

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

PARCERIAS PODER PÚBLICO/ENTIDADES CIVIS E SUAS MUDANÇAS

FACE À LEI Nº 13.019 DE 31 DE JULHO DE 2014

José Guerreiro Chaves Neto¹

Herbenio de Souza Bezerra²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo pesquisar a formalização das relações jurídicas nas parcerias entre Poder Público e entidades civis, bem como o regramento jurídico decorrente da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. A fundamentação teórica aborda, inicialmente, a relação do Estado com as entidades do Terceiro Setor, com o propósito de demonstrar a formalização dessas parcerias antes da promulgação da lei em comento e sua configuração atual. No que concerne às parcerias com as demais organizações da sociedade civil, anteriormente realizadas por meio de convênios sem amparo legal suficientemente claro, a Lei nº 13.019/2014 inovou ao disciplinar o tema e introduzir no ordenamento jurídico pátrio a obrigatoriedade da observância de diversos instrumentos e procedimentos voltados à concretização de princípios basilares do Direito Público, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A metodologia da pesquisa que fundamenta o presente estudo desenvolveu-se, por meio de investigação bibliográfica, com atenção à legislação vigente e à doutrina jurídica pertinente. As inovações tratadas incluem os termos de fomento e de colaboração, o procedimento de manifestação de interesse social e o chamamento público. Para a consecução dos objetivos deste trabalho, buscou-se identificar as inovações jurídicas referentes às parcerias firmadas entre Poder Público e iniciativa privada, analisando os aspectos inovadores introduzidos na legislação brasileira pela Lei nº 13.019/2014. Os resultados evidenciam que o marco regulatório trouxe avanços significativos no que se refere à padronização dos instrumentos jurídicos, ao fortalecimento da transparência, à obrigatoriedade do chamamento público e à adoção de mecanismos de controle orientados para resultados. Conclui-se que a legislação contribuiu para maior segurança jurídica e para a adoção de práticas administrativas mais impessoais e eficientes, embora ainda existam desafios de implementação e assimetrias entre os entes federativos. O estudo também indica a necessidade de pesquisas futuras que avaliem a aplicação prática do MROSC e os impactos dessas parcerias no desenvolvimento de políticas públicas.

Palavras-chave: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Lei nº 13.019/2014; organizações sociais; Terceiro Setor.

¹ Aluno: José Guerreiro Chaves Neto; Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza; chavesneto@ymail.com.

² Orientador: Herbenio de Souza Bezerra; Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Ceará; herbe.biblio@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Tema recorrente nos debates sobre gestão pública no Brasil é a necessidade de reestruturação da máquina administrativa, seguindo a lógica de que o Estado deve atualizar-se para tornar-se mais eficiente, eficaz e efetivo no provimento de políticas públicas. Esse desafio torna-se ainda maior diante da crescente demanda da sociedade contemporânea por bens e serviços públicos prestados com o maior nível possível de excelência.

As parcerias entre poder público e entidades civis consistem em formas legais de estabelecimento de cooperação, formalizadas por meio de instrumentos jurídicos específicos. Por intermédio dessas parcerias, as entidades civis tornam-se corresponsáveis pelo provimento de políticas públicas.

Diante das mudanças introduzidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, surge a seguinte questão: Quais inovações jurídicas foram estabelecidas pela Lei nº 13.019/2014 nas parcerias firmadas entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, e de que maneira essas mudanças alteraram a forma de celebração, execução e controle desses instrumentos?

Nos termos do cenário apresentado, este trabalho tem como objetivo geral analisar a Lei nº 13.019 (Brasil, 2014), identificando as inovações jurídicas referentes às parcerias firmadas entre o Poder Público e a iniciativa privada. Nesse aspecto, para o alcance do objetivo principal, alguns objetivos específicos são necessários, quais sejam:

- a) descrever o cenário normativo e institucional que regulava as parcerias entre Estado e entidades civis antes da promulgação da Lei nº 13.019/2014.
- b) identificar e examinar as principais mudanças jurídicas e procedimentais introduzidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.
- c) Avaliar os efeitos dessas inovações na gestão das parcerias, especialmente no que diz respeito à transparência, ao controle e à segurança jurídica.

