

---

# entendendo o mrosc.

Lei Federal 13.019/2014  
Marco Regulatório de  
Acesso a Recursos  
pelas OSCs

---

Princípios  
e Diretrizes  
das Parcerias

1

---

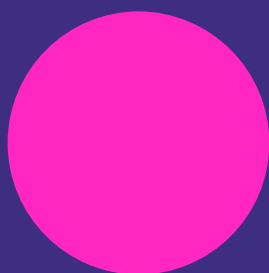
# Princípios e Diretrizes das Parcerias

Coleção entendendo o MROSC

Cadernos Abong  
vol. 6

Helena Duarte  
Mauri Cruz

2021



  
**Abong**

Instituto **Pólis**

**Brot**  
für die Welt

 FORD  
FOUNDATION

**US IDEIAS**  
Usinas, Ideias e Projetos

© **Abong**, 2021

## Imagens

### Coordenação editorial:

Daniilo Feno  
Eleutéria Amora  
Henrique B. Frota

### Projeto gráfico e editoração:

Caique Meirelles

### Revisão:

Bianca Regina Fraga

### Supervisão editorial

### Apresentação

P. 07  
P. 10  
P. 18  
P. 27  
P. 28  
P. 35  
P. 62  
Quarta capa

I nappystock by nappy.co

I nappystock by nappy.co

I nappystock by nappy.co

I nappystock by nappy.co

I nappystock by nappy.co

I nappystock by nappy.co

I nappystock by nappy.co

I nappystock by nappy.co

I nappystock by nappy.co

---

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Cruz, Mauri José Vieira

Princípios e diretrizes das parcerias [livro eletrônico] : lei federal 13.019/2014 : marco regulatório de acesso a recursos pelas OSCs / Mauri José Vieira Cruz, Helena Duarte Marques. 1. ed. Porto Alegre, RS : Mauri Cruz : Usideias Editora, 2021.

(Coleção entendendo o MROSC). PDF

ISBN 978-65-00-26675-7

11. Direito 2. Execução das parcerias 3. Lei n.º 13.019 de 31 de julho de 2014

I. Marques, Helena Duarte. II. Título III. Série.

21-72859

CDU-34(81)

---

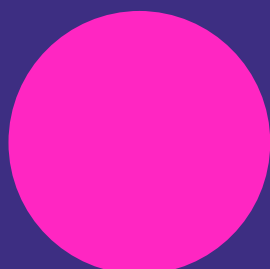
### Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito 34(81)

Aline Grazielle Benítez - Bibliotecária - CRB-1/3129

É vedada a reprodução de qualquer parte deste livro sem a expressa autorização da editora.

Todos os direitos reservados à ABONG



@associação.abong  
@abong\_osc  
**[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)**

### ABONG

Organizações em Defesa  
dos Direitos e Bens Comuns

Rua General Jardim, 660 ■ Cj. 81  
São Paulo ■ SP ■ 01223-010  
abong@abong.org.br  
+55 11 3237-2122



Lei Federal 13.019/2014  
Marco Regulatório de Acesso a Recursos  
pelas OSCs **Princípios e Diretrizes das  
Parcerias**

1. Introdução
2. A legitimidade das OSCs no Brasil
3. As OSCs na Constituição Federal de 1988
4. Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil - Plataforma MROSC
5. Contexto legal anterior ao MROSC
6. Principais Mudanças
7. Estrutura do MROSC (Lei 13.019/2014)
8. Conteúdo da Lei 13.019/2014
9. Conclusão



09

10

11

13

15

19

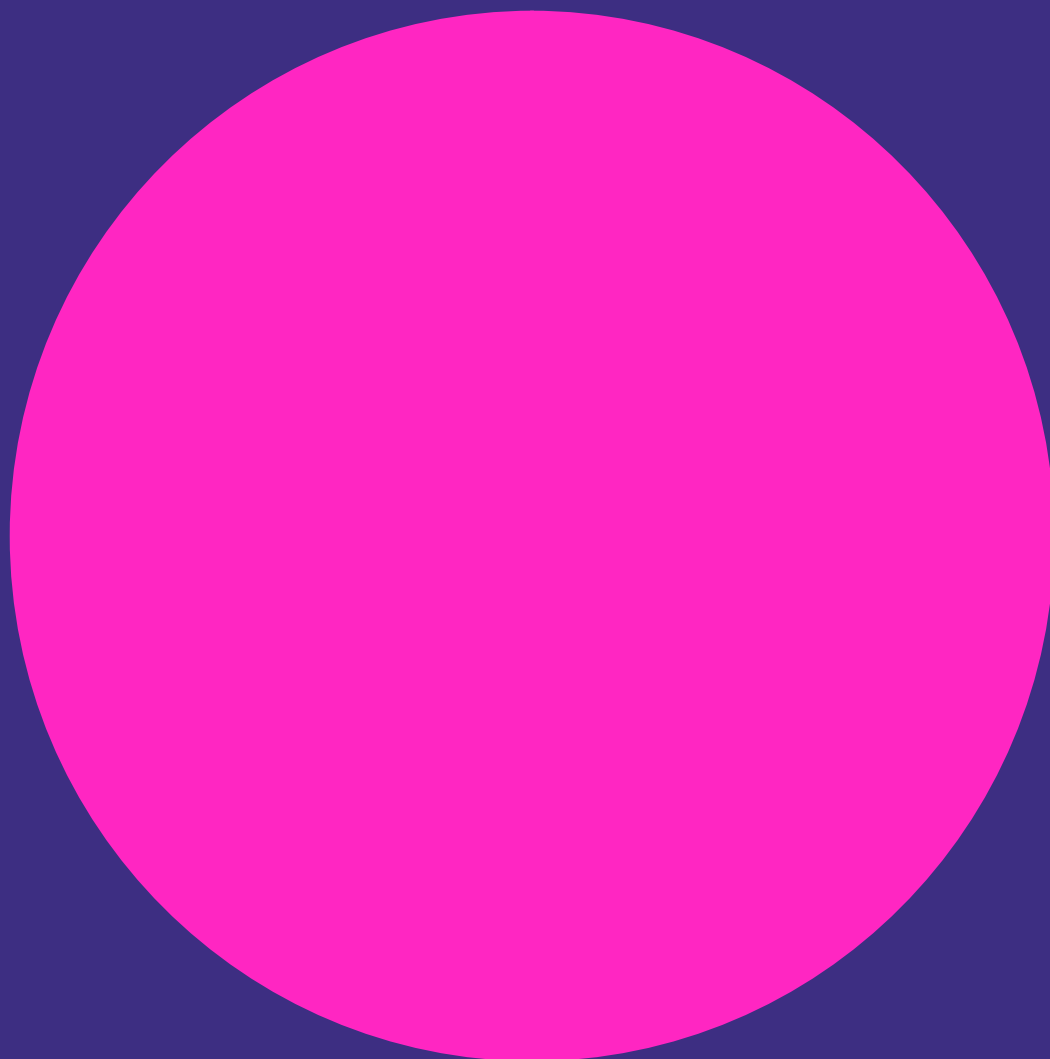
22

28

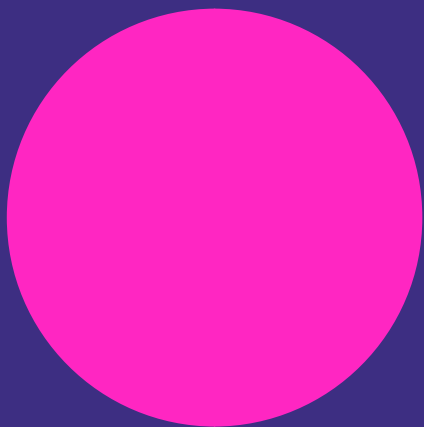
62

---

entendendo  
o mrosc.



Apresentação >>



---

## Apresentação

**A aprovação da Lei Federal 13.019 pelo Congresso Nacional e sua sanção pela Presidenta Dilma Rousseff em 31 de julho de 2014 é uma conquista da sociedade civil brasileira pelo reconhecimento, pelo estado brasileiro, do papel que as organizações da sociedade civil (OSCs) cumpriram e cumprem na implementação e consolidação da democracia no país.**

Este novo marco legal iniciou sua vigência em 2016 em âmbito federal e, em âmbito estadual, em 2017. Em 27 de abril de 2016, também foi aprovado o Decreto nº 8.726 que regulamenta o MROSC, dispondo, especificamente, de regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

Em âmbito municipal, ainda é necessário um longo caminho para a consolidação da Lei 13.019/2014. Isto porque as normas legais sempre sofrem a disputa de sua interpretação e aplicabilidade. O objetivo deste caderno é contribuir neste processo de leitura e interpretação da Lei, sugerindo e orientando os melhores caminhos para sua aplicação no sentido da ampliação dos direitos que nela estão expressos e que podem se tornar letra morta, entre outros riscos, no caso de não serem lidos e praticados na forma como foram concebidos.

Apesar de apresentar-se como uma ciência exata, o direito é uma ciência social em permanente construção e disputa. Compreender esta dimensão da norma é fundamental não só para as pessoas chamadas de “operadoras do direito”, mas para todas as lideranças que atuam na defesa de direitos sociais e coletivos. Pretendemos contribuir para a instrumentalização das gestoras e gestores das organizações da sociedade civil no sentido de que as conquistas da Lei sejam incorporadas no dia a dia das organizações de defesa de direitos no que diz respeito ao reconhecimento de sua legitimidade, seu papel social e sua capacidade de seguir contribuindo para uma sociedade mais justa e ambientalmente sustentável.

Para cumprir este objetivo, o texto está organizado em quatro cadernos que irão abordar toda a trajetória de construção do MROSC, desde o processo que permitiu a construção e conquista da Lei 13.019/2014, passando por todos seus aspectos normativos e processuais. O texto tenta seguir a ordem cronológica da própria legislação, porém está dividido em temas, por isso alguns artigos estão comentados fora da ordem já que tratam de assunto semelhante. O Decreto 8.726/2016 foi analisado não de forma separada, mas sim a partir da subdivisão de temas.

Como dito, esta abordagem pretende ir além da leitura meramente técnica e mecânica das normas e procedimentos expressos na Lei e construir a compreensão real sobre o que se deseja com sua implementação para a vida da sociedade brasileira a partir do fortalecimento das OSCs e sua parceria com o estado brasileiro na implementação de políticas públicas. O chamado “espírito da lei” que orientou a elaboração do projeto aprovado precisa ser compreendido e incorporado nas narrativas das lideranças das organizações da sociedade civil para que não se corra o risco de haver outra interpretação das novas normas ou que seja dada ênfases aos instrumentos de controle em detrimento do foco nos resultados e objetivos das parcerias.



Este caderno faz parte de uma coleção de quatro cadernos elaborados com base no material produzido para o **Encontro Nacional de Formadoras e Formadores da Abong sobre o MROSC**, financiado pela União Europeia por meio do Projeto Sociedade Civil Construindo a Resistência Democrática.

Nele, encontra-se o processo de construção do MROSC e a estrutura da própria Lei 13.019/2014 com seus objetivos, princípios e noções gerais que orientam sua implementação.

