

ano 9 · n. 16 – janeiro/junho 2017 – Publicação semestral – ISSN 1983-3490

# RPGMBH

Revista da Procuradoria-Geral  
do Município de Belo Horizonte



**f Fórum**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

PROCURADORIA-GERAL  
DO MUNICÍPIO



PREFEITURA  
BELO HORIZONTE

NÚMERO

**16**

ano 9 - n. 16 | janeiro/junho - 2017  
Belo Horizonte | p. 1-282 | ISSN 1983-3490  
R. Proc.-Geral Mun. Belo Horizonte – RPGMBH

# RPGMBH

Revista da Procuradoria-Geral  
do Município de Belo Horizonte

Procuradorias municipais na implementação da Lei nº 13.019/2014: o caso da Prefeitura de Belo Horizonte <b>Tomáz de Aquino Resende</b> .....	145
Implementação da Lei Federal nº 13.019, de 2014: novas lentes do Estado brasileiro para as parcerias com a sociedade civil organizada e a experiência de Belo Horizonte em doze passos <b>Laís de Figueirêdo Lopes</b> .....	147
1 MROSC: uma obra coletiva e necessária para fortalecer as parcerias do Estado com a Sociedade Civil .....	147
2 Regulação das organizações da sociedade civil nas relações com a Administração Pública .....	149
3 Metodologia para implementação da Lei nº 13.019/2014 em dois eixos: governança institucional e caixa de ferramentas .....	152
3.1 EIXO I – Governança institucional .....	154
3.2 EIXO II – Caixa de ferramentas .....	154
3.3 Doze passos para implementação do MROSC em Municípios e a experiência de Belo Horizonte.....	155
3.3.1 Passo 1 – Comprometimento da alta gestão .....	155
3.3.2 Passo 2 – Definição do ponto focal no Poder Executivo .....	156
3.3.3 Passo 3 – Criação do Confoco: competências, composição e plano de ação .....	158
3.3.4 Passo 4 – Articulação do Confoco com outros Conselhos.....	159
3.3.5 Passo 5 – Mecanismos de transparência, plataforma e sítios eletrônicos .....	160
3.3.6 Passo 6 – Adesão ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil .....	160
3.3.7 Passo 7 – Diagnóstico, consulta pública e mecanismos de participação social .....	161
3.3.8 Passo 8 – Decreto regulamentador.....	162
3.3.9 Passo 9 – Editais e termos padrão.....	164
3.3.10 Passo 10 – Manual de parcerias entre o Estado e as OSCs .....	165
3.3.11 Passo 11 – Capacitação conjunta entre atores.....	165
3.3.12 Passo 12 – Seminários e eventos públicos .....	166
4 Considerações finais .....	167
Referências .....	169
Remessa necessária. Aspectos relevantes e alterações do CPC/15 <b>Luiz Fernando Valladão Nogueira</b> .....	171
1 Conceito e justificativa. Princípios. Duplo grau de jurisdição e a fazenda pública ...	171
2 Base legal e atos judiciais sujeitos à remessa necessária .....	173
3 Hipóteses de cabimento. Interpretação analógica X restritiva. Hipóteses de dispensa (aspectos qualitativo e quantitativo) .....	176
4 Limites do efeito devolutivo na remessa necessária .....	181
5 Especificidades derradeiras e conclusão.....	182
O Direito Administrativo em tempos difíceis <b>Maria Sylvia Zanella Di Pietro</b> .....	185
Mediação e a Administração Pública <b>Marco Aurélio Gastaldi Buzzi</b> .....	193
Referências .....	205

# Implementação da Lei Federal nº 13.019, de 2014: novas lentes do Estado brasileiro para as parcerias com a sociedade civil organizada e a experiência de Belo Horizonte em doze passos

## Laís de Figueirêdo Lopes

Mestre em Direito pela PUC/SP e graduada pela mesma Universidade. Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Ex-Assessora Especial da Secretaria-Geral da Presidência da República para o MROSC de 2011 a 2016. Advogada. Sócia de Szazi, Bechara, Storto, Rosa e Figueirêdo Lopes Advogados. *E-mail:* lais@sbsa.com.br.

“I applaud civil society organizations around the world for reminding us that we need to do better and to do more”  
(Antonio Guterres, Secretário-Geral da ONU, 2017)

---

**Resumo:** O presente ensaio trata da Lei nº 13.019/2014, e aponta *desafios para a implementação* da nova legislação no Brasil. Propõe um roteiro mínimo de implementação coerente da nova Lei a partir da: (i) governança institucional do modelo; (iii) a preparação da “caixa de ferramentas”; e (iv) a capacitação. Em conclusão, defende uma soma de esforços para que a lei não seja um ponto de chegada, mas um ponto de partida para uma melhor relação entre Estado e Sociedade Civil.

**Palavras-chave:** Organizações da Sociedade Civil. Administração Pública. Parcerias. Liberdade de Associação. Prestação de Contas. Controle de Resultados.

**Sumário:** **1** MROSC: uma obra coletiva e necessária para fortalecer as parcerias do Estado com a Sociedade Civil – **2** Regulação das organizações da sociedade civil nas relações com a Administração Pública – **3** Metodologia para implementação da Lei nº 13.019/2014 em dois eixos: governança institucional e caixa de ferramentas – **3.1** EIXO I – Governança institucional – **3.2** EIXO II – Caixa de ferramentas – **3.3** Doze passos para implementação do MROSC em Municípios e a experiência de Belo Horizonte – **4** Considerações finais – Referências

---

## 1 MROSC: uma obra coletiva e necessária para fortalecer as parcerias do Estado com a Sociedade Civil

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, o Brasil passou a contar, a partir de janeiro de 2016, com um novo modelo de parcerias do Estado com

as Organizações da Sociedade Civil para a União, Estados e Distrito Federal e, a partir de janeiro de 2017, para os Municípios. É obra jurídica que busca edificar a infraestrutura social das parcerias. Como alicerce fundamental, permite a execução de políticas públicas e contribui para o exercício de direitos pela sociedade civil organizada.

Organizações da sociedade civil (OSC) são atores importantes das democracias, produzem bens e serviços para a sociedade que são complementares e essenciais para dar efetividade à ação estatal, sendo responsáveis por promoção, defesa de direitos e atendimentos a diversos tipos de públicos, em múltiplos setores da sociedade, tais como crianças, jovens, pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres, pessoas de diferentes etnias na assistência social, saúde, educação, meio ambiente, ciência e tecnologia, cultura, entre outros.

Ao instituir novo regime jurídico de parcerias com OSC transversal a toda a Administração Pública, a nova lei legitima as diferentes naturezas objeto das parcerias, razão pela qual o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como é conhecida esta lei, impacta diversas políticas públicas setoriais. Colocar em prática a nova legislação no Brasil exige do Poder Público uma reorganização administrativa que funciona melhor se tiver apoio e engajamento do Poder Central.