Apresenta-se, aqui, as inovações jurídicas introduzidas pela Lei nº 13.019 (Brasil, 2014), que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. Serão destacadas as principais características da Lei, as quais servem de referência normativa para os processos de celebração, execução e prestação de contas das parcerias por ela disciplinadas.

Este estudo justifica-se diante da atual discussão no campo da gestão pública, que se concentra na busca por alternativas gerenciais capazes de proporcionar maior autonomia às entidades civis no processo de oferta de serviços públicos. Atualmente, prevalece a

compreensão de que as parcerias entre o poder público e as entidades civis representam uma via fundamental para atender, com mais qualidade, ao interesse público em diversas áreas.

Nesse sentido, considera-se que o gerencialismo avançou de forma significativa ao favorecer esse modelo de cooperação, vez que é modelo de administração pública que busca substituir a burocracia tradicional por práticas voltadas à eficiência, resultados e controle de desempenho. No foco da gestão privada, procura tornar o Estado mais ágil, transparente e orientado à entrega de serviços, reforçando a importância de parcerias com organizações da sociedade civil.

A pesquisa desenvolveu-se por meio de investigação bibliográfica. Os instrumentos e fontes de pesquisa selecionados para a coleta de dados que subsidiaram a análise basearam-se, sobretudo, na legislação que inovou o ordenamento jurídico sobre o tema, bem como em normas correlatas, doutrina e jurisprudência.

2 PARCERIAS ENTRE PODER PÚBLICO E ENTIDADES CIVIS

A Lei nº 13.019/2014 (Brasil, 2014) tem como escopo proporcionar maiores segurança jurídica e transparência às parcerias celebradas entre a administração pública e as entidades do Terceiro Setor. A norma, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), previu a substituição dos convênios, inicialmente, por dois novos modelos de ajuste: termos de colaboração e termos de fomento.

De acordo com a cartilha “Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, disponibilizada no portal eletrônico de convênios do Governo Federal, o MROSC constitui uma agenda política ampla, cujo desafio é aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil (OSCs) e às suas relações de parceria com o Estado (Lopes; Santos; Brochardt, 2016).

O diferencial da nova legislação consiste em ter positivado regras para parcerias entre entes públicos e entidades sem fins lucrativos, afastando a dependência exclusiva de atos normativos infralegais. A lei disciplinou, em âmbito legislativo, a matéria referente aos convênios, que passaram a ser denominados termos de colaboração e termos de fomento.

Diferentemente do disposto nas Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999, que tratam, respectivamente, dos contratos de gestão e dos termos de parceria (Brasil, 1998, 1999), a nova legislação do terceiro setor detalha de maneira minuciosa todo o processo de celebração, execução e prestação de contas das parcerias por ela regulamentadas, incorporando mecanismos de controle e *accountability*. Este refere-se à obrigação de gestores e

organizações prestarem contas de suas ações, garantindo transparência, responsabilidade e possibilidade de avaliação por órgãos de controle e pela sociedade. Já aquele, aos procedimentos para fiscalizar a correta aplicação dos recursos, acompanhar a execução das atividades e verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

O cerne desse microssistema normativo é selecionar, sob critérios morais, objetivos e impessoais, as organizações da sociedade civil, estabelecendo requisitos para que as parcerias com o setor público não estatal se tornem mais eficazes e alcancem resultados satisfatórios, evitando o dispêndio indevido ou o desperdício de recursos públicos e aplicando às parcerias os princípios constitucionais da administração pública.

Para estabelecer melhores critérios de seleção e garantir eficiência às parcerias, a Lei dispõe sobre o planejamento necessário, o procedimento seletivo das entidades beneficiadas pelo fomento, a gestão dos termos da parceria e a avaliação e a prestação de contas, prevendo também normas sancionatórias em caso de descumprimento.

O marco regulatório inovou ao prever instrumentos específicos para a celebração das parcerias objeto de estudo deste trabalho. Visando à valorização da participação popular, instituiu o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como mecanismo por meio do qual organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar propostas ao poder público, de acordo com seus artigos 18 e 19, para avaliar a possibilidade de realização de chamamento público destinado à celebração de parceria. Esse procedimento deve ser precedido de participação social e não dispensa a seleção pública correlata.