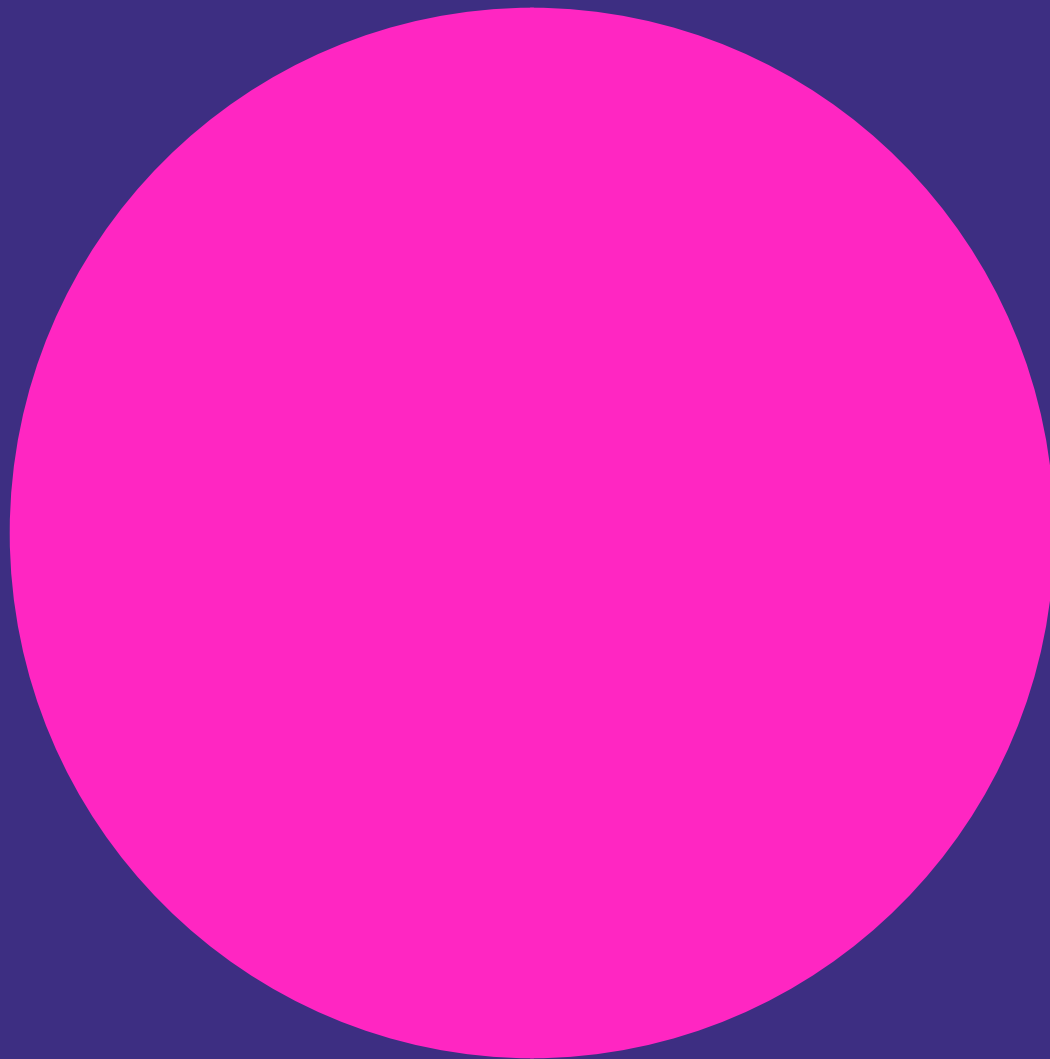
➤ **Boa leitura!**

---

# Princípios e Diretrizes das Parcerias

---

Lei Federal  
13.019/2014  
**Marco Regulatório  
de Acesso a  
Recursos pelas  
OSCs**







---

## Introdução

Para dar início à trajetória de aprendizado e reflexão sobre o novo **Marco Regulatório - a Lei Federal 13.019 de julho de 2014 -**, é preciso compreender a importância e a profundidade das mudanças que o Marco Regulatório de Acesso a Recursos Públicos pelas Organizações da Sociedade Civil geram no contexto das parcerias com o poder público. Desta forma, será relatada a história desde o começo, qual seja a legitimidade e papel das OSCs e sua atuação com parte integrante da democracia brasileira. Também se buscará estabelecer o diálogo sobre a importância das OSCs, no Brasil e em âmbito internacional; sua relação com os direitos constitucionais, tanto políticos quanto sociais; seu papel neste último período histórico; e a longa luta pela conquista de um marco legal que pudesse definir papéis, direitos, obrigações e uma base jurídica para as parcerias com o poder público.

Neste caderno, pretende-se apresentar de forma sintética e objetiva a trajetória que foi realizada por décadas pelas organizações da sociedade civil para chegar ao ponto da conquista de um marco regulatório definindo as diretrizes, formas e processos para o acesso a recursos públicos. Para isso, devemos contar como foi a criação da Plataforma por um Marco Regulatório das OSCs, sua composição e os passos que foram dados até a aprovação e sanção do MROSC e, como não poderia deixar de ser, indicar como ela está funcionando atualmente.

Finalmente, este caderno encerra-se com a narrativa das negociações finais que culminaram com a sua aprovação pela Câmara Federal e, posteriormente, pelo Senado Federal, sendo sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff. Como dito, ter a apropriação dessas informações é crucial para entender a gênese da lei e o sentido de sua aplicabilidade, implementação e efetividade.

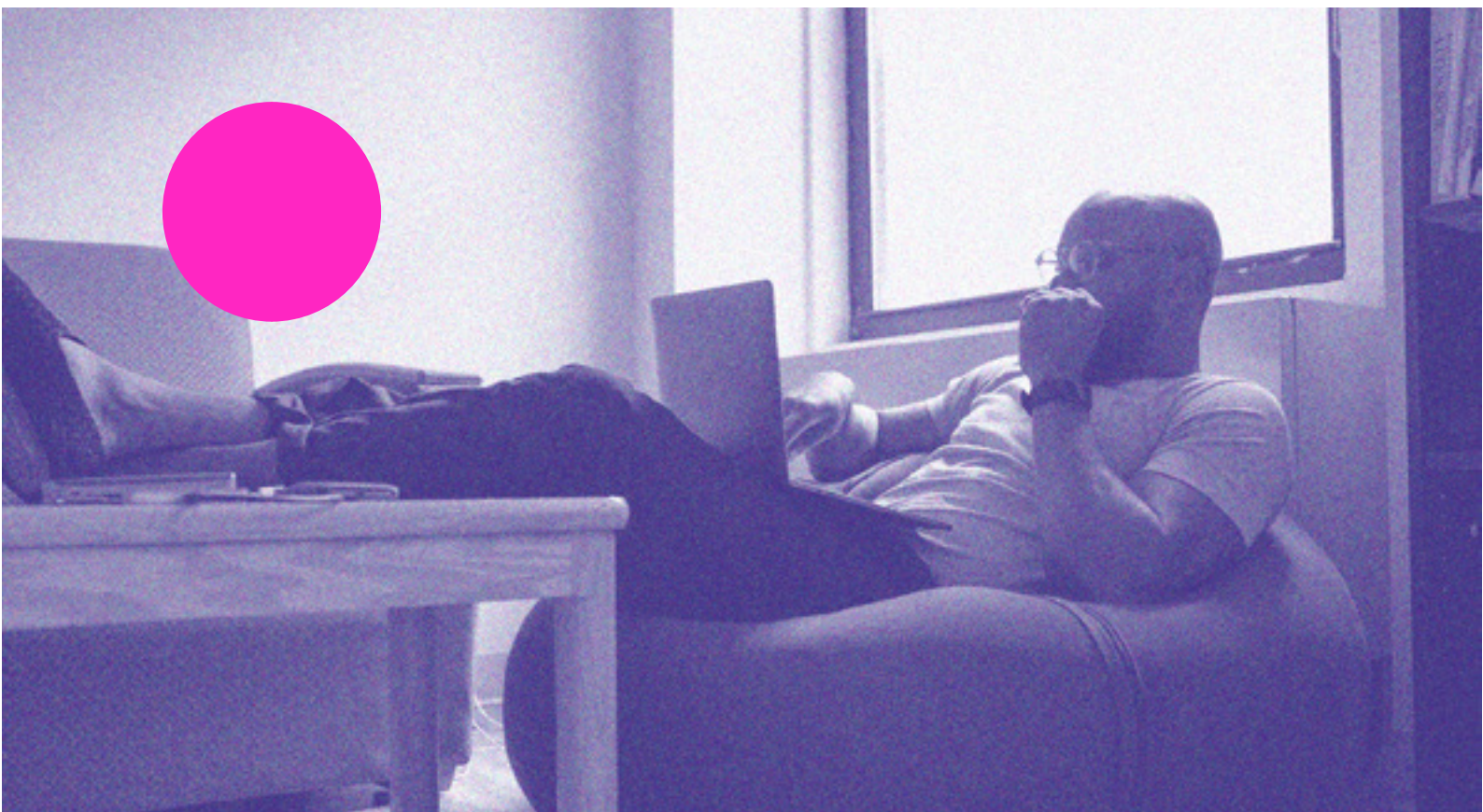


---

## A legitimidade das OSCs no Brasil

A legitimidade das organizações da sociedade civil está em sua própria existência como sujeitos. Pode não parecer assim, a primeira vista, mas a liberdade de organização tem muito em comum com a liberdade de imprensa e da informação. As OSCs, autônomas e livres, e a imprensa, democrática e livre, são dois atores fundamentais para a democracia, que praticam o controle social, fiscalizam e cobram o poder público.

Aproximar estes dois setores tão importantes é um passo necessário para a construção de uma sociedade mais participativa e aberta. Só que esta compreensão não é um senso comum. Por isso, é fundamental divulgar o universo de atuação das OSCs com dados, conceitos, a forma organizativa e objetiva e seu papel na sociedade.





## As OSCs na Constituição Federal de 1988

Quando foi aprovada a [Lei 13.019/2014](#), o Brasil ainda estava em processo de redemocratização após um período longo de ditadura militar. Aliás, na história do Brasil, os períodos democráticos são raros, por isso, a importância do fortalecimento da democracia e resistência aos ataques antidemocráticos.

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

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

*XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Constituição (1988).  
Constituição da  
República Federativa  
do Brasil. Brasília, DF:  
Senado Federal:  
Centro Gráfico, 1988.

O [Artigo 5º da Constituição Brasileira](#) citado acima é bastante explícito ao definir a autonomia das organizações da sociedade civil em relação a interferência do estado quando diz que é “plena” a liberdade de associação e que a criação de associações “independe” de autorização, sendo “vedada” a interferência estatal em seu funcionamento. Com base nesta definição constitucional é que a afirmativa de que a [Lei Federal 13.019/2014](#) não é um marco regulatório das OSCs mas sim um marco regulatório sobre as parcerias voluntárias das OSCs com o poder público para a execução de ações de mútuo interesse, com a transferência de recursos financeiros ou não. A questão essencial do MROSC é o recurso público e não as OSCs. O controle que a norma busca efetivar não é e nem poderia ser sobre as organizações da sociedade civil pois, caso fosse essa a intenção, antes da aprovação da lei seria necessária a alteração das normas constitucionais.



<sup>2</sup> Conheça o texto da Lei: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)

Essa ideia de controlar as OSCs sempre esteve presente nos debates da regulamentação do MROSC. Nos discursos de várias lideranças, as afirmativas de controle das OSCs apareceram várias vezes. Em parte, alimentadas pelo processo midiático de criminalização dos movimentos sociais e das organizações de defesa de direitos que foram promovidos pela “CPI das ONGs”.