O modelo pensado pelos partícipes do processo de elaboração da Lei nº 13.019/2014 está presente no artigo 15 da lei que previu a criação, no âmbito do Poder Executivo federal, do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (Confoco), de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta lei. No mesmo artigo, o §2º disciplinou que os demais entes federados também poderão criar instância participativa, nos termos desse artigo. Isso porque, ao criar o Conselho, o Poder Público precisa decidir onde vincular a estrutura administrativa dentro do seu organograma. Nesse ato, escolhe quem dentro do Poder Executivo deverá ser o ponto focal para articulação e monitoramento da implementação, convida outros atores da Administração Pública para fazer parte de maneira intersetorial e assegura a participação da sociedade civil.

Para alicerçar e impulsionar a implementação do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na Prefeitura de Belo Horizonte, o desenho da governança instituiu o *locus* institucional próprio do Poder Executivo na Procuradoria-Geral do Município (PGM), onde está vinculado o novo Conselho Municipal de Fomento e Colaboração (CONFOCO-BH), criado a partir do Decreto nº 16.746/2017. Para atuar no almejado aprimoramento das relações de parceria

entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, foi criada também a Gerência de Apoio às Parcerias (GAPOP) na PGM, cujas atribuições foram definidas pelo decreto. O CONFOCO-BH, em atuação conjunta com a GAPOP-PGM constituem o modelo de “governança institucional” do MROSC no Município de Belo Horizonte. Complementam o bloco a transparência, plataforma e sítio eletrônicos oficiais, o que envolve o Portal das Parcerias, o Sistema Unificado de Contratos Convênios e Congêneres – SUCC e o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, como explicaremos adiante.

Por outro lado, é preciso também organizar a “caixa de ferramentas”, com o instrumental necessário para a implementação, elaborando decreto, manual, minutas padrão de editais e termos, capacitação, eventos públicos e participação social para cada construção, fazendo com que os interessados se apropriem dos temas que tendem a ser mais conectados com a realidade local e garantindo ainda o mínimo de defesa do modelo na sua execução seguinte.

O desenho das estruturas constituídas e das ferramentas necessárias busca dotar a Administração Pública de capacidade operacional para garantir a efetividade da nova lei. Dar sentido social e técnico para o que diz a Lei nº 13.019/2014 é o objetivo do trabalho relatado no presente ensaio.

## 2 Regulação das organizações da sociedade civil nas relações com a Administração Pública

Após o processo de redemocratização do país, no final da década de 1980, a Constituição de 1988 atribuiu ao Estado brasileiro um papel maior na garantia dos direitos sociais à população. Nesse cenário, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação foram reconhecidos como objetivos fundamentais da República.

Esses objetivos, por consequência, impuseram grandes desafios ao Estado brasileiro, em especial, no que diz respeito à gestão de recursos necessária à concretização deste conjunto de tarefas socioeconômicas, exigindo do administrador público parâmetros para uso dos recursos disponíveis, entre os quais, racionalização dos gastos públicos, definição de investimentos em setores prioritários, entre outros.

A redemocratização também fez emergir um movimento crescente de fortalecimento da sociedade civil. A luta pela democracia foi também travada pelos cidadãos que se organizaram em movimentos sociais e entidades não governamentais. Após a abertura do Estado e da Constituinte, a institucionalização de

organizações cresceu e passou a abranger de forma mais ampliada as diversas áreas da cidadania.

A Constituição do Brasil garante a participação das organizações na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, como, por exemplo, a previsão de participação da sociedade civil na assistência social (art. 204), saúde (art. 199), educação (art. 205 e 205), cultura (art. 216), defesa do meio ambiente (art. 225) e direitos da criança e adolescente (art. 227). Seja na prestação de serviços socioculturais, seja na promoção de direitos, há alicerces constitucionais para a atuação de organizações da sociedade civil no país em colaboração com o Estado. Os dispositivos que tratam de participação da sociedade civil prescritos na Constituição Federal corroboram ao intérprete a ideia de que irá se estabelecer uma relação entre governo e organizações da sociedade civil com financiamento público, já que envolve prestações de serviços públicos positivas, que mobilizam pessoas, infraestrutura e bens para suas consecuições.

Importa trazer aqui características da evolução da legislação brasileira voltada ao tratamento das relações entre Estado e OSC desde a Constituição de 88 para esclarecer e corroborar a necessidade da governança institucional e da caixa de ferramentas como bases organizativas do processo de implementação federativa do MROSC.

Em sua dissertação de mestrado, Paula Raccanello Storto distinguiu cinco fases que caracterizam a regulação das organizações da sociedade civil nas relações com a Administração Pública: (i) *redemocratização*; (ii) *participação*; (iii) *contratualização*; (iv) *controle* e (v) *organização*.

O primeiro estágio, intitulado de *redemocratização*, ocorrido durante as décadas de 1980 e 1990, foi marcado por lutas por direitos e, para além do que foi comentado acima em termos de participação da sociedade civil nas políticas públicas e promoção de direitos, a liberdade de criação e de atuação das organizações da sociedade civil ganhou contornos próprios e passou a ser reconhecida como um pilar fundante da democracia brasileira.

O segundo estágio, da *participação*, com a previsão constitucional alcançada, passou a ser a etapa da efetivação da participação e controle social de organizações da sociedade civil como sujeitos de direito especialmente qualificados para o processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas a partir de 1988, com especial destaque nas leis nacionais que estruturam diferentes políticas públicas. Esse período foi marcado pela legitimação da atuação das organizações da sociedade civil em temas de interesse público, e por sua participação também no ciclo de políticas públicas do país, com a criação de uma série de instâncias de participação em políticas das mais diferentes áreas.

O terceiro período, correspondente à fase da *contratualização*, caracterizou-se pela maior produção de normas voltadas à regulamentação das relações jurídicas revestidas na forma contratual entre organizações da sociedade civil e o Estado. Teve seu termo inicial na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a Reforma do Estado liderada pelo antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, no bojo da qual foi editada a Lei nº 9.637/1998 (Lei das OS). Na mesma época também se construiu a Lei nº 9.790/1999 (Lei das OSCIPs), no processo político da Comunidade Solidária, conselho à época vinculado à Casa Civil da Presidência da República.

A fase caracterizada pelo *controle*, segundo a autora, tem como marco o Acórdão nº 1.070/2003 do Tribunal de Contas da União, que recomendou a alteração do art. 27 da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01/97, que à época regulamentava a execução dos convênios da União com as OSCs, impondo às entidades privadas sem fins lucrativos o dever de seguir os estritos termos da Lei nº 8.666/1993 no uso dos recursos repassados por convênios. O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi bastante marcado pelo aumento da participação social e diversificação de parceiros da sociedade civil na execução de recursos públicos para atender aos desafios sociais colocados. Ao mesmo tempo, o controle “legislava”, determinando ao Executivo regras gestadas nos Tribunais de Contas, sem discussão com a sociedade, na ausência de regras próprias mais estruturantes para as relações entre Estado e OSC. Duas CPIs das ONGs aconteceram no Congresso Nacional nesse período, mas não trouxeram projetos de leis positivos que estancassem esse movimento.

