



DIREITO ADMINISTRATIVO. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. NOVOS INSTRUMENTOS DE PARCEIRA COM O ESTADO; TERMOS DE PARCERIA, TERMOS DE FOMENTO, ACORDOS DE COOPERAÇÃO. PARCERIAS COM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS E SEM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS. CHAMAMENTO PÚBLICO. TRANSPARÊNCIA AOS PROCEDIMENTOS. LANÇAMENTO DO EDITAL DE CONVOCAÇÃO. PLANO DE TRABALHO

RINALDO O. A. DE FARIA

1. Consulta

o insigne Secretário de Administração e Planejamento da Prefeitura Municipal de Buritis, Emílio Guimarães Campos Sobrinho promove consulta a esta Procuradoria Jurídica com o escopo de dirimir a questão acerca da aplicação dos dispositivos da Lei nº 13.019/2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, sobre o instrumento jurídico que viabilizará aporte financeiro do Erário Municipal em prol das Organizações da Sociedade Civil sediadas no Município de Buritis – MG.

Foi lançado Plano de Trabalho das Organizações da Sociedade Civil para o ano corrente, nos moldes daquilo preconizado pela Lei nº 13.019/2014.

É o relatório. Passo a opinar.

2. Parecer

2.1. Conceito e fundamentos

A Lei nº 13.019/2014 estabelece as normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho.

As parcerias, assim como os convênios administrativos, distinguem-se dos contratos. Nas parcerias definidas pela nova lei, as partes envolvidas possuem um interesse comum, recíproco: a execução de atividades ou de projetos para a consecução de finalidades de interesse público. Já no caso dos contratos, as partes envolvidas apresentam interesses antagônicos. Em um contrato de compra e venda firmado entre a Administração Pública e um particular, por exemplo, o interesse da administração é adquirir a mercadoria obtendo o maior lucro. Já no caso de uma parceria firmada entre a Administração Pública e uma creche filantrópica, por exemplo, o objetivo de ambos os parceiros provavelmente será atender ao maior número possível de crianças segundo padrões mínimos de qualidade e segurança definidos no plano de trabalho.

Ademais, a legislação nacional atualmente prevê uma grande variedade de instrumentos de parceria que poderão ser formalizados entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas



para a realização de objetivos de interesse comum. Assim, por exemplo, podemos citar o contrato de gestão a ser firmado com as entidades qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei nº 9.637, de 15.5.1998, o termo de parceria, que poderá ser firmado com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, conforme previsto na Lei nº 9.790, de 23.3.1999; os termos de outorga, convênio e contrato a serem firmados com as instituições científicas, tecnológicas e de inovação – ICTs, nos termos da Lei nº 10.973, de 21.2.2004, entre outros.

Já as parcerias de que cuida a Lei nº 13.019/2014 terão sempre de um lado a Administração Pública e de outro as organizações da sociedade civil. Dessa forma, estão excluídos do âmbito da incidência da nova lei os convênios em sentido estrito, realizados entre órgãos e entidades da administração pública em nível federal, estadual e municipal. Essas parcerias são regidas pelo art. 116 da Lei nº 8.666/1993, não se lhes aplicando as disposições da Lei nº 13.019/2014, além de serem regulamentadas na esfera federal pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

Para os efeitos da lei nº 13.019/2014, considera-se organização da sociedade civil, nos termos do art. 2, I:

“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;”

Dessa forma, estão obviamente excluídas do conceito de organização da sociedade civil as atividades empresariais, nos termos do art. 966 do Código Civil, empresário é definido como “atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens e serviços”. Ademais, as parcerias entre os órgãos e entidades da Administração Pública, conforme dito, não serão regidas pela nova lei, submetendo-se à disciplina do art. 116 da Lei nº 8.666/1993.

“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.”

O rol das organizações da sociedade civil indicado nesta alínea é exemplificativo e, como regra geral, a lei optou por uma definição teleológica das parcerias a serem reguladas pelo novo texto normativo. Assim, organizações sem fins lucrativos que se dediquem a outras finalidades de



interesse público não expressamente listadas no preceito, mas que sejam reciprocamente previstas entre as finalidades de órgãos e entidades da Administração Pública, poderão também se beneficiar das parcerias previstas na nova lei.

“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;”

As organizações religiosas poderão ser parceiras no que se refere às atividades e projetos que desenvolverem de interesse público e de cunho social. Afinal, é comum que elas mantenham creches, escolas, hospitais, centros para tratamento e reabilitação de dependentes químicos, restaurantes comunitários, abrigos, entre outras instituições cuja finalidade social vai muito além do ofício religioso.

Do outro lado das novas parcerias, está a Administração Pública, cujo conceito definido pela nova lei inclui a União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal. Assim, o conceito de Administração Pública, nos termos da lei, abrange, além da União, estados, municípios e respectivas autarquias e fundações, as subsidiárias das empresas públicas e sociedades de economia mista que receberem recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

O novo texto normativo introduz os três instrumentos que serão utilizados na formulação das parcerias: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação, assim definidos:

- ✓ *Termo de colaboração*: instrumento por meio do qual são formalizadas com organizações as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração Pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.
- ✓ *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.
- ✓ *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.

