

© 2017 Editora Fórum Ltda.
2018 2ª edição

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico,
inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrcio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

P225 Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14 / Fabrício Motta, Fernando Borges Mânica, Rafael Arruda Oliveira (Coord.). 2. edição – Belo Horizonte : Fórum, 2018.

460 p.

ISBN 978-85-450-0483-7

1. Direito Administrativo. 2. Direito Público. 3. Direito do Terceiro Setor. I. Motta, Fabrício. II. Mânica, Fernando Borges. III. Oliveira, Rafael Arruda. IV. Título.

CDD 342

CDU 342

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 460 p. ISBN 978-85-450-0483-7.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA SEGUNDA EDIÇÃO 13

PARCERIAS PÚBLICO-SOCIAIS EM TRANSFORMAÇÃO

Paulo Modesto 17

Parceria e Parcerias Sociais..... 18

A Lei nº 13.019/2014 e as Parcerias Público-Sociais (PPS) 20

NOVO REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 13.019/2014 E DO DECRETO FEDERAL Nº 8.726/2016: CONSTRUÇÃO, APROXIMAÇÕES E DIFERENÇAS DAS NOVAS RELAÇÕES DE FOMENTO E DE COLABORAÇÃO DO ESTADO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Lais de Figueirêdo Lopes 29

A construção da agenda MROSC no Poder Executivo Federal..... 31

A tramitação da Lei nº 13.019/2014 no Poder Legislativo Federal 35

A implementação da Lei nº 13.019/2014 39

Definição das novas formas de parceria: aproximações e diferenças
entre fomento e colaboração 42

Referências 57

O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: INOVAÇÕES DA LEI Nº 13.019/2014

Cristiana Fortini, Luana Magalhães de Araújo Cunha,

Priscila Giannetti Campos Pires..... 59

1 Introdução 59

2 Fundamento da Lei nº 13.019/2014 64

3 Conceitos das Organizações da Sociedade Civil e requisitos
formais para enquadramento nos termos da Lei nº 13.019/2014..... 68

4 Instrumento de formalização das parcerias: Termo de Colaboração,
Termo de Fomento e Acordo de Cooperação 76

5 Obrigatoriedade de seleção das Organizações da Sociedade Civil
por chamamento público 79

6 Considerações finais..... 83

Referências..... 83

NOVO REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 13.019/2014 E DO DECRETO FEDERAL Nº 8.726/2016: CONSTRUÇÃO, APROXIMAÇÕES E DIFERENÇAS DAS NOVAS RELAÇÕES DE FOMENTO E DE COLABORAÇÃO DO ESTADO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

LAÍS DE FIGUEIRÊDO LOPES

O desafio de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional em que estão inseridas as Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado foi trazido ao governo federal pelas próprias Organizações da Sociedade Civil em 2010. A partir de um coletivo bastante diverso, que reunia organizações de defesa de direitos, filantrópicas e de origem empresarial, a Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma) apresentou aos candidatos à Presidência da República uma carta¹ solicitando o compromisso com a criação de um grupo de trabalho para elaborar

¹ Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Plataforma-principal.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

uma proposta de legislação que abordasse os diversos pontos tratados na correspondência.

Em suma, a Plataforma solicitava mais efetividade e garantias nos processos e instâncias de participação social em todo o ciclo de gestão de políticas públicas; um ambiente favorável para a autonomia e fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil (OSCs); mecanismos que viabilizassem o acesso democrático aos recursos públicos e a operacionalização desburocratizada e eficiente das ações de interesse público; e um regime tributário apropriado e favorecido às OSCs, incluindo a criação e aprimoramento de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas.