O chamamento público previsto no art. 23 e seguintes da Lei constitui a maior inovação desse marco regulatório. Trata-se do procedimento seletivo obrigatório, como regra geral, mediante chamada pública, destinado à seleção da organização da sociedade civil que execute, de modo mais eficaz, o objeto proposto. Os critérios devem ser objetivos e previamente estabelecidos em edital amplamente divulgado, afastando qualquer tipo de indicação política ou privilégio (Brasil, 2014).

Para o fiel cumprimento da legislação, a administração pública deve adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e, sempre que possível, padronizados, de modo a orientar as organizações da sociedade civil e facilitar sua participação direta nos órgãos públicos, independentemente da modalidade de parceria. O edital e o resultado do procedimento de seleção devem ser amplamente divulgados no sítio oficial do órgão ou entidade pública disponível na internet.

A não realização do chamamento público é excepcional e somente pode ocorrer nas hipóteses expressamente previstas na Lei, mediante justificativa detalhada. Entre as

exceções incluem-se situações de urgência decorrentes de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público desempenhadas em parceria já existentes, situações de guerra ou grave perturbação da ordem pública. Há ainda os casos que envolvam programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em risco.

Outra hipótese de inexigibilidade ocorre quando da inviabilidade de competição entre organizações da sociedade civil, seja em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho, seja porque as metas pretendidas só podem ser atendidas por uma entidade específica.

Ainda que a lei tenha sido publicada em 31 de julho de 2014, com eficácia a partir de 27 de julho de 2015, sua implementação exigiu que, já no período de transição, entre 2018 e 2019, muitas administrações públicas realizassem regulamentações internas. Essa regulamentação incluiu a capacitação do corpo técnico envolvido no processo seletivo e a reestruturação física e procedimental necessária ao atendimento do marco regulatório, realidade ainda em consolidação no país, principalmente nos entes municipais.

Considerando a importância das atividades desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil e o impacto das ações de seus dirigentes, a Lei nº 13.019/2014 alterou os arts. 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), positivando como atos de improbidade que causam lesão ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública as condutas que desrespeitem seus preceitos.

A lei também prevê sanções que variam conforme a gravidade da infração, incluindo ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por cinco a oito anos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, inclusive por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (Brasil, 1992).

Outra inovação refere-se à priorização do controle de resultados. A mera apresentação de documentos comprobatórios de despesas não é mais suficiente para atestar a regularidade da aplicação dos recursos repassados. Agora, é fundamental comprovar o alcance dos objetivos pactuados demonstrando, assim, a eficácia da parceria poder público/entidades civis em relação aos fins estabelecidos.

Embora o enfoque gerencial seja positivo, seus reflexos ainda encontram limitações devido aos controles de meios existentes. Assim, observa-se conduta cada vez mais cautelosa por parte dos dirigentes das OSCs, que buscam evitar questionamentos dos órgãos

de controle, o que pode levar à adoção de práticas mais formais, embora nem sempre mais eficientes para a obtenção dos resultados desejados.

A administração pública deverá buscar, por meio de instrumentos legislativos modernos, uma reestruturação que contemple indicadores quantitativos e qualitativos para orientar o planejamento e a mensuração das políticas sociais. Eles permitirão definir diretrizes mais sensíveis e adequadas a cada parceria, além de possibilitar a avaliação mais precisa do impacto social alcançado, representando importante instrumento de *accountability*.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) é explícita quanto aos instrumentos de participação social, ao incentivar a colaboração entre Estado e sociedade. Positiva o princípio do pluralismo político no art. 1º, inciso V, e o princípio da participação no parágrafo único do mesmo artigo, prevendo mecanismos de colaboração participativa nas áreas da saúde, assistência social, educação, cultura, meio ambiente, infância e juventude, entre outras.

Diante dessa diversidade, vemos como necessária a análise do conceito de Terceiro Setor, com breve abordagem às entidades que o compõem, a fim de diferenciá-las daquelas reguladas pela Lei nº 13.019/2014. Para Justen Filho (2014, p. 363), a expressão “terceiro setor” distingue essas entidades do Estado, considerado primeiro setor, e da iniciativa privada voltada ao lucro, definida como segundo setor.

A nomenclatura “terceiro setor” não é consensual na doutrina, pois é considerada simplista e genérica, insuficiente para caracterizar com precisão as entidades que abrange. Neste trabalho, compreende-se o terceiro setor como uma zona de interseção entre o público e o privado, unindo virtudes de ambos para a promoção do bem comum.