Em 2011, o Decreto nº 7.568/2011 marcou o ponto de inflexão do *controle*, com regras adicionais como o chamamento público obrigatório, existência prévia e ficha limpa da organização e dos dirigentes, ao mesmo tempo em que criou o grupo de trabalho interministerial com participação da sociedade civil, inaugurando um novo momento na produção de normas que tratam das relações entre Estado e OSC no Brasil. A fase voltada ao que STORTO denominou de *organização administrativa*, destaca-se pela estruturação da agenda do “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, na Secretaria-Geral da Presidência da República no governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Esta nova fase apontou a necessidade de a Administração Pública apoiar a sociedade civil não apenas com regulação, mas com uma estrutura mais especializada no âmbito do Estado, capaz de compreender as peculiaridades e a diversidade das OSCs, manter diálogo intersetorial adequado e produzir ferramentas diversas, que contribuam para gerar conhecimentos sobre o universo das OSCs, preservando a autonomia e a independência das organizações, como agentes da sociedade importantes para o desenvolvimento.

A construção da Lei nº 13.019/2014 foi influenciada pelas visões expressas nas cinco fases descritas e, ao final, sua positivação equacionou os diferentes olhares e trouxe maior segurança jurídica e estabilidade a essa regulação, marcada anteriormente pela ausência de normas legais específicas, tratamento infralegal e instabilidade de normas. Foi um marco de profunda mudança na organização administrativa, que exige hoje dos entes federados a criação de mecanismos para gestão dessas parcerias, modulando desde o planejamento até a prestação de contas.

Nesse novo cenário, as organizações da sociedade civil são reconhecidas como protagonistas dos mais diferentes papéis no ciclo de políticas públicas, importantes sujeitos do processo de formação de agenda, formulação, elaboração, monitoramento e avaliação de políticas por meio dos Conselhos e outros espaços institucionalizados de participação e controle social, passando pela própria execução, via parcerias com o Poder Público.

### 3 Metodologia para implementação da Lei nº 13.019/2014 em dois eixos: governança institucional e caixa de ferramentas

Para implementação da Lei nº 13.019/2014, a metodologia que propomos envolve quatro dimensões fundamentais:

- (i) *diagnóstico da realidade local*: identificação das parcerias e práticas existentes para decidir o que será mantido e o que será aperfeiçoado;
- (ii) *governança institucional*: articulação de atores e conteúdos, designação de ponto focal no Poder Executivo e estruturação do Conselho de Fomento e Colaboração;
- (iii) *caixa de ferramentas*: criação do instrumental necessário para a implementação da lei; e
- (iv) *capacitação*: envolvendo servidores públicos, gestores das Organizações da Sociedade Civil e conselheiros de políticas públicas.

A primeira dimensão a ser considerada é o *diagnóstico da realidade local* para entender como as parcerias se davam anteriormente no ente da federação e planejar a mudança. Para tanto, é necessário conhecer os dados, entender as áreas de atuação mais comuns e o *modus operandi* dos servidores públicos e das organizações locais. É comum que não haja dados sistematizados, que o agente político de poder se surpreenda ao entender que praticamente todas as suas secretarias ou ministérios fazem parcerias com OSC e que com as novas regras será necessário dedicar um tempo a melhorar a gestão e a capacitar as pessoas que estarão envolvidas na aplicação da lei. É preciso colocar “a mão nessa cumbuca”.

A segunda é que a indução de uma mudança de cultura na administração pública dessa envergadura exige uma *governança institucional* do modelo, capaz de produzir inteligência e subsídios para operacionalizar as parcerias, acumular discussões jurídicas e de gestão para dirimir os conflitos e antecipar as questões com ferramentas que possam uniformizar a sua aplicação de forma transversal. O Confoco é órgão auxiliar de natureza consultiva que deve ser alicerçado junto ao *locus* institucional ou ponto focal dentro do Poder Executivo, em cada esfera da federação, como espaço de participação social para reunir os diversos órgãos públicos envolvidos e, de forma paritária, trazer as vozes das organizações da sociedade civil, redes e movimentos sociais no monitoramento da implementação do novo modelo de parcerias.

A terceira é a dimensão da *caixa de ferramentas*. Para aperfeiçoamento e aderência às novas normas que regulam as parcerias com as OSC, é importante ter um bom decreto baseado na realidade local de cada ente de federação, ademais dos modelos-padrão dos Termos de Fomento e de Colaboração, dos Acordos de Cooperação e dos Editais de Chamamento Público. É nesse *kit* que deve constar também o *Manual de Parcerias com as Organizações da Sociedade – da Celebração à Prestação de Contas*.

A nova lei exige da Administração Pública a avaliação prévia de capacidade técnica e operacional. Já não é mais apenas a organização parceira que deve demonstrar capacidade para firmar parcerias.

A quarta dimensão é a *capacitação* como forma de garantir um processo de sensibilização, aprofundamento e aperfeiçoamento do trabalho em relação à implementação de políticas públicas em parceria com a boa implementação do modelo de parcerias. No equilíbrio que buscou entre direitos e obrigações das duas partes da parceria, a lei positivou entre as diretrizes, uma voltada às OSCs e outras aos gestores públicos, com o comando específico de que essa capacitação deve alicerçar a cooperação com o Poder Público e a implementação das parcerias com as OSCs previstas na lei. Para lidar com a dificuldade de gestores públicos em compreender as peculiaridades das organizações da sociedade civil e destas de entender os limites da administração pública, é recomendável a formação conjunta de integrantes de organizações e servidores públicos para gerar a mudança de cultura em relação ao tratamento dispensado às relações de parceria com organizações.

Essas quatro dimensões foram organizadas para fins didáticos em dois eixos – *governança institucional e caixa de ferramentas* – que sintetizam doze passos necessários para a implementação, capazes de reunir a síntese das ações mais relevantes para o bom funcionamento da Lei nº 13.019/2014.

### 3.1 EIXO I – Governança institucional

Ter um ponto focal especializado, com funções claras e propositivas de coordenação, articulação e apoio, uniformização e geração de conhecimentos, capacitação, concertação, ampliação e qualificação do acesso à prestação de contas dos recursos públicos por OSCs em projetos e atividades de interesse público é relevante para implementação local. Para tanto, localizar no Poder Executivo o interlocutor responsável, internamente ao governo, é necessário.

Adicionalmente, a institucionalização do Confoco, previsto no art. 15 da Lei nº 13.019/2014, garantiu a articulação intersetorial dos órgãos de governo e a participação da sociedade civil. Integrado por organizações da sociedade civil e representantes do Poder Público, o Conselho pode surgir na cidade como verdadeiro espaço de mediação construtiva em que são vocalizadas demandas, discussões públicas e a consolidação de práticas e ajustes voltados ao fortalecimento das relações de parceria no município.

O novo alicerce legal propôs um modelo que assegura a possibilidade de ter ações executivas e de articulação política local para a adequada implementação da Lei, de seus princípios e diretrizes, e ainda conta com a articulação intersetorial e com participação da sociedade civil por meio do Conselho de Fomento e de Colaboração. Belo Horizonte é um *case* paradigmático nesse sentido.