No contexto, a carta apontava a importância do papel exercido pela diversidade de organizações no país e as razões para a perda de credibilidade do seu conjunto, ressaltando a necessidade urgente de discussão do ambiente jurídico e institucional correlato. Não se pretendia discutir a delegação de serviços públicos de responsabilidade do Estado a particulares sem fins lucrativos, mas sim o reconhecimento de que as Organizações da Sociedade Civil exercem um papel constitucional e legalmente definido como complementar, em diversas áreas de interesse público, seja de construção de direitos, seja de implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, quanto mais fortalecidas estiverem, mais fortalecido estará também o Estado. Nas palavras da própria Plataforma: “o fortalecimento das OSCs não diminui a responsabilidade e a autoridade das agências do Estado na consecução de políticas públicas que garantam os direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais da cidadania. Ao contrário, reconhece-se que um Estado democrático é forte e dinâmico na medida em que as organizações da sociedade também o são. Entende-se que um ambiente regulatório estável e sadio favorece a emergência e potencialização de energias sociais que hoje se encontram bloqueadas pelo contexto hostil que se vivencia”.

A candidata à época e vencedora das eleições, Dilma Rousseff, reconheceu a legitimidade do pleito e apresentou uma carta em resposta à demanda e à necessidade de fortalecimento institucional e político das Organizações da Sociedade Civil. “O compromisso com a democracia implica o estabelecimento de relações entre o Estado brasileiro e a sociedade civil organizada, pautadas no respeito à autonomia, na liberdade de expressão e organização da sociedade, na transparência, na probidade e integridade no tratamento do interesse público”.

Nessa resposta, a candidata assumiu o compromisso, se eleita fosse, de constituir um grupo de trabalho, composto por representações de OSCs e do governo, que pudesse expressar a diversidade de temas

e interesses na esfera pública, sob a liderança da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secretaria-Geral), com o objetivo de elaborar, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação que atendes-se, de forma ampla e responsável, às necessidades de aperfeiçoamento emergentes.

A construção da agenda MROSC no Poder Executivo Federal

Em 2011, a Secretaria-Geral passou a liderar as primeiras conversações internas dentro do governo e com as organizações da Plataforma, para discutir o desenvolvimento do trabalho. Em 16 de setembro de 2011, foi editado o Decreto Federal nº 7.568/2011, com modificações no sistema de parcerias entre Estado e OSCs, estabelecendo o chamamento público como obrigatório, e definindo requisitos mínimos de tempo de existência e experiência prévia para as Organizações da Sociedade Civil.

Esse decreto instituiu o Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade *de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres*. O Decreto nº 7.568/2011, ao tempo em que já fazia modificações na normativa vigente, apontava o GT como o caminho para a pactuação política sobre o diagnóstico e as soluções necessárias.

A composição paritária no GT foi definida nesse próprio ato normativo, que designou sete ministérios e sete organizações de representação nacional. Ao final, contando titulares e suplentes, o grupo foi constituído por 28 membros, sendo catorze representantes governamentais e catorze de Organizações da Sociedade Civil. O GT seria coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e contaria com a participação da Casa Civil; Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; além de catorze Organizações da Sociedade Civil de representatividade nacional,²

² Entre elas: Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong); Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf); Fundação Grupo Esquel Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) representando o Conselho Latino Americano de Igrejas (Clai-Brasil); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) representando o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Associação de Proteção ao Meio Ambiente (Apema) representando o Movimento

indicadas pela Plataforma, além do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Desde o início, para a Secretaria-Geral, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) constituiu-se como uma agenda ampla de compromissos do Estado Brasileiro para com as OSCs. O que se buscou estruturar foi um trabalho de mapeamento das questões, diagnóstico dos problemas, formulação de propostas, articulação institucional e diálogo com os atores interessados.

O contexto, vale notar, era bem árido para tratar do tema. No ano de 2011, início do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, ocorreram mudanças de ministros após denúncias ligadas a convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. O primeiro deles, o Ministro dos Esportes, Orlando Silva (PCdoB), saiu no dia 26 de outubro de 2011. O segundo foi Carlos Lupi (PDT), que se afastou do Ministério do Trabalho e Emprego em 4 de dezembro do mesmo ano. Esse clima de desconfiança em relação ao repasse de recursos públicos para as organizações já datava de períodos anteriores, notadamente com as duas CPIs das ONGs que existiram durante o final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (2001 a 2002), durante todo o mandato do presidente Lula (2003 a 2010), e que voltou a influenciar o cenário governamental federal, permeando os trabalhos que estavam se iniciando.