O terceiro setor é composto por diferentes tipos de entidades privadas sem fins lucrativos, tais como os Serviços Sociais Autônomos (como SESC e SESI), as Organizações Sociais (OS) previstas na Lei nº 9.637/1998, as OSCIP disciplinadas pela Lei nº 9.790/1999, além de associações, fundações, cooperativas sociais e organizações religiosas que desempenham atividades de interesse público. Essas entidades possuem naturezas e regimes jurídicos distintos, motivo pelo qual a Lei nº 13.019/2014 delimitou expressamente quais delas estão submetidas ao seu campo de aplicação e quais permanecem reguladas por legislações específicas.

3 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

De acordo com a Comunidade das Organizações da Sociedade Civil,

[...] o movimento que trouxe a necessidade de um Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (MROSC) como desafio e prioridade foi a ‘Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil’, que surgiu em 2010 com a articulação de diversas organizações, redes e movimentos sociais (Comunidade [...], 2025).

No ano de 2014 foi publicada a Lei nº 13.019, posteriormente alterada, antes mesmo de sua entrada em vigor, pela Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, convertida na Lei nº 13.204/2015 (Brasil, 2015). A legislação então aprovada estabeleceu o denominado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A Lei tem como escopo regular o regime jurídico do terceiro setor, promovendo mudanças significativas em todo o sistema de transferências voluntárias de recursos da administração pública para tais organizações. Nesse sentido, instituiu-se um regime de mútua cooperação para o desenvolvimento de projetos de interesse público e recíproco, a partir de atividades e planos de trabalho previamente definidos.

A Lei nº 13.019/2014 foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016, cujas disposições devem ser observadas nas relações com as Organizações da Sociedade Civil por todos os órgãos do Governo Federal (Brasil, 2014, 2016).

Cumprе destacar que os governos estaduais e municipais, por simetria, podem optar por seguir as mesmas regras ou elaborar seus próprios decretos regulamentares. Neste caso, os decretos seriam destinados a esclarecer e detalhar pontos da lei, a fim de evitar dúvidas ou interpretações divergentes, além de normatizar as relações com os entes desses governos, considerando suas peculiaridades locais.

Com vistas à ampliação da transparência, o Decreto nº 8.726/2016 instituiu, no Capítulo X, intitulado “Da Transparência e Divulgação das Ações”, mais especificamente no art. 81, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, cuja finalidade é reunir e divulgar informações sobre as organizações da sociedade civil e sobre as parcerias celebradas com a Administração Pública Federal, a partir de bases de dados públicos (Brasil, 2016).

Importa ressaltar que, para a edição do Decreto, foram disponibilizadas atividades que possibilitaram ampla participação social, de modo a promover o debate de questões de natureza normativa e institucional relacionadas à implementação da nova legislação.

Durante os encontros e oficinas realizados, participaram servidores públicos das áreas de gestão e controle, autoridades políticas, acadêmicos, advogados e promotores de

justiça. Além deles, membros de conselhos de políticas públicas, representantes da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos interessados no tema.

Por fim, foram realizadas duas consultas públicas *on-line*, por meio do portal Participa.br, da Secretaria de Governo da Presidência da República, ampliando o espaço de contribuição da sociedade como um todo.

4 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, por buscar analisar conceitos, normativos, princípios administrativos e interpretações doutrinárias referentes às parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil. De acordo com Gil (2008), pesquisas qualitativas são adequadas quando se busca aprofundar a compreensão de fenômenos complexos em seu contexto normativo e institucional. Quanto aos objetivos, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória, porque examina um marco regulatório relativamente recente, qual seja, a Lei nº 13.019/2014 e suas inovações jurídicas. Descritiva, pois descreve os dispositivos legais, seus mecanismos de implementação e os impactos para as parcerias entre Estado e entidades civis.

O delineamento adotado foi o **bibliográfico e documental**, seguindo Lakatos e Marconi (2005), que entendem esse tipo de levantamento como fundamental para estudos que envolvem legislação, doutrina e documentos oficiais. Foram consultados legislação diversas, como por exemplo as Leis nº 13.019/2014 e a Lei nº 13.204/2015, o Decreto nº 8.726/2016, normas correlatas e jurisprudência, obras clássicas e contemporâneas de Direito Administrativo (Di Pietro, Carvalho Filho, Medauar, Meirelles, Moreira Neto, entre outros), partilhas, manuais técnicos e documentos oficiais sobre o MROSC e artigos científicos e materiais publicados em portais governamentais e institucionais.