### 3.2 EIXO II – Caixa de ferramentas

Importante ter as ferramentas e instrumentos necessários à boa aplicação da lei para a operacionalização das parcerias, o que envolve os termos e editais padrão de Chamamento Público e de Termos de Colaboração, Termos de Fomentos e Acordos de Cooperação, bem como manual com orientações de como aplicar a Lei de maneira adequada com linguagem acessível e simplificada, disponibilizados para acesso público em site oficial.

Como resultado, a regulamentação da Lei nº 13.019/2014 precisa trazer elementos que operacionalizem a gestão das parcerias em harmonia com o espírito do MROSC, conferindo segurança jurídica para as ferramentas necessárias à sua boa execução e controle.

Importante destacar o cuidado permanente necessário em assegurar o diálogo e escuta local, da sociedade civil, dos gestores das secretarias setoriais e dos órgãos de orientação e controle, em reuniões, eventos e capacitações realizadas, além de consultas públicas formais – do decreto e do Manual de Parcerias –, corroborando um modelo intersetorial que garanta participação e engajamento dos diversos atores, se adequa às especificidades do município e atende as diretrizes

da Lei federal, valorizando a atuação conjunta entre Estado e Organizações da Sociedade Civil.

### 3.3 Doze passos para implementação do MROSC em Municípios e a experiência de Belo Horizonte

Para contribuir para a implementação federativa da Lei nº 13.019/2014 e gerar inspiração e reflexões necessárias em outras iniciativas semelhantes à do Município de Belo Horizonte no país, apresentam-se neste artigo os 12 passos necessários para a implementação, agrupados nos dois eixos principais: *governança institucional* e *caixa de ferramentas*.

Promover a migração da lógica dos convênios para a lógica das parcerias é uma mudança de cultura importante na Administração Pública. Em Belo Horizonte, encontramos terreno fértil e preparado com muitos ativos locais existentes. Pudemos identificar os melhores caminhos para adequar e acelerar o processo de implementação do MROSC no Município, construindo as bases necessárias para dar perenidade e qualidade à transição de regimes jurídicos. Se os municípios seguirem em alguma medida o roteiro que aqui está colocado poderão também consolidar os alicerces para possibilitar que os avanços da nova legislação se tornem realidade.

#### 3.3.1 Passo 1 – Comprometimento da alta gestão

Para iniciar o trabalho do MROSC em qualquer que seja o ente federado é necessário ter o comprometimento da alta gestão vocalizado em documentos e atos públicos correspondentes. O processo precisa acontecer com força institucional assertiva e uníssona, com o menor número de percalços típicos da resistência ao novo.

A implementação de um novo regime jurídico que muda a cultura na administração pública requer uma adequada instrumentalização para dotar os servidores e parceiros da sociedade civil de boas ferramentas de gestão. As ações devem vir acompanhadas de uma sensibilização permanente, que precisa ser vocalizada de tempos em tempos pela alta cúpula para que seja respeitada por todos como diretriz institucional de governo, além de ser também uma clara política de Estado conquistada por meio da edição da Lei nº 13.019/2014.

No caso de Belo Horizonte, o prefeito Alexandre Kalil (2017-2020) assumiu o compromisso público com a missão, delegada ao Procurador-Geral do Município Tomáz de Aquino Resende, de implementar o novo regime jurídico de parcerias no município. Kalil convocou reunião com todos os secretários, adjuntos, diretores

e principais assessores das pastas para fazer o anúncio, em junho de 2017, e localizar o tema junto à PGM.

O Procurador-Geral do Município trata como prioridade estratégica de sua gestão a implementação do MROSC – BH. É um ator importante e reconhecido localmente pelo seu acúmulo na área, sendo autor de livros sobre o tema, que fez parte de sua vida profissional. Em diversos eventos e notas públicas, o tema do MROSC em BH é tratado pela Prefeitura de Belo Horizonte com relevância, passando uma mensagem positiva para todos os envolvidos no processo, de que é preciso atuar no sentido de superar os conflitos e apoiar a gestão das parcerias, para que sejam bem instruídas, cumpram suas metas e gerem bons resultados.

### 3.3.2 Passo 2 – Definição do ponto focal no Poder Executivo

Para acelerar e implementar de forma coordenada o processo de implementação do MROSC no ente federado, é preciso designar um ponto focal no Poder Executivo que será também responsável por alicerçar o Conselho de Fomento e de Colaboração. Para identificar o *locus* institucional é importante refletir sobre o organograma da Administração Pública local, para pensar na pasta que melhor responde a esse desafio de liderar a governança institucional e que seja capaz de articular a uniformização de entendimentos, mediar conflitos e gerar conhecimentos contínuos.

As competências do órgão público precisam ser analisadas e a escolha deve ser entre os órgãos centrais que têm perfil de articulação, regulação ou apoio à gestão. A Lei nº 13.019/2014 é transversal e serve às parcerias de organizações da sociedade civil com todos os tipos de secretarias e políticas públicas. Para uma secretaria setorial de natureza finalística, há muita dificuldade de promover a lei junto às demais. Já ocupada com a atividade-fim do Estado, que deve ser executada sob sua responsabilidade, uma secretaria setorial de natureza finalística precisa ganhar agilidade institucional com a instrução de seus processos administrativos, contando com a orientação e apoio de outras secretarias-meio, que buscam dentro das estruturas estatais emanar os padrões mínimos a serem seguidos.

Em Belo Horizonte, o *locus* institucional escolhido e designado por decreto foi a Procuradoria-Geral do Município, que exerce um papel relevante consultivo e não apenas contencioso, no qual foi criada a Gerência de Apoio às Parcerias, com competências específicas para o trabalho de normatização e articulação para implementação. A Gerência de Apoio às Parcerias foi prevista no Decreto Municipal nº 16.746/2017 como a unidade responsável por coordenar e dar efetividade à implementação da Lei Federal nº 13.019/2014, no Município de Belo Horizonte e orientar os órgãos

e entidades da administração pública municipal quanto à materialização e viabilização jurídica das parcerias com as OSCs.