Esta tentativa do estado brasileiro de controlar as OSCs e sua ação política não é de hoje. No período da ditadura militar, a ação das organizações sociais de defesa de direitos era clandestina e sofria a perseguição dos órgãos de repressão do regime autoritário. Muitas das sedes de entidades eram vigiadas e sofriam invasões ostensivas ou mesmo clandestinas. Com a abertura democrática, várias organizações tiveram acesso aos arquivos do Serviço Nacional de Informações (SNI) e ficaram surpresas com o volume de detalhes das informações existentes. Com a abertura, principalmente no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), da Comunidade Solidária, liderada pela primeira dama Ruth Cardoso, tentou-se iniciar este debate que foi rapidamente “sequestrado” pela orientação neoliberal que era a geral do Governo FHC, buscando-se “enquadrar” as ONGs numa concepção de terceiro setor a serviço do estado. Como resultado desse processo, houve a primeira tentativa de legislação sobre o tema com a criação da **Lei das OSCIP - Lei Federal 9790 de 23 de março de 1999**<sup>2</sup>.

A Abong e todo o campo das organizações da sociedade civil de defesa de direitos não aderiram às concepções das OSCIP, justamente porque uma das questões centrais da lei era a perda da autonomia da sociedade civil com a possibilidade de auditorias e interferência do estado em seu funcionamento.

Nos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva, retomaram-se as tentativas de uma regulamentação que respeitasse a autonomia da sociedade civil organizada e viesse a fortalecer seu funcionamento num contexto de afirmação de direitos. Embora muito disposto ao diálogo, após oito anos de mandato, o Governo Lula foi incapaz de produzir uma estratégia que pudesse resultar na aprovação de normas que atendessem aos interesses e às necessidades de estruturar uma legislação pró-sociedade civil organizada.



### Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil - Plataforma MROSC

O site da Plataforma ([www.plataformaosc.org.br](http://www.plataformaosc.org.br)) apresenta a história do MROSC a partir dos seus protagonistas, como segue:

→ Há pelo menos duas décadas, diversos segmentos da sociedade civil brasileira empreendem iniciativas para aperfeiçoar o ambiente social e legal de atuação de organizações sem fins lucrativos e de interesse público no país. Em 2010, aproveitando o contexto da campanha presidencial, um grupo bastante representativo de movimentos sociais, entidades religiosas, ONGs, institutos e fundações privadas decidiram definir uma agenda comum para apresentar aos candidatos à Presidência da República.

| Esse grupo lançou, em agosto daquele ano, a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.

A Plataforma destaca o papel das organizações da sociedade civil como patrimônio social brasileiro e pilar de nossa democracia. Os integrantes reivindicam uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas. Comprometem-se, por sua vez, a zelar pelo sentido público de sua atuação, além de adotar práticas de boa gestão e transparência.

Tendo conquistado até aquele momento a adesão de 18 redes e 74 organizações, a Plataforma foi então encaminhada a todos os candidatos que concorriam à eleição presidencial. Responderam formalmente a ela os dois que chegaram ao segundo turno, Dilma Rousseff e José Serra.

Ambos declararam reconhecer o valor das organizações da sociedade civil e a importância de sua intervenção autônoma nos espaços públicos. Ambos se comprometeram que, se eleitos, convocariam uma comissão mista – com participação de órgãos do governo e organizações da sociedade civil – para, no prazo de um ano, elaborar uma proposta legislativa que atendessem aos objetivos da Plataforma.



<sup>3</sup> Conheça o site da Plataforma e seus conteúdos: <http://plataformaosc.org.br/plataforma/>

Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, representantes do grupo que liderou a iniciativa entraram em conversação com o governo por meio da Secretaria Geral da Presidência da República. Paralelamente, divulgaram junto ao conjunto dos signatários informações sobre o andamento das conversações. Em reunião presencial realizada em fevereiro de 2011, em São Paulo, os signatários presentes indicaram novos membros para compor o Grupo Facilitador responsável por coordenar o diálogo com o governo e outras iniciativas da Plataforma.

Em maio de 2011, o Ministro Secretário Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, recebeu o Grupo Facilitador no Palácio do Planalto e anunciou que iniciara os trâmites oficiais para constituir a Comissão de Trabalho que elaboraria a proposta de marco regulatório.

A Plataforma continua recebendo adesões, colhendo opiniões e propostas de legislação, normas e políticas que promovam um ambiente estimulante e seguro para o engajamento cidadão em causas de interesse público.

Recomenda-se o acesso ao site da Plataforma MROSC<sup>3</sup> para acesso aos demais textos produzidos por seus e suas protagonistas. O importante aqui é a reflexão sobre a dificuldade que sempre há em se constituir e garantir a construção de unidade numa plataforma horizontal, com autonomia e com um amplo espectro político como é o caso da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, nossa popularmente conhecida **Plataforma MROSC**.

Depois da aprovação do Marco Regulatório e das negativas mudanças na gestão do Governo Federal, o tema do MROSC saiu da pauta e a própria Plataforma sofreu com isso por meio da descontinuidade de sua dinâmica.

Em outubro de 2017, com o excelente Encontro Nacional das principais organizações e redes signatárias da Plataforma, houve uma rearticulação com a definição da Secretaria Operativa sendo estruturada pela Abong, por meio da entidade CAMTRA – Casa da Mulher Trabalhadora com sede no Rio de Janeiro, e foi constituída uma nova coordenação colegiada da Plataforma com várias organizações das cinco regiões do país e um pequeno grupo operativo composto pelo GIFE, Cáritas Brasileira e a própria Abong.



### Contexto legal anterior ao MROSC

As relações das organizações da sociedade civil com as temáticas do MROSC antes de sua aprovação pelo Congresso Nacional eram bem distintas entre si. Não raro, nas atividades de formação ou de debates em alguma cidade do interior do país em que se apresenta o que mudou com a nova lei, há pessoas presentes que dizem que aquela questão apresentada como mudança já é praticada há anos no local.

*Lei de Licitações – LF 8.666/1993*

*Art. 24 – É dispensável a licitação  
[...]*

*XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético profissional e não tenha fins lucrativos.<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Brasil. Lei Federal 8.666/1993. Brasília, DF, 1993. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)

Esta realidade é bastante verídica, justamente porque, embora seja chamado de “novo marco regulatório”, na verdade, a **Lei 13.019/2014** não veio substituir uma legislação existente e sim constituir normas nacionais onde não havia norma nenhuma. Então você pode se perguntar: mas como eram feitos os convênios? Qual a sua base legal? Como ocorreram repasses de recursos públicos por tanto tempo no Brasil sem nenhuma norma legal que desse base para sua transferência?

Bem, como a maioria deve ter conhecimento, a base legal para a celebração de convênios entre o poder público e as organizações da sociedade civil era uma interpretação **da Lei das Licitações**, a **Lei Federal 8.666/1993**, em especial, seu **artigo 24**, que expressa que é dispensável de licitação a contratação com instituições brasileiras sem fins lucrativos, e o **artigo 116**, que define as normas para celebração de convênios.



<sup>5</sup> Brasil. Lei Federal 8.666/1993. Brasília, DF, 1993. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)

Observe-se que, no **artigo 24** não há na norma legal a palavra “convênio” mas sim o termo “contratação”, o que poderia ter resultado numa interpretação de que a relação entre o poder público e as OSCs poderia ser uma espécie de contratação dispensada de licitação. Já no **artigo 116**, não constam as instituições sem fins lucrativos, e sim órgãos e entidades da administração pública.

*Lei de Licitações – LF 8.666/1993*

*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.

*§1o* – A celebração de Convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da administração pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I* – identificação do objeto a ser executado;
- II* – metas a serem atingidas;
- III* – etapas ou fases de execução;
- IV* – plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V* – cronograma de desembolso;
- VI* – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou frases programadas.<sup>5</sup>

Esta livre interpretação dada pelo ordenamento jurídico brasileiro resultou em que, cada ente da federação, estabelecesse analogias na aplicação da norma, gerando interpretações díspares e muitas vezes contraditórias entre si. Em alguns casos, a interpretação de que o recurso transferido para a OSC seguia sendo público, exigia de uma entidade de caráter privado, que se comprometesse a realizar procedimentos típicos de uma instituição pública. Em outros, a vedação da utilização da capacidade técnica instalada na própria OSC, exigia a contratação, por seleção pública, de equipe externa àquela existente na organização da sociedade civil e que, não raro, havia dado razão para a contratação por inexigibilidade de licitação, por sua experiência no tema ou causa envolvida na parceria.





*O resultado desse quadro era:*

- Analogias contraditórias que, não raro, desrespeitavam a autonomia e os direitos das OSCs inscritos nas normas constitucionais;
- Regulamentos infralegais feitos por decretos, portarias, resoluções ou mesmo ofícios que impunham obrigações às gestoras e gestores das OSCs sem nenhuma base legal que desse suporte de uma lei aprovada pelo Congresso Nacional, Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores;
- Insegurança jurídica, tanto das gestoras e gestores das OSCs, quanto para as gestoras e gestores públicos, pela ausência de normas legais que garantissem quais os procedimentos a serem adotados, caso a caso;
- Dificuldades de programas de capacitação, tanto de gestoras e gestores públicos, quanto para gestoras e gestores das OSCs pela ausência de normas padronizadas que deveriam ser seguidas por todas as partes;
- Estoque de prestação de contas de convênios pela dificuldade do poder público enquadrar as condutas em alguma norma pela ausência de legislação própria;
- As análises das prestações de contas com ênfase nos procedimentos, notas fiscais e aplicação dos recursos e com baixa atenção nos resultados efetivos dos objetivos que geraram a parceria com a OSC;
- Ausência de dados sistematizados sobre os volumes de parcerias entre o poder público e as OSCs, fazendo escoar um cabedal de conhecimento raro e fundamental para a produção de políticas públicas mais eficazes e duradouras;



Redução de investimentos em parcerias com as OSCs pela sensação constituída na sociedade brasileira de que recursos de convênios poderiam ser uma das formas mais utilizada para desvio de dinheiro público.

No período após a **Constituinte Cidadã de 1988**, com o crescimento das agendas sociais, por um lado, e a retirada do estado da linha de frente, por outro, ampliou-se de forma geométrica as parcerias entre o poder público e as OSCs para a execução de políticas públicas, em todas as regiões do país e sobre todas as temáticas e causas. Este quadro de insegurança jurídica não tinha como perdurar. Por isso, a aprovação da **Lei Federal 13.019/2014** é considerada uma conquista fundamental, não apenas para as OSCs, mas para a democracia brasileira.





## Principais Mudanças

Para finalizar o capítulo, apresenta-se as principais mudanças que a **Lei Federal 13.019/2014** promoveu na vida cotidiana das OSC em seu relacionamento com o acesso a recursos públicos. A proposta é simplesmente provocar uma compreensão objetiva sobre o conjunto de mudanças promovidas pela Lei.

Ao longo desta cartilha será detalhada cada uma destas mudanças de tal forma a permitir que, com base no texto legal, se verifique como a lei define cada uma destas questões e, principalmente, se as mudanças são optativas ou impositivas, ou seja, se o gestor pode implementar aquela mudança ou se deve implementá-la.