A população da pesquisa compreende todo o conjunto de **normas jurídicas, doutrina e materiais institucionais relacionados ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. A amostra foi composta de maneira **intencional**, selecionada de acordo com a relevância dos documentos para o entendimento das mudanças jurídicas introduzidas pela Lei nº 13.019/2014. Segundo Lakatos e Marconi (2005), esse tipo de amostragem é adequado quando se busca aprofundamento teórico e não mensuração estatística.

A coleta de dados ocorreu mediante levantamento e análise da legislação federal disponível em portais oficiais, decretos regulamentadores, publicações técnicas do Governo Federal sobre o MROSC, livros acadêmicos e artigos especializados e referências doutrinárias

consolidadas no campo do Direito Administrativo e do terceiro setor. Esses materiais foram consultados em bibliotecas digitais, repositórios institucionais e sítios eletrônicos oficiais, o que caracteriza um procedimento de coleta **bibliográfica e documental**.

Os dados foram analisados por meio de **análise de conteúdo** de natureza qualitativa, técnica adequada, conforme Boaventura (2014), para estudos que buscam identificar categorias, inferências e implicações normativas. A análise concentrou-se em: identificar as inovações introduzidas pela Lei nº 13.019/2014, comparar os instrumentos jurídicos antes e depois do marco regulatório, examinar princípios administrativos envolvidos na regulação das parcerias e discutir os impactos e desafios práticos trazidos pela nova legislação. A síntese das informações permitiu organizar os resultados em eixos temáticos discutidos nas seções subsequentes do artigo.

5 DISCUSSÃO SOBRE AS INOVAÇÕES DA LEI 13.019/2014

A Lei nº 13.019/2014 passou a disciplinar, com maior rigor, as parcerias firmadas entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor, comumente denominadas organizações da sociedade civil.

Nos termos da definição contida no art. 1º, a Lei nº 13.019/2014 institui normas gerais para as 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. Isso acontece mediante a execução de atividades ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação.

Nesse marco legislativo, são compreendidas como organizações da sociedade civil, submetidas ao diploma legal em análise, as seguintes entidades:

- a) entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam entre 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 de seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, devendo aplicá-los integralmente na consecução de seu objeto social, de forma imediata ou mediante a constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

- b) sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, e aquelas integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, voltadas ao fomento, à educação e à capacitação de trabalhadores rurais ou à capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural, bem como as aptas à execução de atividades ou projetos de interesse público e de cunho social;
- c) organizações religiosas que se dediquem a atividades ou projetos de interesse público e de cunho social, distintos daqueles destinados exclusivamente a fins religiosos. (Brasil, 2014).

No período em que essas organizações sociais celebrarem parceria com o Poder Público, estarão sujeitas às normas da Lei nº 13.019/2014. A Lei também indica, em seu art. 3º, as relações às quais não se aplica o MROSC, deixando claro que as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e os Serviços Sociais Autônomos permanecem excluídos da abrangência legal do Marco Regulatório. Essas entidades mantêm regulamento próprio e não são alcançadas pelas alterações promovidas pela Lei nº 13.019/2014 (Brasil, 2014).

Conforme apontado por Marafon (2016), ao analisar as mudanças advindas com a Lei nº 13.019/2014, a norma modificou o papel do convênio, anteriormente utilizado apenas quando ambos os signatários eram entidades públicas. Ele foi substituído, nas parcerias que envolvem transferência de recursos da Administração Pública ao terceiro setor, por dois novos modelos de instrumentos jurídicos: o termo de colaboração e o termo de fomento.

Quanto à introdução desses dois novos instrumentos, a diferença central está na iniciativa da parceria. Em síntese, se a parceria for proposta pela Administração Pública, elabora-se o termo de colaboração; se a iniciativa partir da organização da sociedade civil, o instrumento será denominado termo de fomento. A lei estabelece, ainda, o acordo de cooperação, destinado às situações nas quais há interesse coletivo comum e não há previsão de transferência de recursos, conforme art. 2º, inciso VIII-A.