Além de assistir o Prefeito e os órgãos e entidades da administração pública municipal em relação às normas incidentes sobre as parcerias das OSCs com o Poder Executivo, deve a gerência:

- propor e analisar ferramentas e medidas que visem à desburocratização na aplicação dos recursos e o fortalecimento da relação com as OSCs no Município;
- elaborar, propor e revisar atos normativos de regulamentação da Lei Federal nº 13.019, de 2014, e as minutas padrão dos editais de chamamento público, termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, plano de trabalho e demais instrumentos relevantes;
- apoiar os órgãos e as entidades da administração pública municipal na construção das orientações normativas complementares, de acordo com as especificidades dos programas e das políticas públicas setoriais, notadamente as portarias com regras de credenciamento das organizações na área de assistência social, educação e saúde;
- propor e revisar os manuais de orientação aos gestores e OSCs quanto à aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 2014, incluindo ferramentas de gestão e outros conteúdos como parâmetros para objetos, metas, custos e indicadores de avaliação de resultados, nos termos do §1º do art. 63 da referida lei;
- uniformizar a interpretação, conciliar e auxiliar na resolução administrativa de divergências e litígios referentes às normas atinentes às parcerias das OSCs com o Poder Executivo, dirimindo controvérsias;
- discutir e encaminhar junto aos órgãos competentes as demandas de adequação à Lei Federal nº 13.019, de 2014, de sistemas eletrônicos municipais, para sua integração entre si e com sistemas estaduais e federais;
- mobilizar, engajar, construir conteúdos e auxiliar, em conjunto com os órgãos e entidades da administração pública municipal, capacitação e formação voltadas para servidores públicos, representantes de OSCs, conselheiros de direitos e de políticas públicas em relação às normas incidentes sobre as parcerias das OSCs com o Poder Executivo;
- articular, mobilizar e gerir parcerias para promover a implementação da Lei Federal nº 13.019, de 2014, em especial com instituições de ensino superior, Ordem dos Advogados do Brasil, Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunais de Contas e demais órgãos do sistema de justiça e de controle;

- articular, entre os órgãos e entidades da administração pública municipal, com participação da sociedade civil e dos conselhos de direitos e de políticas públicas, ações que respondam às demandas recebidas, no melhor interesse das parcerias;
- articular, em conjunto com a Controladoria-Geral do Município (CGM), sistematização e envio periódico de dados necessários sobre parcerias celebradas das OSCs com a administração pública municipal sediadas em Belo Horizonte ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para inserção no Mapa das OSCs com a finalidade de promover a transparência ativa, permitir análises e divulgar dados relevantes;
- planejar, propor e coordenar a execução da Política de Fomento, de Colaboração e de Cooperação com Organizações da Sociedade Civil, em diálogo com o Confoco-BH, apresentando a cada ano plano de ação e relatório de atividades para divulgação e amplo conhecimento; e
- prestar suporte técnico e administrativo ao Confoco-BH.

### 3.3.3 Passo 3 – Criação do Confoco: competências, composição e plano de ação

Para criar o Conselho de Fomento e de Colaboração do ente federado nos termos do artigo 15 da Lei nº 13.019/2014, é imperioso refletir sobre os atores que comporão o Conselho, respeitada a paridade entre governo e sociedade civil definida em lei. Essa instância colegiada que reúne órgãos setoriais de governo e organizações da sociedade civil pode contar também com outros atores que ajudem a construir e implementar as ações constitutivas da política de fomento e de colaboração.

A previsão da autorização legal para criação do respectivo Conselho não é suficiente para que os entes criem a instância, mas é uma conquista da sociedade civil organizada que buscou uma forma de induzir que a Administração Pública defina uma interlocução sobre o tema e seja porosa para admitir a participação dos particulares interessados. O planejamento das competências ajuda a definir o alcance das atribuições de conselheiros e conselheiras.

No caso de BH, como órgão consultivo da PGM, foram criadas competências espelhadas nas atribuições da GAPOP que permitem que o Conselho possa opinar sobre assuntos de relevância para a implementação do MROSC. A composição do Confoco-BH conta com 20 membros, sendo 10 do governo e 10 da sociedade civil, tendo a primeira seleção da sociedade civil sido designada pelo titular da pasta responsável pela implementação, qual seja, o Procurador-Geral do Município, a partir de representantes de OSC que já estavam envolvidos no processo, o que

possibilitou a agilização do efetivo início das atividades do Conselho. Há mais 5 observadores convidados no Conselho.

Para dar maior efetividade para a atuação do Confoco-BH, foi realizada uma pesquisa com os conselheiros, que permitiu a elaboração e uma proposta de Plano de Ação, analisada e validada pelo Confoco-BH em reunião em julho de 2018, que também estabeleceu as prioridades para o triênio 2018-2020. São quatro comissões permanentes em funcionamento: (i) Comissão de Mobilização, Participação Social e Comunicação; (ii) Comissão de Formação Capacitação e Articulação de Eventos; (iii) Comissão de Atos Normativos e (iv) Comissão de Modernização, Informação e Transparência.

O Confoco-BH, dentro do planejamento da Governança Institucional MROSC no município de Belo Horizonte, foi instituído pelo Decreto Municipal nº 16.746, de 10 de outubro de 2017, como um órgão de caráter consultivo vinculado à Procuradoria-Geral do Município, formado paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil. O Conselho tem a finalidade de propor e apoiar políticas públicas e ações voltadas ao fortalecimento das parcerias entre as OSCs e a Prefeitura, além de acompanhar a efetiva implementação e o cumprimento da Lei nº 13.019/2014 em BH.

Está estruturado para ser um conselho desburocratizado e eficaz. Todo o exercício até então vivenciado traz essa prática para a realidade local, empoderando seus membros nas suas tarefas de estruturar a política de fomento, colaboração e cooperação do município, fomentando mecanismos participativos e de *accountability*, articulando oportunidades de avanço na uniformização de entendimentos e gerando conhecimentos sobre as responsabilidades públicas em relação à gestão das parcerias com as OSCs na cidade.

### 3.3.4 Passo 4 – Articulação do Confoco com outros Conselhos

Na redação da lei, há indução de articulação do Confoco com os conselhos setoriais de políticas públicas, deixando claro que não há hierarquia entre eles. O Confoco é a instância participativa que deve tratar prioritariamente da relação de parcerias entre o Município e as Organizações da Sociedade Civil. Nesse sentido, deve estar em contato com os demais conselhos quando tratar de pautas que os afetem diretamente.

Um caso típico que ajuda a ilustrar no Município de Belo Horizonte é o das constantes articulações necessárias do Confoco-BH com os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Direitos da Pessoa Idosa, que têm fundos específicos a serem utilizados sob a égide do MROSC. Sua forma

de operacionalização interessa ao Confoco-BH, por ser uma relação de parceria MROSC, assim como o fato de ter peculiaridades dos Estatutos da Criança e do Idoso, nos casos concretos que interessam aos respectivos conselhos.

### 3.3.5 Passo 5 – Mecanismos de transparência, plataforma e sítios eletrônicos

A Lei nº 13.019/2014 exige transparência ativa da Administração Pública na disponibilização de informações básicas sobre as parcerias com organizações, assim como exige da sociedade civil a publicidade de informações sobre as organizações e as parcerias firmadas. Estabelece ainda a necessidade de registro das informações da execução em plataforma eletrônica, para que a prestação de contas seja realizada *online* e esteja disponível a qualquer cidadão.

Para operacionalizar as regras da legislação e imprimir um ritmo de transparência ativa ao modelo MROSC no Município, os atos administrativos referentes à seleção das parcerias serão divulgados no Portal das Parcerias, criado especificamente para centralizar as informações referentes ao tema. Os dados referentes à execução e prestação de contas serão registrados no Sistema Unificado de Contratos Convênios e Congêneres (SUCC). Os sistemas estão sendo integrados pela Prefeitura, para garantir um melhor controle de resultados. Em outubro de 2018, uma nova versão foi lançada, mais completa e acessível, resultado do esforço concentrado de um grupo de trabalho formado por servidores da Procuradoria-Geral do Município, da Prodabel e da Subsecretaria de Comunicação Social. Esse diálogo com o órgão institucional da Prefeitura que cuida dos temas referentes à tecnologia é fundamental para os ajustes que são permanentemente necessários.