*As principais mudanças são:*

- *Lei Nacional* - essa é uma das principais conquistas do MROSC, o fato de ser uma lei de abrangência nacional, ou seja, deve ser seguida pela União, Estados e Municípios, sem exceção. Ter uma norma única favorece para definir procedimentos e estabelecer jurisprudências. Isso significa que uma conquista de interpretação no Rio Grande do Sul poderá ser aproveitada no Maranhão;
- *Constituição de Instrumentos Próprios* - essa é outra conquista fundamental. A relação de parceria entre o poder público e as OSCs, na maioria das vezes, não é um contrato de prestação de serviços, mas também não é um convênio. Daí que a constituição dos instrumentos dos Termos de Fomento e Colaboração são próprios para esta parceria de objetivos mútuos e que envolvem recursos públicos. Ter um instrumento próprio também irá contribuir para a constituição de jurisprudências e termos específicos para a tipicidade da atuação das OSCs;
- *Princípios e Diretrizes próprios* - a Lei 13.019/2014 define princípios muito próximos ao que são os objetivos das OSCs, quais sejam, a verdade real em contraposição a verdade processual, os resultados em contraposição aos meios, dentre outros. Estes princípios e diretrizes impactam positivamente na aplicação de toda a norma;



- *Chamamento Público Obrigatório* – esse item, embora muitas OSC questionam preocupadas que possa haver uma “concorrência” entre as grandes e as médias e pequenas organizações da sociedade civil, tem fundamental importância porque, os convênios tem sido usados pelo poder público para repassar grandes somas de recursos públicos para todo tipo de organização social com nenhuma ou quase nenhuma transparência. Com a obrigatoriedade do chamamento público esta prática será coibida e, certamente, terão mais recursos públicos para as áreas de interesse público e sociais;
- *Atuação em Rede* – essa é uma conquista fundamental porque, para as OSC, não há nenhum sentido a ideia de concorrência entre organizações da sociedade civil que atuam nas mesmas áreas e causas. Para as OSC quanto mais organizações e movimentos sociais atuarem nas suas causas melhor. Daí que a atuação em rede como regra geral é uma forma de que o segmento possa se fortalecer e manter-se unido quando houver possibilidade de acesso a recursos públicos;
- *Remuneração da Equipe Própria* – em muitas situações de convênios esta possibilidade era vetada e as OSC eram obrigadas a selecionar pessoas estranhas a sua organização para realizar as atividades das quais elas eram especialistas, ou pior, criar formas de contratação que fragilizavam os direitos das profissionais que compunham as suas próprias equipes o que ia de encontro com o sentido de ser das próprias organizações da sociedade civil;
- *Remuneração de Custos Indiretos* – esta era outra dificuldade existente em muitos convênios que era a vedação do pagamento de aluguel da sede da organização, contas de condomínio, luz, água, telefone, contador e todas as demais despesas necessárias ao funcionamento da instituição que estava celebrando a parceria e que teria os valores destes itens majorados para garantir a execução do objeto do convênio, mas que era vetada sua inclusão nos orçamentos dos mesmos;



- *Fim da exigência de contrapartidas financeiras* – embora permita a exigência de contrapartidas em bens e equipamentos e também haja a possibilidade que as mesmas sejam oferecidas pelas OSCs como complemento da execução do objeto da parceria;
- *Participação Social* – a lei determina a constituição de comissões de seleção, de monitoramento e avaliação e de análise das prestações de contas e, em todos estes casos, com participação dos conselhos temáticos e das OSC; no caso do Conselho de Fomento e Colaboração – CONFOCO, a lei não obriga a sua implementação nos municípios e estados, sendo facultativa;
- *Prestação de Contas Simplificada* – a prestação de contas deve ter como objetivo principal a análise do cumprimento dos resultados e, somente depois desta análise, se debruçar sobre a execução financeira caso os resultados não tenham sido atingidos;
- *Transparência* – todos os atos antes, durante e depois da realização das parcerias devem estar disponíveis à sociedade através de uma página virtual a fim de garantir transparência e controle de qualquer cidadã ou cidadão sobre a aplicação dos recursos públicos.

A **Lei Federal 13.019/2014** foi uma conquista para a sociedade civil brasileira porque reconhece a sua própria existência e inclui suas organizações como parte fundamental na execução das políticas públicas. Esta conquista, certamente, mexe com privilégios e com alguns poderes constituídos. Garantir que, apesar destes conflitos, ela seja implementada na forma como foi concebida, é um grande desafio.



### Estrutura do MROSC (Lei 13.019/2014)

Antes de adentrar nos artigos propriamente ditos a serem tratados, é importante dar uma noção da estrutura geral da Lei, sua divisão e lógica de organização.

A **Lei 13.019/2014** está organizada como um manual de procedimentos, indicando o que deve ser feito, o que pode ser feito e o que é vedado fazer. Como um manual, ela possui uma estrutura razoavelmente lógica e sequencial. Como será visto a seguir, há uma dinâmica sequencial de processo e, para facilitar a dinâmica de diálogo e aprendizado, será seguido este mesmo processo. A título de forma gráfica, segue:

#### Lógica processual da lei



A parceria entre os órgãos ou entidades da administração pública e as OSCs envolve cinco fases principais:



*Planejamento  
e gestão  
administrativa*



*Seleção e  
celebração*



*Execução*



*Monitoramento  
e avaliação*



*Prestação  
de contas*



## »» Capítulo I - Disposições Preliminares

Este capítulo contém as definições sobre os termos de que trata a lei explicitando quem são os sujeitos, a quem a norma atinge e quem está fora de sua abrangência.

## »» Capítulo II - Da Celebração do Termo de Colaboração ou de Fomento

Este capítulo contém as normas e procedimentos para que sejam realizados os processos de chamada pública e seleção das OSCs para a execução de parcerias.

Seção I – Normas Gerais	Esta seção contém as orientações gerais sobre o processo de seleção.
Seção II – Da Capacidade de Gestores, Conselheiros e Sociedade Civil Organizada	Esta seção estabelece que os gestores, conselhos e sociedade civil, ANTES de iniciado o processo de parceria precisam certificar-se que tem condições plenas de atender os objetivos que serão propostos.
Seção III – Da Transparência e do Controle	Esta seção trata das formas de controle externo e interno e das necessárias medidas de transparência a serem adotadas por todos os entes envolvidos.
Seção IV – Do Fortalecimento da Participação Social e da Divulgação das Ações	Esta seção trata da possibilidade de criação de Conselhos de Fomento e Colaboração com participação da sociedade civil e da obrigatoriedade da divulgação antecipada de todas as medidas tomadas.



» Capítulo II - Da Celebração do Termo de Colaboração ou de Fomento

Este capítulo contém as normas e procedimentos para que sejam realizados os processos de chamada pública e seleção das OSCs para a execução de parcerias.

Seção V – Dos Termos de Colaboração e Fomento	Esta seção define o que são cada um dos termos e suas especificidades.
Seção VI – Do Procedimento de Manifestação de Interesse Social	Esta seção trata especificamente sobre o que é o PMIS, quem pode propor e como ele pode ser proposto.
Seção VII – Do Plano de Trabalho	Esta seção define os que são os Planos de Trabalho e os itens mínimos obrigatórios que eles devem conter.
Seção VIII – Do Chamamento Público	Esta seção define o procedimento do Chamamento Público e as hipóteses de sua excepcionalidade.
Seção IX – Dos Requisitos para Celebração do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento	Esta seção define os requisitos obrigatórios que as OSCs precisam ter para celebrar os termos de parcerias.
Seção X – Das Vedações	Esta seção estabelece as vedações e impeditivos que invalidam a celebração das parcerias.





»» **Capítulo III - Da Formalização e da Execução**

Este capítulo define os procedimentos para a formalização e as normas para a execução das parcerias.

Seção I – Disposições Preliminares	Esta seção contém orientações gerais sobre a celebração e a execução das parcerias.
Seção II – Das Contratações Realizadas pelas OSCs	Esta seção define como devem ser formalizadas as parcerias para terem validade legal.
Seção III – Das Despesas	Esta seção estabelece as formas como devem ser contratadas e realizadas as despesas das OSCs com os recursos públicos.
Seção IV – Da Liberação dos Recursos	Esta seção determina a forma da liberação dos recursos financeiros.
Seção V – Das Movimentações e Aplicação Financeira dos Recursos	Esta seção determina as regras para movimentação dos recursos financeiros e a obrigatoriedade de sua aplicação.
Seção VI – Das Alterações	Esta seção estabelece a forma e prazos de alteração dos termos da parceria.
Seção VII – Do Monitoramento e Avaliação	Esta seção estabelece a obrigação do órgão público manter processo permanente de monitoramento e avaliação.
Seção VII – Das Obrigações do Gestor	Esta seção detalha as obrigações do gestor das parcerias.



## »» Capítulo IV - Da Prestação de Contas

Este capítulo estabelece os procedimentos e prazos para as prestações de contas.

Seção I –  
Normas Gerais

Esta seção define as normas gerais das prestações de contas.

Seção II –  
Dos Prazos

Esta seção estabelece os prazos para as várias fases das prestações de contas.

## »» Capítulo V - Da Responsabilidade e Das Sanções

Este capítulo define o que são as irregularidades e suas penalidades em relação às parcerias.

Seção I –  
Das Sanções  
Administrativas à Entidade

Esta seção define o que são as irregularidades e as penalidades para as OSCs e seus gestores.

Seção II –  
Da Responsabilidade pela  
Execução e pela Emissão  
de Pareceres Técnicos

Esta seção define as responsabilidades de cada ente envolvido nas parcerias.

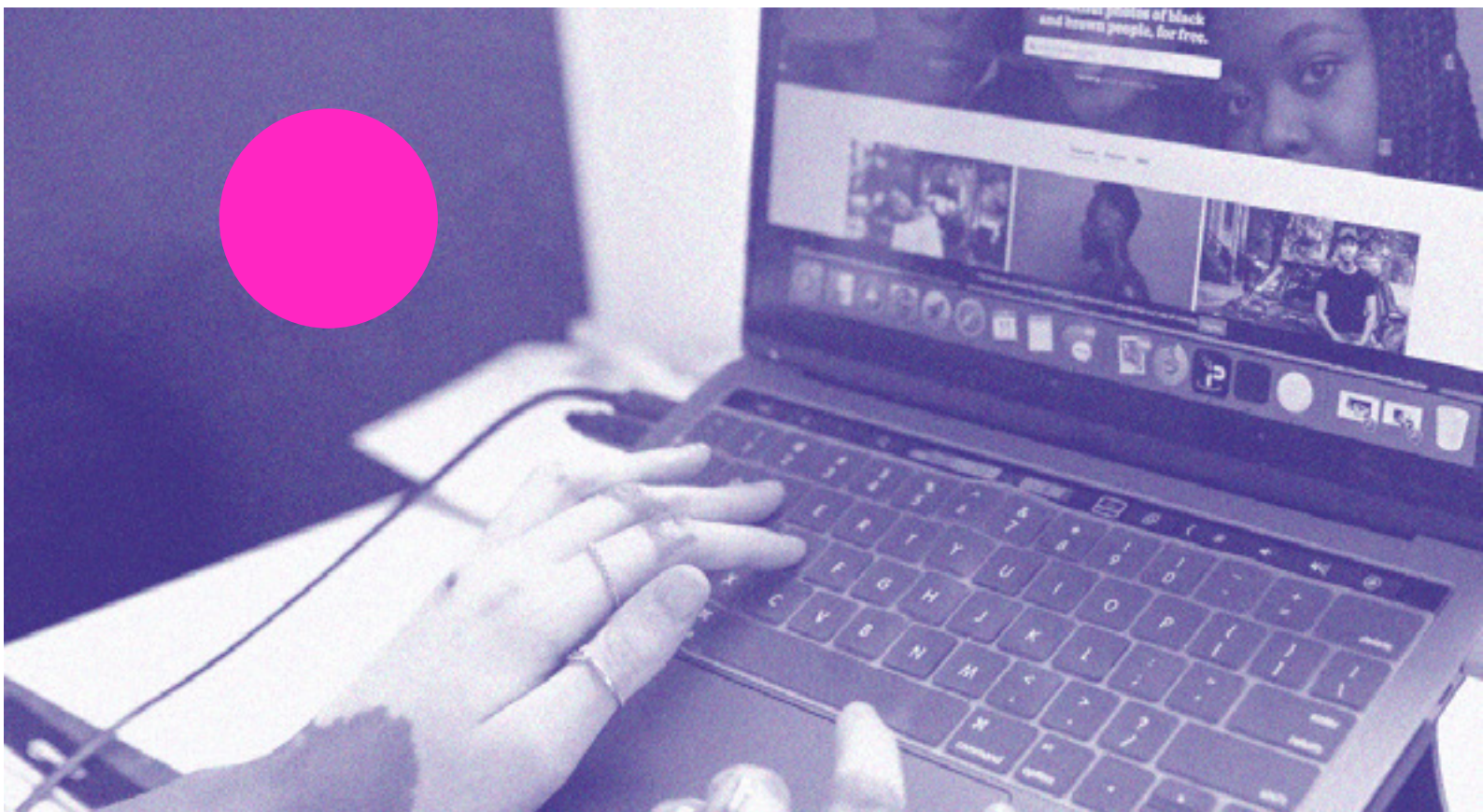
Seção III –  
Dos Atos de Improbidade  
Administrativa

Esta seção define o que são considerados atos de improbidade administrativa e suas penalidades.