Cabe destacar que a criação dos institutos do termo de colaboração e do termo de fomento não implica a extinção do contrato de gestão e do termo de parceria. Isso significa que continuam existentes, no âmbito das parcerias entre o poder público e a sociedade, as figuras das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, regidas, respectivamente, pelas Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999.

Outro aspecto relevante da lei diz respeito à delimitação do conceito de parceria. Nos termos do art. 1º, inciso III, da Lei nº 13.019/2014, parceria é o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica formalmente estabelecida entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de cooperação mútua, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou projeto expressos em termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação (Brasil, 2014).

Dessa forma, verifica-se que tanto a celebração do termo de fomento quanto a do termo de colaboração envolvem a atuação da OSC na execução de atividades de interesse social, diferindo-se apenas quanto à iniciativa para apresentação do plano de trabalho. Quando o poder público sugere a atuação a ser executada, celebra-se o termo de colaboração; quando a iniciativa é da entidade privada, celebra-se o termo de fomento, conforme já mencionado.

Em ambos os casos, o plano de trabalho deve apresentar o diagnóstico da realidade que será objeto da parceria, demonstrar o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas propostas, descrever metas quantitativas e mensuráveis, especificar as atividades a serem executadas e detalhar os meios utilizados para alcançá-las, bem como o prazo de execução das metas e atividades.

A lei determina também que o plano de trabalho apresente os indicadores qualitativos e quantitativos que serão utilizados para verificar o cumprimento das metas. Deve conter elementos que comprovem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias similares, demonstrando, de forma clara, as referências utilizadas para essa mensuração, como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou outras fontes de acesso público.

Deve constar, ainda, a previsão de aplicação dos recursos a serem repassados pela Administração Pública, a estimativa dos encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na execução do objeto, os valores a serem repassados de acordo com cronograma de desembolso compatível com as etapas vinculadas às metas e o modo e periodicidade da prestação de contas, compatíveis com o período de vigência da parceria.

A fim de facilitar a verificação dos dados na prestação de contas, a lei não admite periodicidade superior a um ano ou qualquer periodicidade que dificulte a comprovação física do cumprimento do objeto, estabelecendo também prazos para análise da prestação de contas pela Administração Pública.

Importa ressaltar que tanto o termo de fomento quanto o termo de colaboração somente produzem efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial

de publicidade da Administração Pública, constituindo esta publicação condição indispensável à sua eficácia.

A nova lei também instituiu o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento pelo qual organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar propostas ao Poder Público para avaliação da necessidade de realização de chamamento público destinado à celebração de parceria.

Nesses casos, qualquer pessoa capaz pode apresentar proposta, desde que identificada e desde que apresente a indicação do interesse público envolvido, o diagnóstico da realidade a ser modificada, aprimorada ou desenvolvida e, sempre que possível, a estimativa de viabilidade, custos, benefícios e prazos de execução da ação pretendida.

Uma vez apresentada a proposta, a Administração Pública deverá divulgá-la em seu sítio eletrônico oficial e, se considerar pertinente, promover audiência pública para discussão da matéria com a sociedade.

Importa reforçar que, mesmo sendo a entidade proponente do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, a organização somente poderá celebrar a parceria se for vencedora no chamamento público correspondente, do qual podem participar quaisquer entidades sem fins lucrativos que atendam aos requisitos legais.

A positivação do chamamento público representa um dos principais avanços da Lei nº 13.019/2014. Trata-se de procedimento seletivo simplificado que busca garantir a impessoalidade na escolha da entidade privada responsável pela celebração do termo de colaboração ou do termo de fomento. Por meio desse procedimento, evita-se o favorecimento de particulares por critérios políticos, familiares ou pessoais, assegurando a observância da finalidade pública.

No mesmo sentido, e como forma de garantir a integridade do certame e evitar a frustração de seu caráter competitivo, o art. 24, § 2º, da Lei nº 13.019/2014 estabelece que:

[...] é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria (Brasil, 2014).

Conforme dispõe o art. 23, caput, da Lei nº 13.019/2014, o chamamento público deve adotar procedimento claro, objetivo e simplificado, de modo a orientar os interessados e facilitar o acesso às instâncias administrativas. Destaca-se, nesse contexto, a observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, entre outros aplicáveis.