A principal diferença, conforme se nota, é que as parcerias podem envolver ou não a transferência de recursos. Nos casos do termo de colaboração e do termo de fomento, há transferência de recursos financeiros das entidades da Administração Pública para a organização da sociedade civil. Já no acordo de cooperação, não há transferência de recursos, limitando-se a estabelecer direitos, responsabilidades e obrigações entre as partes.



Há exigência do chamamento público tanto para o termo de colaboração quanto para o termo de fomento, consoante dispõe o art. 2º, XII, que define o chamamento público como:

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

(...);

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;”

Cabe dispensa do chamamento público nas situações que envolvam as seguintes condições:

“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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

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.”

Lado outro, não há impeço para que os aportes financeiros consignados no orçamento municipal sigam, incontinenti, os preceitos encartados na legislação reitora.

2.2. Requisitos para celebração do termo de fomento e do termo de colaboração

Para garantir a efetiva aplicação dos princípios administrativos da legalidade, moralidade, impessoalidade, transparência e publicidade, a Lei nº 13.019/2014 enumera vários requisitos



que deverão ser obrigatoriamente observados para que a Administração Pública possa celebrar os termos de fomento e de colaboração. Este poder-dever ao mesmo tempo que vislumbra parcerias público-privadas na consecução de atividades de interesse da sociedade e do Estado, impõe uma base procedimental rígida e ordenada para garantir o exercício da cidadania.

Há uma demanda social para criação e consolidação de processos transparentes e legítimos em todos os níveis e esferas do Estado, dos governos e das administrações públicas. Não se trata de formalismos burocráticos sem substância, mas de elementos essenciais para construir instrumentos e processos com objetividade, transparência e probidade.

Caso um cidadão pretenda verificar se determinada ação ou programa estatal encontra-se revestido com as normas e princípios constitucionais e legais vigentes, necessitará de dados concretos e verificáveis, com requisitos objetivos, para exercer seu julgamento e concretizar a máxima de que todo poder emana do povo. Quais são estes dados? No momento histórico-normativo do nosso país, os requisitos essenciais que a norma elege e determina que sejam observados na elaboração, celebração, execução, avaliação e prestação de contas das ações que os entes estatais estão praticando.

Tanto na Lei nº 13.019/2014 como no Decreto nº 8.726/2016 há previsões de elementos que devem constar necessariamente nos termos de fomento e de colaboração no intuito de garantir lisura dos instrumentos e idoneidade das partes.

2.3. Plano de Trabalho

O plano de trabalho é um documento eminentemente técnico.

O plano de trabalho é o instrumento que servirá de base para a gestão da parceria, pois nele serão definidas e delimitadas as ações, os objetivos, as metas e os indicadores, estabelecidos os prazos (cronograma), bens e valores, além de outros elementos que funcionem como substrato fático que permitirá a execução e concretização das atividades de interesse público que justificaram a celebração dos termos de fomento e de colaboração.

Serve o plano de trabalho de instrumento de transparência, monitoramento, avaliação e controle por parte dos órgãos competentes e por qualquer cidadão. Para que se possa verificar se na parceria encontram-se executadas as atividades conforme o planejado, a base é o plano de trabalho. Basta fazer uma comparação entre o que está escrito no plano de trabalho com o que foi ou está sendo realizado para concluir se há correspondência ou não.

O plano de trabalho é documento obrigatório em todo termo de fomento ou termo de colaboração, o que significa dizer que sua ausência decretará a nulidade da parceria firmada. Este alerta é de suma importância, já que tanto os entes públicos como as OSCs deverão discutir, planejar, elaborar e anexar o plano de trabalho no documento principal (termo ou acordo), sob pena de extinção da parceria por nulidade e possíveis responsabilizações civis e administrativas (penalidades e processos de reposição ao erário).



O art. 22 da Lei nº 13.019/2014 apresenta um rol com quatro atos básicos que deverão compor o plano de trabalho. Não se trata de um rol taxativo, mas sim da descrição dos elementos mínimos obrigatórios que devem constar do plano, com a possibilidade de se incluir outros itens dependendo do tipo de parceria que será firmada – o que é inclusive aconselhável.

“Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

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

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

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

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

X - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

3. Conclusão

Destarte, com supedâneo na legislação que passará a reger as formas de parcerias passíveis de celebração entre entidades privadas e a Administração Pública, o Plano de Trabalho aqui analisado é elemento primordial a secundar os termos de fomento e os termos de colaboração passíveis de celebração.

Dessa feita, em cumprimento ao disposto no inciso VI, do art. 35, da Lei nº 13.019/2014, tem-se por acertada a medida intentada pela Administração Pública Municipal quando do lançamento do edital de seleção de planos de trabalho para celebração de parcerias através dos termos de



colaboração ou termos de comento, assim como avaliar os casos de dispensa ou inexigibilidade na forma preconizada na lei regente.

É o nosso parecer, *sub censura*.

Buritis - MG, 30 de janeiro de 2018.

Rinaldo O. A. de Faria
OAB/MG nº 103.025