### 3.3.6 Passo 6 – Adesão ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil

O Mapa das OSCs é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa com dados das OSCs de todo o Brasil. Tem como objetivos principais dar transparência à atuação das OSCs, principalmente às ações executadas em parceria com a administração pública; informar mais e melhor sobre a importância e diversidade de projetos e atividades conduzidas por essas organizações; disponibilizar dados e fomentar pesquisas sobre OSCs; e apoiar os gestores públicos a tomarem decisões sobre políticas públicas que já têm ou possam ter interface com OSCs. Criado a partir do Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014, o Mapa é gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (IPEA). Ele integra um amplo e crescente volume de base de dados oficiais, provenientes de fontes públicas e privadas, atualizadas constantemente. É alimentado ainda por informações enviadas diretamente pelas OSCs e por entes federados, em um grande processo colaborativo.

Para aprimorar ainda mais o sistema de transparência ativa do MROSC no Município de Belo Horizonte, o decreto determinou a disponibilização dos dados referentes às parcerias celebradas com OSCs em Belo Horizonte para inserção no Mapa. Previu ainda a articulação da Procuradoria-Geral com a Controladoria-Geral do Município para sistematização e envio periódico dos dados diretamente ao IPEA. O Mapa também apareceu no decreto como possibilidade de cumprimento de requisitos para celebração de parcerias entre a Administração Municipal da Capital mineira e as OSCs. Isso porque fornece relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas pelas entidades e comprovante de capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar a rede – geralmente, documentos exigidos pelos editais. Por fim, atribui ao Confoco-BH, a função de mobilizar as OSCs para o preenchimento de informações no Mapa, entre outras. As organizações da sociedade civil poderão cumprir suas regras de transparência em site próprio ou na plataforma pública Mapa das Organizações da Sociedade Civil, dando maior visibilidade para suas ações.

### 3.3.7 Passo 7 – Diagnóstico, consulta pública e mecanismos de participação social

Aplicar um bom roteiro de análise da situação das parcerias no município é importante para verificar o grau de institucionalidade da implementação do MROSC em relação a pontos que são chaves nessa relação. Após a construção das minutas, seja do decreto, do Manual, ou de qualquer ato ou ferramenta de gestão que impacte a relação de parceria entre Estado e sociedade civil sob a égide do MROSC, é sempre uma boa prática abrir a possibilidade de consulta pública para os interessados.

A realização de consultas públicas corrobora os princípios e diretrizes do MROSC e ainda segue preceito da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Lei nº 13.665/2018) que no seu artigo 29 estabelece: “Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão”.

Em Belo Horizonte, foi feita consulta pública com a proposta de revisão do Decreto Municipal nº 16.519/2016 e para a nova versão do Manual que substituiu

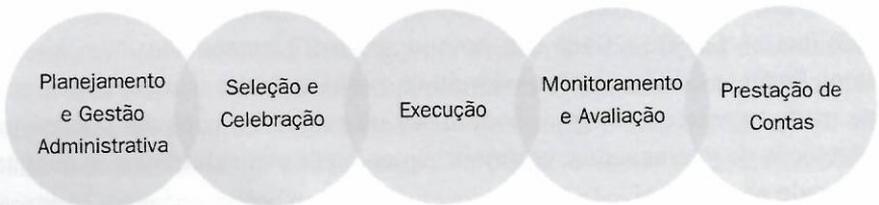
os dois manuais anteriormente existentes. As sugestões recebidas foram incorporadas na análise da versão final, publicada em 10 de outubro de 2017 e em 29 de dezembro de 2017. Ambas versões tiveram seus roteiros de construção com base nas fases de gestão das parcerias após a localização dos atores e atribuições que conformam a governança institucional local.

### 3.3.8 Passo 8 – Decreto regulamentador

Para harmonizar a lei com as práticas da Administração Pública local, recomenda-se elaborar o decreto regulamentador que oriente a operacionalização da gestão de parcerias a partir das fases de planejamento, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas, guardando as novas diretrizes de gestão pública democrática, participação social, fortalecimento da sociedade civil e transparência na aplicação dos recursos públicos. Com o intuito de garantir a efetividade do espírito da lei, desenvolvemos um roteiro de reflexão e análise de pontos fundamentais para elaboração do decreto.

O *modus operandi* do controle de resultados na gestão das parcerias é fundamental para preservar a legalidade e garantia do interesse público, assim como a proteção da autonomia das organizações da sociedade civil e do seu direito de liberdade de associação, sem interferência estatal.

O Decreto nº 16.746/2017, como alicerce legal, garante a Belo Horizonte um modelo paradigmático de implementação da nova lei. Atua em uma importante frente para tornar o MROSC mais consolidado e perene: institucionaliza no Poder Executivo um ponto focal especializado de coordenação, articulação e apoio, com a definição de funções claras e propositivas, como o de geração de conhecimento, de capacitação, de concertação, ampliação e qualificação do acesso à prestação de contas dos recursos públicos por OSCs para projetos e atividades de interesse público. Além disso, prevê a criação do Confoco-BH e define os mecanismos de transparência.



## ROTEIRO DE ANÁLISE DE DECRETO MROSC LOCAL

Planejamento  
e Gestão  
Administrativa

- Definições dos instrumentos jurídicos – fomento, colaboração e acordo de cooperação;
- Regras mínimas sobre Acordo de Cooperação;
- Ponto focal MROSC no ente administrativo;
- Criação do Conselho de Fomento e Colaboração;
- Existência de plataforma eletrônica e/ou site eletrônico;
- Edição de Manual de Prestação de Contas
- Oferta pública de capacitação;
- Acesso ao Procedimento de Manifestação Social;
- Transparência e dados no MAPA das Organizações da Sociedade Civil – IPEA.

Seleção e  
Celebração

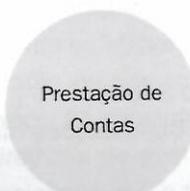
- Previsões mínimas obrigatórias no Edital de Chamamento e vedações;
- Comissão de seleção e regras para julgamento das propostas;
- Requisitos para celebração da parceria e Plano de Trabalho;
- Regras para destinação dos bens remanescentes;
- Regras para atuação em rede.

## Execução

- Cronograma de desembolso, vedações;
- Liberdade para realização das compras e contratações;
- Autorização para execução de despesas e custos indiretos;
- Possibilidade de alteração do plano de trabalho.

Monitoramento  
e Avaliação

- Designação da Comissão de Monitoramento e Avaliação e do gestor da parceira, suas competências e prazos;
- Diferenciação de monitoramento e avaliação da prestação de contas;
- Conteúdo do Relatório de Monitoramento e Avaliação – anual e final.



