avaliar se a capacidade operacional de seu órgão é compatível com as responsabilidades decorrentes do ajuste, tais como adequado monitoramento e análise tempestiva das prestações de contas.

Uma das principais inovações da Lei, a diretriz de priorização do controle de resultados, faz com que a sistemática apresentação de documentos comprovando despesas não seja mais suficiente para, por si só, assegurar a regularidade das contas dos recursos repassados. Torna-se indispensável a comprovação do alcance dos objetivos pactuados.

Apesar do aspecto gerencial positivo de tal estipulação, os reflexos de tal previsão legal restarão ainda, de certa forma, limitados¹¹⁵ pelos controles de meios coexistentes. Afinal, é de se esperar que o temor dos dirigentes das OSC's de terem suas condutas questionadas pelo rigoroso crivo do controle de meios faça com que continuem adotando medidas mais conservadoras, ainda que menos eficientes ao alcance dos resultados buscados pela parceria.

É necessário, portanto, que a Administração Pública se reestruture, definindo e utilizando indicadores quantitativos e qualitativos no planejamento e na mensuração de suas políticas sociais, para fins de orientar a definição de indicadores consistentes e sensíveis para cada parceria firmada, capazes de representar fidedignamente o impacto do benefício social obtido com a execução do objeto. Assim, resguarda-se a OSC de questionamentos subjetivos quanto à concretização dos resultados oriundos do ajuste e assegura-se ao Poder Público a aferição da efetividade das relações firmadas com a sociedade civil organizada.

4. Referências

ALEXANDRE, Ricardo; João de Deus. **Direito administrativo esquematizado**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

¹¹⁵ A própria Secretaria-Geral da Presidência da República (2014, p. 113) reconhece que ainda é necessário adotar concomitantemente o controle de meios, por ausência de parâmetros e critérios capazes de estabelecer segurança suficiente à utilização dos recursos públicos, até que se construa adequado conhecimento sobre custos, métodos e indicadores para a priorização dos resultados.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em: 10 de novembro de 2015.

_____. **Lei n.º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm . Acesso em: 04 de novembro de 2015.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, novembro de 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> . Acesso em: 04 de janeiro de 2016.

_____. **Relatório Final da CPI “das ONGs”.** Brasília, outubro de 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6> . Acesso em: 10 de janeiro de 2016.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014.** Brasília: Governo Federal, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/annab/Downloads/FINALFINALMROSC.pdf> . Acesso em: 8 de fevereiro de 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

CRUZ, Mauri J.V. **Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações da Sociedade Civil Brasileira.** A Face Privada na Gestão das Políticas Públicas. Organizadoras: Ana Lúcia Suárez Maciel e Erica Bomfim Bordin. Capítulo 5. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0008/4321/Mauri_Cruz.pdf . Acesso em: 15 de novembro de 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 10ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. **Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal**. Rio de Janeiro/Brasília: FGV Projetos/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf>. Acesso em: 14 de novembro de 2015.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) e ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil** (Fasfil). Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2015.

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo; ARAUJO JUNIOR, Evânio Antônio de; SOUZA, Aline Gonçalves de; SANT'ANA, Diogo de. **As parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória**. Novena Conferencia Regional de ISTR Santiago de Chile 2013. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0008/5671/sg-novena-conferencia.pdf>. Acesso em: 14 de novembro de 2015.

LOPEZ, Felix; LOPES, Laís de Figueiredo; SOUTO, Baiena; SANT'ANA, Diogo de. **A Interação entre as Organizações da Sociedade Civil e o Governo Federal: Colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis**. **Brasil em Desenvolvimento 2014**. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. v2. Editores Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri e Sergei Suarez Dillon Soares. Capítulo 15. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0008/4322/Capitulo_BD_2014_1_.pdf. Acesso em: 27 de junho de 2015.

MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MODESTO, Paulo. **Anteprojeto de nova lei de organização administrativa: síntese e contexto**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, julho/agosto/setembro 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-27-SETEMBRO-2011-PAULO-MODESTO.pdf>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2016.

_____, Paulo. **O Direito Administrativo do Terceiro Setor: a Aplicação do Direito Público às Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 25, março, abril, maio, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-25-MAIO-2011-PAULO-MODESTO.pdf>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2016.

_____, Paulo. **Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil**. Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, n.º. 214, p. 55-68, outubro/dezembro de 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47266/45373>. Acesso em: 2 de março de 2016.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica**. 3ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2015.