»» Capítulo VI - Das Disposições Finais

Este capítulo trata das definições gerais da aplicação da própria Lei e suas implicações.



---

# Princípios e Diretrizes das Parcerias

---

## *Conteúdo da Lei 13.019/2014*

Passamos agora a apresentar artigo por artigo da Lei 13.019/2014, comentando os aspectos mais relevantes para as OSCs.





CAPÍTULO 1

A. Disposições Preliminares

O primeiro capítulo da **Lei Federal 13.019** de 31 de julho de 2014 trata das definições gerais da norma. Em especial, se preocupa em estabelecer a abrangência e a diferença de cada um dos termos que serão utilizados ao longo de todo o corpo da lei.

É um capítulo importante porque estabelece a amplitude de cada normativa e orienta sobre o que está sendo imputado a cada um/a dos agentes públicos e privados na relação de parceria. Não raro, quando alguém se depara com as orientações e determinações de um artigo, tem que retornar ao primeiro capítulo da Lei do MROSC para se certificar de qual é o agente que é responsável pela referida obrigação.

*Art. 1º* – Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidade 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.

Esse artigo primeiro, um dos mais importantes da Lei, estabelece qual é o objetivo da própria legislação. Não há termos inúteis numa norma legal, então é necessário fazer uma análise detalhada de cada termo para melhor compreendermos o que eles significam.

Quanto se usa o termo “parcerias” entre a administração pública – que será visto logo a seguir quem é considerado – e as próprias OSCs – que também logo a própria lei irá estabelecer quem são –, a lei exclui a possibilidade da norma ser usada para regimes de contratação de serviços. O regime de parceria se diferencia da contratação porque nas parcerias não há conflito de interesses entre parceiros. As duas partes envolvidas possuem os mesmos objetivos e o resultado final irá beneficiar a todas as partes sem diferenciação.



Já nos contratos, há sempre uma relação de conflitos de interesses porque o contratante deseja um resultado com qualidade pelo menor custo possível e o contratado espera atingir o resultado com o maior lucro possível, o que poderá impactar nos prazos e na qualidade do resultado.

Isso significa que o instrumento para a celebração de uma parceria não regula a relação de duas partes em conflitos de interesses, não havendo sentido, por exemplo, conter cláusulas de penalidades, multas etc., bem diferente de um contrato que define regras para quando uma das partes não cumpre com a sua obrigação.

Daí a importância quando o artigo primeiro também define que as parcerias são em “regime de mútua cooperação”, porque a lei estabelece que não há hierarquia entre as duas partes que estão realizando a parceria. Não há uma superioridade da administração pública em relação à organização da sociedade civil. Da mesma forma, quando o referido artigo estabelece que a parceria é para realizar “finalidades de interesse público e recíprocos”, delimita as possibilidades de uso que a administração pública pode fazer na celebração dos termos de fomento e colaboração, impedindo que sejam para interesses notadamente particulares ou de interesses explicitamente privados.

Outra questão fundamental a ser anotada ao se analisar o artigo primeiro é que, desde a primeira norma, já está estabelecida a exigência de que as parcerias tenham como base os planos de trabalho, elemento material obrigatório e a base concreta onde são efetivados os objetivos de cada uma das parcerias.

Ao se observar uma norma, sempre é importante também informar sobre o que ela não diz, visto que, no direito público, a administração pública somente pode realizar aquilo que a legislação determina. O artigo primeiro da [Lei 13.019/2014](#) não diz que o objetivo da lei é controlar as OSCs, definir normas de seu funcionamento, estabelecer penalidades e sanções, ou ainda organizar a contratação da execução de serviços públicos pelas OSCs. A Lei trata explicita e objetivamente que seu foco são as parcerias, de mútua cooperação para realização de ações de interesse público. Essa definição orienta a aplicação de todos os demais artigos da Lei e deve orientar os instrumentos dela decorrentes, não sendo legal que agentes públicos venham a se utilizar desta Lei para impor normas e regras, as quais a própria legislação não autoriza.



### *B. Definição das partes e instrumentos*

O artigo segundo estabelece o que significa e qual a abrangência de cada termo aplicado na Lei. É um artigo bastante extenso porque objetiva deixar explícito o que a norma quer dizer quando define direitos e obrigações para OSCs, administração pública, gestores/as e administradores/as. Por isso, vamos apresentá-lo comentando cada um de seus incisos.

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

*I – Organizações 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;

Pela primeira vez, de forma objetiva, uma norma legal brasileira estabelece o que é uma OSC. Antes da [Lei 13.019/2014](#), eram aplicados vários termos não jurídicos como, por exemplo, organização não governamental (ONG). Esta “não definição” permitia que se confundissem organizações das mais diversas.

Apesar disto, como é possível deduzir pelos termos do item I do artigo segundo, cabe na definição da lei um rol bastante grande de organizações, desde que elas não almejem e nem distribuam lucros ou dividendos entre seus/suas associados/as.

Para as organizações sociais de defesa de direitos, cabe uma análise mais sistêmica da lei aproveitando-se do que determina o Artigo 1º para estabelecer que as OSCs abrangidas pela norma não sejam apenas aquelas que não distribuam lucros e dividendos entre os/as associados/as, mas que sejam aquelas que têm por sua finalidade a execução de ações de interesse público e coletivo.



<sup>6</sup> Para aprofundar o tema, consulte a Lei 9867/1999. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19867.htm)



### *Sociedades Cooperativas*

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 capacidades de execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social;

Importante ressaltar que a **Lei 13.019/2014** incorporou as cooperativas definidas pela **Lei 9867/99**<sup>6</sup> como OSCs, embora, como é sabido, as cooperativas são organizações de caráter econômico que distribuem recursos entre seus/suas associados/as, o que, teoricamente, seria uma contradição com o **item I do mesmo artigo segundo**. Ocorre que a legislação brasileira decidiu diferenciar as grandes cooperativas que administram enormes volumes de capital e, muitas delas, operam como verdadeiras empresas, daquelas cooperativas denominadas pela própria lei como “vulneráveis”. Aqui, cabem as cooperativas de reciclagem, de trabalho e renda, de trabalhadoras e trabalhadores rurais e aquelas que atuam diretamente com as ações sociais.

Esta é uma importante conquista da sociedade civil organizada através da Plataforma MROSC que conseguiu demonstrar que as cooperativas de trabalho, em especial aquelas dos segmentos mais vulneráveis, cumprem um papel importante na execução das políticas públicas e devem estar incluídas no MROSC.



### *Organizações Religiosas*

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;





Importante a delimitação da abrangência da lei em relação às organizações religiosas, já que muitas delas exercem atividades de interesse público, em especial nas áreas sociais. O que importa na especificação do item “c” do inciso I do artigo segundo é que a lei incorpora as organizações religiosas como OSC desde que “se dedique a atividades de interesse público” e não se restrita a sua profissão de fé. Isto significa que os projetos e ações abrangidas pelos recursos públicos, resultado de parcerias, não poderá ser destinado exclusivamente para os setores que professem determinada doutrina religiosa e nem aqueles de outras religiões serem excluídos por sua fé. Importante assinalar, também, que os recursos da parceria com a administração pública não podem ser destinados para atividades especificamente religiosas cultos ou celebrações, sob o risco de estarem sendo desviados de suas finalidades de interesse público.

→ *Administração Pública*

// – Administração Pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e sua subsidiárias, alcançadas pelo disposto no §9º do art. 37 da Constituição Federal;

É relevante também a delimitação do que é considerado administração pública no âmbito do Marco Regulatório de acesso a recursos públicos pelas OSCs. Como se conclui pelo texto da Lei, ela abrange toda e qualquer organização que tenha, mesmo que em parceria com o setor privado, algum recurso público, como é o caso das empresas de economia mista. Nesse sentido, pela Lei 13.019/2014, não estão excluídas de sua aplicação nenhum tipo de órgão ou empresa pública, incluídas aqui as estatais, bancos públicos e empresas as quais o poder público tenha alguma forma de participação em sua gestão.



### Parcerias

*III – Parceria:* conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente 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 atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

**Neste item III** do artigo segundo a Lei do MROSC novamente delimita o que é compreendido como parceria para os termos da transferência voluntária de recursos públicos. A parceria é uma relação jurídica e formal para executar atividades e projetos de interesse público. Essas definições importam porque, ao definir que a parceria estabelece direitos e obrigações, ela delimita sua abrangência e aplicação.

Neste item específico, ressalta-se que, para as organizações da sociedade civil, a **Lei 13.019/2014** é o limite do que pode ser exigido pela administração pública. Sendo uma parceria, não é uma relação de contratação de serviços e nem se pode admitir qualquer procedimento que estabeleça uma hierarquia entre a administração pública e a organização da sociedade civil.

O termo “mútua cooperação” significa que a administração pública é sempre solidariamente responsável por todas as fases da parceria e vice-versa. A OSC também não pode se eximir de suas responsabilidades no transcorrer da execução do objeto comum pactuado. Importa aqui ressaltar que não há nenhuma lógica a suposição de que uma das partes da parceria tenha uma relação de controle sobre a outra. As responsabilidades são mútuas e as obrigações recíprocas. Daí que será visto, mais adiante, que o foco da parceria é o alcance dos resultados pactuados e não o cumprimento de procedimentos administrativos e financeiros. Este é um grande avanço da legislação porque retira o foco do controle e direciona este foco para os resultados.



» SAIBA MAIS (Decreto Federal 8.726/2016)

**O Decreto 8.726/2016** delimita, ainda, o que não se constitui uma parceria da administração pública federal, que são os patrocínios com objetivo de divulgar atuação ou agregar valor à marca.



*Art. 87.* Não constituem parceria, para fins do disposto neste Decreto, os patrocínios realizados para apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros com o objetivo de divulgar atuação, agregar valor à marca, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse.





### *Atividades e Projetos*

*III-A – Atividade:* 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;

*III-B – Projeto:* 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;

Seguindo a análise do artigo segundo da Lei 13.019/2014, há a definição e diferenciação do que sejam atividades e projetos. A compreensão que se tem dos termos expressos nestes itens é que a diferença se resume na forma e tempo de execução, sendo que atividades têm como característica serem permanentes e contínuas e, os projetos, serem por um tempo determinado e com produtos ou resultados específicos.

Há segmentos que buscam estabelecer relações entre a diferenciação dos tipos de parceria com as diferenças expressas nestes itens, no sentido de que as atividades deveriam ser tipicamente a base da celebração dos termos de colaboração e que os projetos deveriam ser tipicamente celebrados através de termos de fomento. No entanto, esta relação não se sustenta ao longo de toda a norma, visto que há projetos de iniciativa da própria administração pública e há atividades que são de iniciativa da própria sociedade civil, sendo esta relação direta ainda um tema em fase de aprofundamento.