Prestação de  
Contas

- Priorização da análise dos resultados alcançados a partir da verdade real – execução do objeto, cumprimento das metas;
- Procedimentos simplificados possíveis de serem instituídos;
- Obrigatoriedade de entrega do relatório de execução do objeto;
- Hipótese de descumprimento de metas e resultados ou indícios de irregularidades – notificação para entrega do relatório de execução financeira;
- Definição de prazos para entrega dos relatórios e análise pela Administração Pública;
- Obrigatoriedade de Prestação de Contas anual e final – estipulação de periodicidade inferior a um ano a critério da Administração Pública – prestação parcial – e definição de prazos para entrega dos relatórios e análise pela Administração Pública;
- Pedido de ações compensatórias;
- Possibilidade de aplicação subsidiária da lei às parcerias já existentes.

### 3.3.9 Passo 9 – Editais e termos padrão

Importante ter minutas padrão<sup>1</sup> que uniformizem os entendimentos e ofereçam aos servidores públicos e organizações uma opção segura de convocação das novas relações – de fomento, de colaboração e de cooperação –, bem como da celebração dos termos e acordos respectivos. Para garantir que elas não engessem os gestores, elas devem ser simples e ter tutoriais que orientem o seu preenchimento e adaptação.

A partir das sugestões feitas e apresentadas de maneira comentada, a Gerência de Apoio às Parcerias da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte propôs minutas padrão visando a operacionalizar, padronizar e simplificar o processo de aplicação da nova lógica de parcerias no Município de Belo Horizonte. As minutas padrão aprovadas estão publicizadas no Portal das Parcerias em formatos em PDF e editáveis, para facilitar e orientar o uso por

<sup>1</sup> Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias/normativos/minutaspadrao>. Acesso em: 20 maio 2019.

toda a municipalidade. São elas Minuta Padrão de Termo de Colaboração, Minuta Padrão de Termo de Fomento, Minuta padrão de Acordo de Cooperação, Minuta Padrão de Edital de Chamamento Público, Minuta Padrão de Plano de Trabalho e Minuta Padrão da Proposta.

### 3.3.10 Passo 10 – Manual de parcerias entre o Estado e as OSCs

A lei exige a elaboração de manuais e acresce a essa ideia de que, quando forem alterados, a sociedade civil seja informada. O Manual de Parcerias previsto na lei tem essa missão de explicar aos servidores e às organizações qual a interpretação sobre os principais dispositivos vigentes e que precisarão ser observados na gestão de parcerias com as OSCs, indicando onde ele pode buscar mais conhecimentos. Importante deixar bastante claro como deve ser o processo da celebração até a prestação de contas da parceria no modelo que se adequa às especificidades do município e atende as diretrizes da lei, e que valoriza a atuação conjunta e a intersetorialidade nos processos de desenhos e implementação, monitoramento e avaliação.

A Procuradoria-Geral do Município lançou o novo *Manual de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil – de acordo com a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 16.746/2017*,<sup>2</sup> para orientar a aplicação, em Belo Horizonte, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Após consulta pública realizada, nova versão foi formulada e diagramada pela assessoria de comunicação da prefeitura, distribuída no I Seminário Municipal de Parcerias realizado em abril de 2018. Novas versões podem ser publicadas pela PGM aprimorando a proposta vigente, devendo sempre serem avisados os interessados em geral e os cadastrados no Sistema Único de Contratos e Congêneres (SUCC), que são os parceiros em fase de execução ou de prestação de contas.

### 3.3.11 Passo 11 – Capacitação conjunta entre atores

A capacitação conjunta entre organizações da sociedade civil e gestores públicos é um dos pilares para a implementação da lei. Trata-se de metodologia que acelera o processo formativo dos atores que estão envolvidos na implementação do MROSC. A alteridade presente na formação conjunta permite melhor absorção dos conteúdos e encaminhamentos de soluções e exemplos, sendo, inclusive, um processo de desmistificação de preconceitos entre as partes.

<sup>2</sup> Manual Parcerias com Organização da Sociedade Civil da Prefeitura de Belo Horizonte disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias/normativos/manuais>. Acesso em: 20 maio 2019.

Belo Horizonte tem hoje o maior programa de capacitação presencial permanente e público do país sobre o MROSC. Incentivada no texto do decreto municipal, a diretriz de capacitação conjunta para servidores e representantes de organizações fez a diferença. O plano de capacitação “Circuito MROSC – 2018” foi desenvolvido pela GAPOP e aprovado pelo Confoco-BH no primeiro semestre de 2018. No ano seguinte, seguiu tendo as formações-padrão e capacitações específicas demandadas pelos órgãos públicos e organizações, como a de BH – elaboração de Plano de Trabalho e Orçamentação, voltado para servidores e representantes da sociedade civil do Conselho Municipal do Idoso; elaboração de Plano de Trabalho e Orçamentação, voltado para servidores e representantes da sociedade civil envolvidos com a política da cultura, preenchimento do formulário de proposta, voltado para servidores e representantes da sociedade civil do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).<sup>3</sup>

É importante que as iniciativas de capacitação da Prefeitura sigam sendo ofertadas de forma permanente ao longo dos anos, para atender aos novos atores e reciclar os que já tenham conhecimento sobre o assunto.

### 3.3.12 Passo 12 – Seminários e eventos públicos

Como ferramenta para aumentar aderência ao novo regime jurídico de parcerias, importante realizar eventos públicos que permitam que as autoridades vocalizem o tema das parcerias com as organizações da sociedade civil. Promover evento periódico e participar de outros eventos que tratem sobre o tema se apresenta como de extrema relevância para sensibilizar, informar e ressaltar relevância.

Em Belo Horizonte foi colocado como parte da estratégia de implementação o I Seminário Municipal de Parcerias, realizado em abril de 2018, pelo Confoco-BH e PGM. O tema escolhido foi confiança e transparência. No primeiro painel intitulado de “confiança” houve um debate com os secretários e secretárias do município, mediado por uma conselheira da sociedade civil do Confoco-BH. No segundo painel sobre “transparência”, especialistas foram convidados para falar. O seminário trouxe espaço de troca, articulação e inspiração para as atividades dos conselheiros, gestores e representantes da sociedade civil, tendo sido considerada a melhor ação que o Confoco-BH fez no seu primeiro ano de existência. Em 2019, o II Seminário Municipal de Parcerias tratou dos avanços e desafios no século XXI: a construção da cultura de parcerias no município de Belo Horizonte. O seminário deverá ser feito anualmente como parte do calendário do Confoco e da cidade.

<sup>3</sup> Mais informações em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias/capacitacoes>. Acesso em: 20 maio 2019.

## 4 Considerações finais

A Lei nº 13.019, de 2014, é obra jurídica que busca edificar a infraestrutura social das parcerias. Como alicerce fundamental, poderia ser comparada com as obras de saneamento básico. Passa por um processo de construção complicado, durante o seu curso muitos duvidam se será possível terminar e se incomodam com a não conclusão, e não há tanto valor atribuído na entrega, simbolicamente retratada na fotografia da inauguração. Da mesma forma que acontece com as obras de saneamento, ao final, seu resultado tem alta relevância, permite a execução de outras políticas públicas e contribui para o exercício de vários direitos. A nova lei padece dessa característica: nem todos (re)conhecem o trabalho hercúleo que foi para construí-la, a despeito de sua essencialidade para efetivar políticas e direitos com as organizações da sociedade civil.