Importa enfatizar, tendo em vista a importância para a garantia dos princípios constitucionais e administrativos mencionados, as fases do chamamento público, que seguem a seguinte ordem: publicação do edital, classificação das propostas, habilitação e encerramento.

Nos termos do art. 27, § 4º, da Lei nº 13.019/2014, “a Administração Pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio oficial da Administração Pública na internet ou sítio eletrônico oficial equivalente” (Brasil, 2014). O § 6º do mesmo artigo estabelece que a homologação não gera direito adquirido à celebração da parceria pela organização da sociedade civil.

É permitida a atuação em rede de duas ou mais entidades na execução do plano de trabalho, mantida a responsabilidade integral da entidade celebrante do termo de fomento ou de colaboração. Trata-se de espécie de cooperação operacional que se assemelha à subcontratação do objeto, desde que haja previsão expressa no edital do chamamento público.

A princípio, a realização do chamamento público é requisito indispensável para a celebração de termos de colaboração ou de fomento pelo poder público com entidades privadas sem fins lucrativos. Contudo, em determinadas situações, a lei admite a celebração direta da parceria, mediante dispensa ou inexigibilidade do chamamento público, de forma semelhante ao que prevê a legislação de licitações.

A inexigibilidade decorre de hipótese lógica na qual se verifica a inviabilidade de competição, não havendo definição taxativa de seus casos, devendo a análise ser realizada de acordo com as peculiaridades de cada situação. Assim, o art. 31 da Lei nº 13.019/2014 dispõe que:

[...] será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica (Brasil, 2014).

Já a dispensa, prevista no art. 30 da mesma lei, ocorre em casos nos quais a competição é possível e, portanto, exigível, mas cuja realização é dispensada pela própria norma. Nesses casos, a lei estabelece um rol taxativo de hipóteses de dispensa, que não pode ser ampliado por atos do Poder Executivo. É dispensável o chamamento público nas seguintes hipóteses:

- a) urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público realizadas no âmbito de parceria já celebrada, limitada a vigência da nova parceria ao prazo do termo original, desde que

respeitada a ordem de classificação do chamamento público. Nessa situação, a nova entidade deverá aceitar as mesmas condições oferecidas pela organização vencedora do certame;

- b) casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, para firmar parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, prestem atendimento direto ao público e possuam certificação de entidade beneficente de assistência social;
- c) situações que envolvam a realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em risco que possa comprometer sua segurança.

Tanto na dispensa quanto na inexigibilidade, deve ser instaurado processo administrativo contendo a justificativa dos motivos que ensejaram a celebração direta da parceria. Em ambas as hipóteses, apesar da ausência do chamamento público, exige-se procedimento formal de justificação.

A lei também prevê a possibilidade de impugnação da justificativa de dispensa ou inexigibilidade, desde que apresentada antes da celebração da parceria. Essa impugnação deve ser analisada pela autoridade administrativa competente, que poderá revogar ou anular o ato e determinar a realização do chamamento público.

Cumpra observar que não incide chamamento público nas parcerias financiadas com recursos oriundos de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais, ainda que haja justificativa insuficiente para tal dispensa.

Tal exceção revela aparente contradição normativa, uma vez que a lei, pautada nos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas, exclui da incidência do chamamento público justamente ajustes firmados com recursos frequentemente associados a denúncias de desvios e práticas ilícitas, o que gera insegurança quanto à destinação dessas verbas e compromete a transparência esperada no uso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o crescimento do número de entidades do terceiro setor, que passaram a exercer diversos serviços públicos de caráter social por meio de parcerias firmadas com o Estado, envolvendo o repasse de recursos públicos, surgiram preocupações diversas, tais como critérios de seleção das entidades beneficiadas, delimitação clara das atividades

transferidas, transparência e controle dos gastos realizados com os recursos repassados, além da eficiência e da eficácia das parcerias.

Até a edição da Lei nº 13.019/2014, a ausência de uma norma que contemplasse tipos distintos de organizações da sociedade civil era um dos fatores responsáveis por situações de insegurança jurídica, que culminaram em diversos processos administrativos e, inclusive, em duas Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas no Congresso Nacional sobre o tema, nos anos de 2003 e 2007.