*Dirigente, Administrador e Gestor*

*IV – Dirigente:* 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;

*V – Administrador público:* 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;

*VI – Gestor:* 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;

A Lei buscou definir de forma explícita quem são os agentes públicos e privados com responsabilidades nas relações formais de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, classificando como sendo três os sujeitos objetivos, a saber:

- *Dirigente da OSC:* é aquela pessoa que estatutariamente responde pela organização da sociedade civil. Observe que a pessoa considerada dirigente legal da OSC responde pela parceria mesmo que tenha delegado esta tarefa de representação a outra pessoa. Esta definição importa pois, caso haja qualquer irregularidade passível de penalização criminal, o/a dirigente é quem será responsabilizado/a, por ser aquele/a que formalmente responde pela OSC;



- *Administrador/a público*: é aquela pessoa que responde pela aplicação dos recursos públicos envolvidos na parceria, o/a chamado/a “ordenador/a de despesa”. Geralmente é o/a ministro/a em âmbito federal ou os/as Secretários/as de Estado, em âmbito estadual e municipal;

- *Gestor/a*: é aquela pessoa que foi nomeada pelo/a administrador/a público para acompanhar e fiscalizar a execução da parceria. Tem responsabilidades e poderes limitados, mas uma grande importância no processo de execução, porque é quem acaba por fazer a ligação entre o órgão público e a OSC na relação cotidiana da parceria. A Lei determina que seja um/a agente público/a podendo ser servidor/a público/a estatutário/a, funcionário/a público/a ou cargo em comissão.

A definição pela Lei de quem são os/as agentes públicos/as e privados/as não exime os/as demais agentes da parceria de responderem solidariamente ou por terem dado causa por ação ou omissão, pelos atos praticados. Importa, sim, na delimitação de obrigações e responsabilidades objetivas dos responsáveis primeiros e diretos pelos direitos e obrigações definidos pela Lei.

Destaca-se que, na primeira versão sancionada em 2014, havia um dispositivo legal que determinava que a OSC deveria indicar um/a dos/as seus/suas dirigentes como responsável pela parceria e que este/a administrador/a responderia civil e criminalmente pelas ações dos demais independentemente de ter agido com dolo ou não. Este dispositivo, por ser flagrantemente inconstitucional, foi revogado na alteração legislativa de 2015, não sendo mais parte da Lei.



*Termos de Colaboração, Fomento e Acordo de Cooperação*

*VII – Termo de colaboração*: instrumento por meio do qual são formalizadas 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;



*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;

*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;

Uma grande conquista do novo Marco Regulatório de acesso a recursos foi a criação de instrumentos próprios para a celebração das parcerias entre a administração pública e as OSC. Já estava consolidado na jurisprudência o entendimento de que os convênios não eram os instrumentos corretos e nem seus dispositivos eram capazes de dar conta da complexidade e especificidade das parcerias. Da mesma forma, os contratos também não se prestavam para estabelecer a necessária responsabilidade recíproca dos entes públicos da sociedade envolvidos na execução das políticas públicas e sociais objeto das parcerias. Era fundamental a constituição de instrumentos jurídicos próprios, com dispositivos e normas próprias, com um linguajar e termos jurídicos que pudessem incorporar no universo da formalidade administrativa os conteúdos e práticas das parcerias que já estão consolidadas nas relações entre as organizações da sociedade civil e a administração pública brasileira.

Por isso, a criação do Termo de Colaboração, do Termo Fomento e do Acordo de Cooperação é uma conquista e uma possibilidade de gerar a segurança jurídica necessária para o acesso e aplicação de recursos públicos por parte da OSCs.

A diferenciação entre os termos de Colaboração e de Fomento parece não ser a questão mais essencial, mas devemos referir aquilo que está expresso na Lei. Quanto ao Acordo de Cooperação, está explícito que somente pode ser utilizado quando não houver repasse de recursos públicos para a organização da sociedade civil. É uma formalização de uma parceria sem que sejam repassados valores financeiros para a entidade. Pode ser utilizado quando a própria administração



pública e a OSC arcam com os custos para a execução do objetivo pretendido.

Já a diferenciação que a norma estabelece para o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento tem como base principal a proposta do objeto da parceria, sendo que, no caso da Colaboração, a proposta da ação é sempre do agente público e, no caso do Fomento, a iniciativa da ação sempre será da organização da sociedade civil.

Não se deve confundir aqui o conceito de proposta com a ideia de iniciativa. A interpretação mais correta é que o termo “proposta” tem o sentido de responsabilidade ou intencionalidade. No caso das propostas da administração pública, sempre dirão respeito a suas responsabilidades legais. Já, no caso das propostas das OSCs, sempre dirão respeito a projetos e ações que sejam inovações de ações e políticas.

Isso significa dizer que se uma OSC sugere para a administração pública a execução de uma política pública de competência do agente público, o melhor instrumento a ser usado é o Termo de Colaboração porque a responsabilidade sobre aquela determinada política é da administração pública e a OSC está estabelecendo a parceria no sentido de colaborar com sua execução.

Os **artigos 16 e 17** reforçam esta diferenciação entre os termos de Colaboração e Fomento:

*Art. 16* – O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

*Parágrafo único.* Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

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





» SAIBA MAIS (Decreto Federal 8.726/2016)

Destaca-se que em relação as parcerias realizadas com a administração pública federal, o *Decreto 8.726/2016* apresenta algumas disposições sobre a diferença entre termo de fomento e termo de colaboração:



*Art. 2º.* As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

*I* – termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou  
*II* – acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.

*§ 1º* O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por estas organizações.

*§ 2º* O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.

Há ainda no Decreto uma seção destinada ao acordo de cooperação:



*Art. 5º* – O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

*§ 1º* O acordo de cooperação poderá ser proposto pela administração pública federal ou pela organização da sociedade civil.



§ 2º O acordo de cooperação será firmado pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, permitida a delegação.

§ 3º O acordo de cooperação poderá ser prorrogado de acordo com o interesse público, hipótese que prescinde de prévia análise jurídica.



Art. 6º São aplicáveis ao acordo de cooperação as regras e os procedimentos dispostos no *Capítulo I, Seção I – Disposições preliminares*, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos:

*I – Capítulo II – Do chamamento público;*

*II – Capítulo III – Da celebração do instrumento de parceria, exceto quanto ao disposto no:*

*a) art. 24;*

*b) art. 25, caput, incisos V a VII e § 1º; e*

*c) art. 32;*

*III – Capítulo VIII – Das sanções;*

*IV – Capítulo IX – Do procedimento de manifestação de interesse social;*

*V – Capítulo X – Da transparência e divulgação das ações;*

*VI – Capítulo XI – Do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração; e*

*VII – Capítulo XII – Disposições finais.*

§ 1º – As regras e os procedimentos dispostos nos demais Capítulos são aplicáveis somente a acordo de cooperação que envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial e poderão ser afastadas quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público envolvido, mediante justificativa prévia.

§ 2º – O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:



*I – afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e*  
*II – estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei no 13.019, de 2014, ou sua dispensa.*

Importante ressaltar que essas regulamentações feitas pelos entes federados – ou seja: União, Estados e Municípios – não podem alterar o conteúdo da lei, agregar ou suprimir exigências que a lei não expressa ou que ela determina. Apenas podem explicitar, no ponto de vista do ente, como aquela norma legal aplica em sua jurisdição, mantendo o sentido da norma intacto.



#### Conselhos e Comissões

*IX - Conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas;*

*X - Comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;*

*XI - Comissão de monitoramento e avaliação: 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;*



A criação das Comissões de Seleção e de Monitoramento e Avaliação foram inovações, ambas com a participação das organizações da sociedade civil. Nas relações anteriores baseadas nas normas dos convênios, as OSCs não tinham nenhuma incidência legal nos processos preparatórios e nem mesmo durante a execução das parcerias, não raro, sendo surpreendidas com mudanças de orientações e regras que impactavam a execução da parceria.

A determinação legal de que a seleção das OSCs que irão realizar as parcerias deverá ser feita por uma Comissão de Seleção colegiada, que poderá contar com a participação das organizações da sociedade civil, é uma conquista importante. Da mesma forma, as Comissões de Monitoramento e Avaliação têm responsabilidade de acompanhar os termos de Colaboração e Fomento durante sua vigência e são igualmente responsáveis pelo sucesso da parceria.

Não menos importante é o reconhecimento no processo dos Conselhos de Políticas Públicas que, na primeira versão sancionada da Lei, não eram explicitamente indicados como sendo instâncias participativas de todo o processo de seleção, execução e avaliação dos resultados das parcerias.



#### *Chamamento Público*

*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;*

A obrigatoriedade do chamamento público para a celebração de parcerias de acesso a recursos públicos foi uma das principais propostas das organizações da sociedade civil por meio da Plataforma MROSC. Desde o início, a Plataforma pautou a exigência de chamamento público como um dos pontos fundamentais para assegurar transparência e



possibilitar a participação de todas as OSCs nos processos de seleção das propostas. O MROSC é uma legislação nacional, abrangendo todos os níveis da administração pública, e que tem como foco a boa aplicação dos recursos públicos, sendo a transparência e o conhecimento de toda a cidadania formas de controle sobre esta boa aplicação. Essa sempre foi uma luta das organizações da sociedade civil e não poderia deixar de ser quando da regulamentação dos recursos públicos destinados a atividades e projetos realizados pelas próprias OSCs.

Outro ponto de destaque é que, exceto os recursos contratados pela administração pública via a **Lei das Licitações - Lei 8.666/1993** -, a única forma dos/as agentes públicos/as repassarem recursos para organizações privadas era por meio dos antigos convênios. Isto significa que os antigos convênios eram usados como instrumentos de repasse de recursos públicos para um leque bem amplo e de tipo de organizações. Como na legislação que dava sustentação aos convênios, a administração pública não era obrigada a realizar chamamento público e nem mesmo a publicar as prestações de contas para controle social, não haviam mecanismos efetivos de controle da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos.

O chamamento público é uma conquista de cidadania e democracia. Além disso, indiretamente, é um filtro para que esta forma de relação entre a administração pública e organizações privadas não possa utilizar recursos públicos para fins que não sejam, realmente, de interesse público.



*Bens remanescentes*



*XIII – Bens remanescentes: os de natureza permanente adquiridos com recursos financeiros envolvidos na parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam;*

Os bens remanescentes são os bens permanentes que foram adquiridos ao longo da parceria e que, ao final, sobram pois não se incorporam ao objeto da parceria.



### *Prestação de contas*

*XIV- Prestação de contas:* procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;

b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

Em relação à prestação de contas, será dedicado um capítulo específico sobre esta temática que consta em diversos artigos do MROSC. Além disso, há a importância de sua aplicabilidade, já que ainda há uma disputa na sociedade civil para que a prestação de contas seja feita a partir do enfoque nos resultados e que a prestação de contas financeira seja solicitada apenas se houver descumprimento das metas e resultados ou em caso de fraude, má gestão ou denúncia justificada.



### *Respeito às Legislações Específicas*

2º-A - As parcerias disciplinadas nesta Lei respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação.

Logo após a edição da primeira versão da **Lei 13.019/2014**, houve um grande questionamento sobre sua aplicação para as áreas da saúde, educação e assistência social, que tem, cada uma a seu modo, construído legislações bastante amplas e detalhadas sobre sua execução, com conselhos setoriais, normas e regras de funcionamento específicas, e pela qual a própria sociedade civil organizada conquistou espaços e participa de alguma forma de sua gestão e implementação.



Por isso, **nas alterações propostas na Lei 13.019/2014 em 2015**, foi incluído o **Artigo Segundo "A"** para explicitar que esta norma não alterou em nenhum item as legislações específicas que seguem valendo com suas normas e orientações legais expressas na legislação federal.