Em sua elaboração, o esforço maior foi sair da adjetivação clássica das regulamentações anteriores, voltadas para os convênios entre entes públicos, que estendiam suas regras as entidades privadas sem fins lucrativos “no que couber”, para um regime jurídico próprio que reconhece as especificidades das organizações da sociedade civil e a elas se volta. A Lei nº 13.019, de 2014, busca desenhá-la “o que cabe” nessa relação. Suas limitações são fruto do processo dialógico que a construiu. Nos registros de sua elaboração, estão presentes os elementos de disputa e alternativas de soluções. Colocados à mesa, os problemas vividos por essa relação foram tratados na nova lei. Novas questões agora vão surgir. O que não se definiu continuará gerando debate e, daqui a alguns anos, nova rodada de interlocução deverá se revelar necessária, para promover os ajustes ou editar novos regramentos.

O ganho institucional para o Estado brasileiro de ter uma lei própria para regular as relações de parceria entre o Estado e as Organizações da Sociedade será melhor percebido se o processo de implementação agregar as bases necessárias, a mudança de cultura e a definitiva incorporação da sociedade civil organizada no ciclo de gestão de políticas públicas. A implementação da nova lei passa por no mínimo quatro dimensões: (i) diagnóstico – leitura clara da gestão das parcerias no ente da federação; (ii) governança institucional – constituição de um modelo institucional com arranjos institucionais que envolvam a participação social; (iii) caixa de ferramentas – possibilidade de avançar na regulamentação e instrumentais necessários e não retroceder em termos de burocracias e exigências; (iv) capacitação – sensibilizar, divulgar e capacitar os atores que irão operar a nova Lei.

O diagnóstico é o primeiro passo para que qualquer mudança seja feita. Não se altera a realidade que não se conhece. As práticas institucionais são diferentes em cada pasta setorial. A relação com a sociedade civil faz as políticas avançarem. O novo modelo funcionará melhor se vier acompanhado de um ponto

focal no Executivo responsável por essa articulação, diálogo e uniformização de entendimentos internos. Para engajar os atores no ente federado é preciso criar o Conselho de Fomento e de Colaboração previsto na nova lei, alimentá-lo com força política e subsídios técnicos para mantê-lo vivo e ativo. Em relação às ferramentas necessárias, é preciso conhecer bem o histórico dos dispositivos para não criar regras e instrumentos locais que sejam “mais realistas que o rei”. Depois de conhecer, disciplinar e alicerçar, resta formar os quadros que serão habilitados a participar desse momento tão importante na história do país. Com todos os peralços que motivaram as fundamentadas dúvidas sobre a entrada em vigor da nova lei, é necessário cuidar de sua implementação.

Muito se escreveu sobre a fuga da Administração Pública para o direito privado. Agora é hora de aprofundar a abordagem da captura das organizações da sociedade civil pelo direito público e fazer essa separação de forma clara. A hibridez da regulação incidente que existia sobre a sociedade civil dificultava as novas formulações e sua conseqüente hermenêutica. Operacionalizar, na prática, os princípios e regras consolidados no novo regime jurídico das parcerias da Lei nº 13.019/2014, que busca romper com a lógica anterior dos convênios e das analogias com a Administração Pública e oferece um caminho pavimentado e mais seguro para a relação com OSC que tudo o que tinha sido construído até então, requer preparação, em especial, da Administração Pública, que tem a responsabilidade de garantir que sua implementação seja adequada e sua interpretação não seja desvirtuada. Esperamos que o roteiro aqui apresentado inspire caminhos para garantir a manutenção do espírito dessa norma tão duramente conquistada no Brasil.

---

**Abstract:** The current essay, which deals with Law No. 13,019 of 2014, points out challenges for the implementation of the new legislation in Brazil. It suggests a minimum roadmap for coherent implementation of the new law: (i) the institutional governance of the model; (ii) the “toolbox”. In conclusion, it supports joint efforts so that the law is not an arrival point, but rather a starting point for a better relationship between State and Civil Society.

**Keywords:** Civil Society Organizations. Public Administration. Partnerships. Freedom of Association. Accountability. Control based on results.

---

## Referências

- ABONG. MROSC na Prática – Guia para orientações de gestoras e gestores públicos e para organizações da sociedade civil. Abong, 2016. Disponível em: <http://www.abong.org.br/final/download/Guia-MROSC-Gestores.pdf>.
- FREITAS, Aline Akemi. Os alicerces da nova Lei de Fomento e de Colaboração (Lei n. 13.019/2014): para um controle por resultado. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, 2015.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos, e XAVIER, Iara Rolnik (Org.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014*. Secretaria-Geral da Presidência da República – Brasília: Governo Federal, 2014.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane (Org.). *Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014*. Secretaria-Geral da Presidência da República – Brasília: Governo Federal, 2016.
- LOPES, Laís de Figueirêdo. Novo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Org.). *Parcerias com o Terceiro Setor: as inovações da Lei 13019/2014*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; LOPEZ, Felix; SANT'ANA, Diogo; SOUTO, Baiena. A interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. In: *Brasil em Desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Capítulo 15. Brasília: IPEA, 2014.
- LOPEZ, Felix (Org.). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília: Ipea, 2018.
- LOPEZ, F.; ABREU, R. *A participação das ONGS nas políticas públicas: o ponto de vista dos gestores federais*. Texto para discussão 1949. Brasília: IPEA, 2014.
- OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 1-28.
- RESENDE, Tomás de Aquino; RESENDE, André Costa; SILVA, Bianca Monteiro da. *Roteiro do Terceiro Setor: associações, fundações e organização religiosas*. 5. ed. Fórum. Belo Horizonte, 2018.
- ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- STORTO, Paula Raccanello. *Liberdade de associação e o desafio das organizações no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – São Paulo, 2015.
- STORTO, Paula Raccanello. Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei Nº 13.019/2014. *Revista Brasileira de Direito do Terceiro Setor*, Fórum, Belo Horizonte, n. 20 jul./dez. 2016.
- STORTO, Paula Raccanello. A incidência do direito público sobre as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). *Direito privado administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.
- STORTO, Paula Raccanello. Informe sobre o Marco Jurídico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina y Caribe, preparado para o Proyecto Regional de la Mesa de Articulación de Plataformas de OSC de América Latina y el Caribe. São Paulo, 2014.

SZAZI, Eduardo; PAES, José Eduardo Sabo. *Terceiro setor: melhores práticas regulatórias internacionais*. Brasília: Projecto, 2012.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LOPES, Laís de Figueirêdo. Implementação da Lei Federal nº 13.019, de 2014: novas lentes do Estado brasileiro para as parcerias com a sociedade civil organizada e a experiência de Belo Horizonte em doze passos. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 147-170, jan./jun. 2017.

---