Na falta de uma regra única de abrangência nacional, as normas variavam conforme a unidade da federação ou até mesmo entre diferentes municípios de um mesmo Estado.

O presente estudo teve como objetivo analisar as inovações jurídicas introduzidas pela Lei nº 13.019/2014 no âmbito das parcerias firmadas entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil. A partir da pesquisa bibliográfica e documental realizada, foi possível compreender como essas parcerias eram estruturadas antes da promulgação da norma e de que maneira passaram a ser regulamentadas após sua implementação, especialmente no que diz respeito à formalização dos instrumentos jurídicos, à seleção das entidades e aos mecanismos de controle e transparência.

Os objetivos específicos também foram alcançados, uma vez que se conseguiram identificar os aspectos inovadores trazidos pela legislação, descrever as principais mudanças instituídas e discutir seus reflexos na forma como o Estado conduz suas relações com entidades do terceiro setor. O estudo demonstrou que o marco regulatório representou importante avanço para a consolidação de práticas administrativas pautadas na legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, contribuindo para maior segurança jurídica no desenvolvimento de projetos de interesse público.

Além disso, buscou-se desburocratizar as relações de parceria mediante maior objetividade na elaboração dos planos de trabalho, na execução das despesas e nas regras de prestação de contas, incorporando mecanismos de controle orientados para os resultados efetivamente alcançados. Esses instrumentos permitem estabelecer correlação mais clara entre os projetos desenvolvidos e a melhoria dos indicadores sociais.

Entretanto, algumas limitações puderam ser observadas. Por tratar-se de pesquisa de caráter exclusivamente bibliográfico e documental, não foi possível avaliar empiricamente a aplicação prática da Lei nº 13.019/2014 nos diferentes entes federativos, tampouco mensurar a efetividade dos resultados alcançados pelas parcerias na perspectiva dos órgãos de controle ou das próprias organizações da sociedade civil. Além disso, a constante evolução

normativa e as interpretações divergentes sobre determinados dispositivos podem gerar lacunas ou controvérsias que extrapolam o escopo deste trabalho.

Alguns aspectos da legislação comprometem a plena implementação do princípio da impessoalidade e suscitam questionamentos quanto à forma de controle adotada, pois parte da doutrina entende que o novo diploma legal passou a priorizar o cumprimento das metas estabelecidas, relegando, em certos casos, a prestação de contas segundo os modelos tradicionais.

Entretanto, o marco regulatório das organizações da sociedade civil supre uma lacuna histórica no ordenamento jurídico brasileiro, ao definir regras claras para as parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil e conferir maior segurança jurídica tanto aos gestores públicos quanto às próprias OSCs.

Apesar dessas limitações, o estudo cumpriu seu propósito de examinar de forma clara e sistemática as principais inovações legislativas relacionadas ao tema, permitindo concluir que a Lei nº 13.019/2014 estabeleceu diretrizes mais objetivas e transparentes para a formalização, execução e prestação de contas das parcerias. A partir dessa análise, abre-se espaço para pesquisas futuras que investiguem a aplicação prática do marco regulatório em diferentes contextos, avaliem a percepção das OSCs sobre os desafios de implementação e examinem o impacto efetivo dessas parcerias na execução de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18429.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Diário Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/LLei/L13204.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

COMUNIDADE DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. **MROSC**: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. [S. l.]: Participa.br, [2025?]. Disponível em: <http://www.participa.br/osc/paginas/historico>. Acesso em: 25 nov. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane. **Entenda o MROSC**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf. Acesso em: 7 jul. 2025.

MARAFON, Marco Aurélio. Participação social e inovações marcam Lei das Organizações da Sociedade Civil. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 15 nov. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-fev-15/constituicao-poder-participacao-inovacoes-marcam-lei-organizacoes-sociais>. Acesso em: 25 out. 2025.

TOURINHO, Rita. O chamamento público e os ajustes diretos firmados com organizações da sociedade civil. **Direito do Estado**, [s. l.], n. 144, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rita-tourinho/o-chamamento-publico-e-os-ajustes-diretos-firmados-com-organizacoes-de-sociedade-civil-a-interpretacao-sistematica-da-lei-n-1301914>. Acesso em: 25 out. 2025.