Vale dizer que esta validade só abrange as normas expressas na própria legislação federal, não englobando eventuais normas infralegais, como decretos, resoluções, portarias e instruções normativas que não estejam respaldadas por Lei.

Daí que é preciso uma análise e atenção especial sobre as aplicações locais e estaduais destas exceções para não se correr o risco de legitimar práticas que estejam em desacordo com as normas legais vigentes, sejam elas definidas pela **Lei 13.019/2014** ou pelas legislações setoriais específicas.

**Ainda dentro dos itens do Capítulo I**, há a disposição daquelas transferências de recursos públicos que, embora sejam voluntárias, não estão incluídas na abrangência da **Lei 13.019/2014**. **É disto que trata o artigo 3º**. Em sua maioria, são exceções justificáveis, visto que o MROSC é uma Lei ordinária, não tendo hierarquia em relação às demais leis e decisões do Congresso Nacional. Neste sentido, decisões da mesma ordem têm o mesmo poder legal, como veremos a seguir.

#### *Das Vedações*



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**;



(Contrato Saúde)

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);

Como referido anteriormente, várias das exceções se justificam. Inicialmente, o **artigo 3º** discorre sobre as transferências voluntárias de recursos que resultam de aprovação pelo Congresso Nacional em tratados, acordos e convenções internacionais. Além de serem decisões legislativas com a mesma hierarquia que a **Lei 13.019/2014**, a lógica de não se aplicar as regras e normas do MROSC decorre da própria característica das parcerias internacionais que possuem dinâmicas e processos distintos entre si, não sendo adequado submeter um Estado estrangeiro às normas e regras internas brasileiras.

Alerta-se que o **inciso I do artigo 3º** somente excetua aqueles itens que a **Lei 13.019/2014** entre em conflito com os referidos tratados, acordos e convenções. No mais, as normas podem ser aplicadas. Da mesma forma, excetua-se os contratos de gestão celebrados com organizações sociais no âmbito da **Lei 9.637/1998**, o que se justifica pelo fato da lei que dá guarida a estes contratos ser da mesma hierarquia que a **Lei 13.019/2014** mas também por se tratar de um contrato de gestão e não de uma parceria. Estes contratos possuem dinâmicas e objetivos próprios expressos em sua legislação específica e, salvo melhor interpretação legal, as organizações sociais (OSs) deveriam ser organizações constituídas para este fim específico não podendo seguir realizando outras atividades em outras áreas e esferas públicas.

Excetua-se da **Lei 13.019/2014** os convênios e contratos que tenham sido baseados do **parágrafo 1º do artigo 199 da Constituição Federal**. Este parágrafo foi incluído em 1988 na





CF/88 para legalizar o repasse de recursos públicos para os inúmeros Hospitais Santa Casa espalhados pelo Brasil que recebiam recursos públicos para realizar toda atividade de saúde sem nenhuma base legal anterior à própria Constituição. Atualmente, restam poucos destes Convênios ou Contratos, sendo em sua maioria transformados em contratos de gestão.



## SAIBA MAIS

O inciso V da Lei 13.019/2014 também determina a exceção de sua aplicação aos Pontos de Cultura que estão sob a Lei 13.018/2014, denominada de *Lei da Cultura Viva*, e que abrange mais de três mil pontos de cultura em todo o país. Por ser uma política específica e com regras e normas próprias houve o entendimento de que em nada se aplicaria as normas do MROSC a este tipo de parceria.

Ainda, excetuam-se os termos de parcerias com organizações da sociedade civil de interesse público, quando cumpridos os requisitos previstos na Lei 9.790/1999, e as transferências previstas nas Leis 10.845/2004 e 11.947/2009.

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.

Há ainda duas exceções definidas na Lei que são os recursos repassados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em função de entidades internacionais ou nacionais criadas por lei. Esta exceção trata especificamente das instituições legalmente constituídas por servidores públicos ou conselhos federais das várias categorias profissionais que são criados por lei e cumprem funções públicas de regulamentação e controle do exercício profissional destas mesmas categorias.

Por serem organizações específicas e os recursos públicos repassados não terem o objetivo de parceria e sim de cumprimento de determinações legais, os repasses destes valores não estão sob a influência do MROSC.

Finalmente, a Lei excetuou o Sistema S, composto pelo Sesi, Senai, Senat, Sesc e Senac. Todas estas organizações gerem recursos públicos oriundos dos impostos e contribuições das empresas e das trabalhadoras e trabalhadores e, pela lógica, deveriam ser excluídos apenas do chamamento público e não de toda a aplicação da Lei. Não foi este o entendimento do Congresso Nacional e, atualmente, os recursos do Sistema S não estão sob a influência do MROSC.



### *Chamamento Público*

Como vimos **no inciso XII do artigo 2º da Lei**, a regra para a seleção de organizações da sociedade civil (OSC) é o chamamento público. No entanto, há situações que a própria Lei do MROSC excetuou a obrigatoriedade do chamamento público, previstas nos **artigos 29, 30 e 31**, como veremos:

*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.



Neste caso, vale a mesma lógica dos acordos e tratados internacionais, sendo as emendas parlamentares aprovadas pelo Congresso Nacional na Lei do Orçamento Anual que tem a mesma hierarquia da Lei 13.019/2014. Essas emendas indicam as organizações da sociedade civil que irão celebrar as parcerias, não havendo sentido de que sejam realizados os chamamentos públicos visto que a OSC celebrante já foi indicada pelo Congresso Nacional. Reforça-se que, nestes casos, não se aplica apenas o item do chamamento público, sendo aplicáveis todos os demais itens e normas da Lei.

Da mesma forma, poderá a administração pública dispensar o chamamento público para celebração de parcerias em casos muito específicos, sendo, a obrigatoriedade de realizá-lo, a regra. Senão:

*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.

A primeira hipótese da dispensa de chamamento público expressa no **Inciso I do artigo 30** trata da situação em que, se não for realizada a parceria de forma direta, corre-se o risco da paralisação de atividade de relevante interesse público.



Neste caso, no entanto, esta exceção tem como prazo máximo o período de 180 dias, durante os quais deverão ser tomadas as medidas necessárias para o referido chamamento público.

A segunda hipótese de dispensa expressa no **inciso II** do mesmo artigo refere-se a situações de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça a paz social. Essas hipóteses autorizam a administração pública a dispensar o referido chamamento. Importante ressaltar que essas situações devem ser decretadas pela autoridade responsável não sendo lícito apenas referir sua existência.

Nessa hipótese, o período de vigência da parceria realizada sem o chamamento público não tem prazo de validade devendo seguir, pela lógica da situação que deu causa a dispensa do chamamento até que a situação alegada tenha sido superada.

Há uma terceira hipótese de dispensa do chamamento quando a parceria tratar sobre programas de proteção de pessoas ameaçadas. Esta dispensa se justifica pela característica do objeto da parceria que deve ser sigiloso e resguardado do conhecimento público pela sua própria necessidade de funcionamento.

Há, finalmente, a hipótese de dispensa para parcerias celebradas para atividades das áreas de saúde, educação e assistência social desde que as atividades sejam realizadas por OSCs que estejam previamente credenciadas pelos órgãos gestores responsáveis por estas políticas.

Esta exceção visa resguardar os procedimentos de seleção de organizações da sociedade civil já implementados pelos conselhos específicos destas políticas públicas que, pela sua própria dinâmica, já realizam formas de seleção pública próprias.

Há ainda a hipótese de não ser realizado o chamamento público pelo fato de não haver outra organização da sociedade civil apta a realizar o objeto da parceria por sua característica específica. Esta previsão está expressa no **artigo 31 da Lei do MROSC** que define quais as características concretas que são necessárias para que esta exceção seja aplicada.



*Art. 31* – Será considerado inexigível o Chamamento Público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica quando:

*I* - O objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que receberão os recursos;

*II* - A parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar de subvenção prevista no **inciso I do parágrafo 3º do artigo 12 da Lei 4320** de 17 de março de 1964 observado o disposto do **artigo 26 da Lei Complementar 101** de 4 de maio de 2000.

Os casos, previstos no **artigo 31** da Lei, dizem respeito a inexistência de outras OSCs que tenham condições de realizar as atividades ou projetos ou ainda nas hipóteses em que, apenas aquela organização da sociedade civil tem a competência e a responsabilidade para a realização de determinadas atividades ou projeto.

Aqui também se repetem as situações já expressas nos **artigos 29 e 30** nas quais, quando definida por Lei qual será a OSC que será responsável por determinada parceria, não há que se falar em chamamento público.

Reitera-se que, em qualquer das hipóteses, a administração pública precisa justificar e embasar esta decisão que, como veremos adiante, deverá ser divulgada com antecedência para que qualquer pessoa ou organização possa questionar a decisão caso não concorde com ela.

*Art. 32* – Nas hipóteses dos **arts. 30 e 31 desta Lei**, a ausência da realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.



§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no [art. 29](#), não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei.

---

CAPÍTULO 2



A. Normas Gerais

O primeiro tema abordado no Capítulo II é a definição dos princípios e diretrizes que orientam a aplicação da [Lei 13.019/2014](#). Na legislação, nenhum termo é inócuo ou não possui aplicação prática. Não raro, os operadores do direito ressaltam os dispositivos práticos de uma determinada norma e deixam de lado determinações legais, de mesma hierarquia, que estão definidas na norma, como são os casos dos princípios e diretrizes.



→ B. Princípios

Em relação aos princípios, como o termo já expressa, eles refletem valores que devem orientar a aplicação da norma em toda a sua extensão não sendo correto ignorá-los em nenhum momento. É neste sentido que se deve conhecê-los e, principalmente, aplicá-los ou exigir sua aplicação.

➤ *Princípios da Participação e Fortalecimento da Sociedade Civil*

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

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

No caput do **artigo 5º** do MROSC, estão expressos os princípios que devem nortear a aplicação da **Lei 13.019/2014**. Naturalmente, os princípios da moralidade administrativa que constam na Constituição Federal e nas demais normas de direito público são igualmente reproduzidos aqui, como a legalidade, que significa só fazer o que a lei permite; a



impessoalidade, que significa não usar recursos públicos para beneficiar parentes ou pessoas conhecidas com as quais os gestores ou administradores tenham relação parental ou de interesses comuns; a publicidade, que significa que todos os atos praticados sejam públicos para quem solicitar e divulgados para o conjunto da sociedade; a economicidade, eficácia e eficiência, que significa que a aplicação dos recursos e seus resultados devem sempre buscar o equilíbrio entre a sua aplicação e os resultados esperados.

O **artigo 5º**, por outro lado, estabelece como princípios que devem ser seguidos pela administração pública e pelas OSCs na sua aplicação a participação social e o fortalecimento da sociedade civil. Esses dois fundamentos, termos usados pela Lei, não são menos importantes que os demais e devem ser implementados de forma integral e em todos os momentos possíveis do processo de parcerias. Além deles, no **inciso II** do referido **artigo 5º** está definido que os agentes públicos ou privados devem assegurar a diversidade, a inclusão social e produtiva. Como dito anteriormente, o termo “assegurar” não está na Lei de forma decorativa e deve ser cumprido tanto pelos gestores públicos como pelas OSCs na implementação das parcerias. Há, ainda, no **inciso III**, o destaque para que, nas parcerias, seja assegurado o desenvolvimento sustentável, seja em âmbito local, regional e nacional.



#### *Dos Direitos Humanos, Culturais e Sociais dos Povos*

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.





Ainda no **artigo 5º** da Lei, temos a determinação de que, na aplicação das normas do MROSC, sejam assegurados os direitos humanos, dos povos indígenas e tradicionais, da educação, do patrimônio e da diversidade cultural. Esses princípios, somados àqueles já mencionados, devem ser observados quando a publicação de decretos e portarias regulamentadoras do MROSC, quando da publicação dos editais de seleção, na elaboração e assinatura dos termos de colaboração ou fomento e em todo o processo de execução e avaliação das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs).

#### *Diretrizes*

Da mesma forma que os princípios, também as diretrizes não são letra morta na Lei do MROSC. Devem ser levadas em conta em todas as fases de aplicação das normas e serem seguidas por todas as pessoas, sejam elas, públicas ou privadas.

As diretrizes dialogam com o fortalecimento institucional, o fortalecimento institucional e capacitação da própria sociedade civil, a necessária cooperação entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, a necessária integração entre os órgãos públicos em todos os níveis, seja federal, estadual e municipal, a utilização de novas tecnologias, reitera a necessidade da transparência e da publicidade dos atos.

#### *Foco no Controle dos resultados*

*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.

No entanto, a questão mais importante em relação às diretrizes trata do tema do controle dos resultados.

A **Lei 13.019/2014**, ao explicitar de forma inequívoca em seu **inciso II do artigo 6º** de que a prioridade é o controle dos resultados, determina que todo o processo de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil tenha como base concreta o atingimento de resultados e não o controle sobre os itens administrativos e burocráticos da própria parceria.

Mais que isso, o que define o **artigo 6º** será corroborado pelos demais artigos da mesma Lei quando tratar das prestações de contas e irá explicitar que, a análise das notas fiscais e demais documentos financeiros somente será realizada após a análise do cumprimento dos resultados e se esses, por algum motivo, não forem atingidos.



Esta determinação da **Lei do MROSC** tem recebido bastante resistência por parte dos órgãos de controle que já estavam acostumados a realizar o controle contábil e administrativo e tem pouco ferramental de gestão para a análise e o controle de resultados. Isso significa que há um longo caminho a ser percorrido até que a estrutura pública se adapte a nova determinação legal.

Da mesma forma, as OSCs estavam também habituadas a realizar parcerias com foco no cumprimento das obrigações formais não se atendo à preocupação de garantir o alcance dos resultados propostos nas parcerias. O foco nos resultados não é algo mais simples de garantir, pelo contrário.

O cumprimento da legislação trabalhista, tributária e das formalidades administrativas é algo que está e estava sempre sob o controle das OSCs. Já a garantia do alcance de resultados concretos na melhoria da vida das pessoas que serão envolvidas como foco das atividades e projetos é algo que sofre interferência de outros fatores, nem sempre sob controle das organizações da sociedade civil. Outra questão importante é a necessária criação ou padronização de indicadores de resultados.

Como medir ou avaliar o empoderamento das mulheres negras da periferia de Salvador ou dos jovens das periferias de São Paulo? Como medir ou avaliar a melhoria das condições de qualidade de vida nas cidades ou ainda sobre o aumento do acesso aos direitos humanos no campo?

Esta mudança de paradigma é um grande divisor de águas em relação às práticas realizadas pelos órgãos de controle na época dos convênios nas quais o foco e o interesse maior sempre eram centrados no cumprimento das formalidades burocráticas administrativas e financeiras e pouco ou quase nada sobre os resultados concretos obtidos.



*Capacitação de Gestores, Conselheiros e Sociedade Civil Organizada*

*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 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 disciplinares nesta Lei.

*Parágrafo único.* A participação nos programas previstos no caput não constituirá condição para o exercício de função envolvida na materialização das parcerias disciplinares nesta Lei.

A capacitação de gestores, conselheiros e sociedade civil organizada é um importante aspecto da **Lei 13.019/2014** no sentido de garantia dos princípios e procedimentos exigidos na legislação, uma vez que é essencial que estes profissionais passem por processos formativos. Dessa forma, o governo federal deve promover programas de capacitação em coordenação com os Estados, municípios e Distrito Federal, e também com as organizações da sociedade civil.



» SAIBA MAIS (Decreto Federal 8.726/2016)



Art. 7º – Os programas de capacitação de que trata o art. 7º da Lei 13.019 de 2014, priorizarão a formação conjunta dos agentes de que tratam os incisos I a IV do caput do referido art. 7º e poderão ser desenvolvidos por órgãos e entidades públicas federais, instituições de ensino, escolas de governo e organizações da sociedade civil.

§ 1º – Os temas relativos à aplicação da Lei no 13.019, de 2014, poderão ser incorporados aos planos de capacitação dos órgãos e das entidades públicas federais elaborados em conformidade com o disposto no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

§ 2º – As ações de capacitação afetas à operação da plataforma eletrônica serão coordenadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 3º – Os programas de capacitação deverão garantir acessibilidade às pessoas com deficiência, independentemente da modalidade, do tempo de duração e do material utilizado.

(Decreto 8.726/2016)

De acordo com o Decreto 8.726/2016, tais programas de capacitação poderão ser realizados por órgãos e entidades públicas federais, instituições de ensino, escolas de governo ou organizações da sociedade civil.

A coordenação das capacitações será feita pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o público prioritário deve ser de forma conjunta os gestores e servidores públicos, representantes de OSCs e membros de conselhos, comissões e comitês de políticas públicas e de direitos. Também deve ser garantida acessibilidade às pessoas com deficiência. Estas capacitações são uma forma de controle formal e social, além de uma oportunidade de diálogo entre gestores públicos e as OSC



---

## Conclusão

A compreensão desta primeira parte da Lei é fundamental para interpretar a aplicação dos demais dispositivos expressos a seguir. No Brasil, o ordenamento jurídico é hierárquico e sistêmico, ou seja, as normas são coerentes internamente e complementam-se entre si. Não é correto, neste sentido, extrair um artigo da lei e aplicá-lo sem analisar se esta determinada interpretação de coaduna com os demais dispositivos expressos na mesma norma. A coerência é princípio basilar do estado democrático de direito e, garantir o respeito a este princípio, uma obrigação de cada um e cada uma de nós.







---

## entendendo o mrosoc.

**Coleção Entendendo o MROSC Vol. 1**  
**Princípios e Diretrizes das Parcerias**  
Helena Duarte & Mauri Cruz. (1)

**Coleção Entendendo o MROSC Vol. 2**  
**Seleção e Celebração das Parcerias**  
Helena Duarte & Mauri Cruz. (2)

**Coleção Entendendo o MROSC Vol. 3**  
**Execução das Parcerias**  
Helena Duarte & Mauri Cruz. (3)

**Coleção Entendendo o MROSC Vol. 4**  
**Prestação de Contas**  
Helena Duarte & Mauri Cruz. (4)

---

## orientação jurídica.

Vínculos de Trabalho Não Remunerado nas Organizações da Sociedade Civil,  
**Helena Duarte, Henrique B. Frota & Mauri Cruz. (1)**

Engajamento Político e Constituição das Organizações da Sociedade Civil,  
**Helena Duarte, Henrique B. Frota & Mauri Cruz. (2)**

Vínculos de Trabalho Remunerado nas Organizações da Sociedade Civil. Parte 1 - Relações de Emprego (CLT),  
**Helena Duarte, Henrique B. Frota & Mauri Cruz. (3)**

Vínculos de Trabalho Remunerado nas Organizações da Sociedade Civil. Parte 2 - Outras Relações de Trabalho,  
**Helena Duarte, Henrique B. Frota & Mauri Cruz. (4)**

Remuneração de dirigentes das OSC  
**Helena Duarte, Henrique B. Frota & Mauri Cruz. (5)**





## Equipe **Abong**

### **Coordenação Institucional**

Franklin Félix

### **Gestão Administrativo-Financeira**

Adriana Torreão

Wanderson Borges

### **Comunicação**

Danilo Feno

Patrícia França

Luiz Pires

### **Projetos**

Pedro Bocca

Raquel Catalani

Karin Kuniyoshi

### **Articulação**

Jhonatan Souto

### **Jurídico**

Helena Duarte



## Diretoria **Executiva**

Gestão 2019/2022

### **Athayde José da Motta Filho**

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises  
Sociais e Econômicas (RJ)

### **Débora Rodrigues da Silva**

Associação Vida Brasil (BA)

### **Eleutéria Amora da Silva**

CAMTRA - Casa da Mulher Trabalhadora (RJ)

### **Elisety Veiga Maia**

Sociedade Paraense  
De Direitos Humanos (PA)

### **Evanildo Barbosa da Silva**

FASE Nacional (RJ)

### **Iara Pietricovsky de Oliveira**

INESC - Instituto de Estudos  
Socioeconômicos (DF)

### **Mauri Cruz**

IDhES - Instituto de Direitos Humanos,  
Econômicos e Sociais (RS)

  
**Abong**

Instituto **Pólis**

**Brot**  
für die Welt

 **FORD**  
FOUNDATION

**US IDEIAS**  
Usinas, Ideias e Projetos



## Representantes **Estaduais**

### **ACRE**

**Maria Jocicleide Lima de Aguiar | RAMH**

– Rede Acreana de Mulheres e Homens

### **BAHIA E SERGIPE**

**Camila Veiga de Oliveira | ELO**

– Ligação e Organização (BA)

** rika Francisca de Souza | ODARA**

– Instituto da Mulher Negra (BA)

**Alex Federle do Nascimento | CDJBC**

– Centro de Assessoria e Serviç o  
aos/às Trabalhadores/as da Terra  
Dom José Brandão de Castro (SE)

### **CEARÁ**

**Rogério da Costa da Silva | CDVHS**

– Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza

**Cristiane Faustino da Silva**

**| Instituto Terramar**

### **PARÁ**

**Aldalice Moura da Cruz Otterloo | UNIPOP**

– Instituto Universidade Popular

**Maria Lindalva Melo dos Santos | MMCC**

– Movimento de Mulheres do Campo  
e da Cidade do Estado

### **PARANÁ**

**Cristiane Katzer | ASSESOAR**

– Associação de Estudos,  
Orientação e Assistência Rural

### **PERNAMBUCO**

**Alexsandra Maria da Silva | SERTA**

– Serviç o de Tecnologia Alternativa

**Carlos Magno de Medeiros Morais**

| Centro de Desenvolvimento  
Agroecológico Sabiá

**Sandro Cipriano Pereira | SERTA**

– Serviç o de Tecnologia Alternativa  
(in memorian)

### **RIO DE JANEIRO**

**Carla de Carvalho Almeida da Silva | CDDH**

– Centro de Defesa dos Direitos Humanos  
de Petrópolis – Grupo Ação, Justiç a e Paz

**Diest fano Sant’anna de Lima**

| Casa de Cultura Baixada Fluminense

### **RIO GRANDE DO SUL**

**Cibele Kuss | FLD**

– Fundação Luterana de Diaconia

**Daniela Oliveira Tolfo | CAMP**

– Centro de Assessoria Multiprofissional

**Jorge Alfredo Gimenez Peralta | CEAP**

– Centro de Educação e  
Assessoramento Popular

### **SÃO PAULO**

**Alexandre Isaac | CENPEC**

– Centro de Pesquisas em Educação  
e Cultura e Ação Comunitária

**Juliane Cintra De Oliveira | Ação Educativa**

**Luanda Mayra Chaves Teixeira | CEERT**

– Centro de Estudos das Relações  
do Trabalho e Desigualdades

### **TOCANTINS**

**Maria Vanir Ilídio | CDHP**

– Centro de Direitos Humanos de Palmas

**Carleiz Pereira de Souza | COMSA DE**

– Comunidade de Saúde Desenvolvimento  
e Educação



ISBN: 978-65-00-21485-7



9 786500 214857

cadernos   
**Abong**



@associação.abong  
@abong\_osc  
www.abong.org.br