Diante das pressões que se avolumavam sobre os convênios com as organizações, dois dias depois da saída do ministro Orlando Silva, no dia 28 de outubro de 2011, foi publicada uma segunda normativa sobre o tema – o Decreto nº 7.592/2011 – que determinou a suspensão dos repasses dos recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, por um mês, para avaliação de regularidade. Essa determinação, sob forma de solicitação, já havia sido feita meses antes, no âmbito do governo, por meio de ofício expedido pela Casa Civil, mas a ausência de respostas satisfatórias e completas de todos os ministérios às questões formuladas levou a Presidenta da República a expedir o ato normativo que obrigou todos os órgãos a fazer os levantamentos solicitados.

O resultado foi bastante positivo. Dos 1.403 instrumentos em vigor analisados, apenas 164 tiveram alguma questão a ser apurada. A avaliação foi de que 88,3% do universo analisado estavam com as contas, em razão do cumprimento de formalidades, absolutamente regulares.

dos Atingidos por Barragens (MAB); Cáritas Brasileira; Visão Mundial representando a Rede Evangélica Nacional de Ação Social (Renas); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Instituto Socioambiental (ISA) representando o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) e Federação Nacional das Apaes (Fenapae).

Os repasses voltaram a ser realizados normalmente, mas o cenário de tensão em relação à agenda perdurou durante mais tempo. O medo e a insegurança estavam presentes nas análises técnicas realizadas pelos servidores públicos, que passaram inclusive a reabrir análises de processos encerrados e a julgar prestações de contas em aberto ainda não decididas com elevado grau de controle de forma.

A saída do segundo ministro, provocada por denúncias similares, ou seja, suspeita de envolvimento com fraudes em convênios com Organizações da Sociedade Civil, acirrou e estendeu até o ano seguinte o clima cunhado de *criminalização burocrática*. Na ausência de regras próprias, as organizações tiveram que responder por diversos atos como se fossem fraudulentas, quando na realidade eram apenas organizações frágeis institucionalmente e que não tinham suficiente estabilidade jurídica diante da pluralidade de entendimentos de gestores públicos e órgãos de controle.

Em questionamento ao decreto, antevendo o risco que a suspensão poderia causar, a Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil publicou carta aberta,³ cujo trecho se transcreve abaixo:

(...) Se juntarmos todas as denúncias contra ONGs publicadas na imprensa nos últimos 24 meses, as entidades citadas não passariam de 30, o que nos leva a crer que, além de desnecessária, a suspensão generalizada de repasses poderia constituir medida arbitrária e de legalidade questionável, que criminaliza a sociedade civil organizada (...).

A intenção de fato não era perseguir as organizações, mas sim colibir condutas consideradas ímprobas, no caso, as que envolvessem as Organizações da Sociedade Civil. Ocorre que a medida de suspensão por prazo de apenas 30 dias para avaliação de regularidade era um comando interno ao governo e acabou por construir uma ideia equivocada de “proibição do repasse de recursos públicos para as organizações”.

Em meio às adversidades relatadas, a missão da Secretaria-Geral da Presidência da República tornava-se cada vez mais importante. Era preciso construir de forma ágil e assertiva um processo participativo e plural que pudesse consensualizar as razões dos problemas e as propostas de soluções conjuntas. Assim, para abrir os trabalhos do GT, a Secretaria-Geral promoveu, em articulação com a Plataforma, o I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da

³ Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/carta-aberta-a-presidenta-da-republica-dilma-rousseff/>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

Sociedade Civil, de 9 a 11 de novembro de 2011, com a presença de 150 convidados, entre agentes governamentais, representantes de OSCs, especialistas nacionais e estrangeiros e ministros de Estado. No seminário, os ministros da Secretaria-Geral da Presidência da República; Casa Civil; Justiça; Controladoria-Geral da União; Planejamento, Orçamento e Gestão; Meio Ambiente; Secretaria de Políticas para Mulheres; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial estiveram presentes à mesa da abertura realizada no Palácio do Planalto, construindo o símbolo de que havia compromisso do governo com a agenda, a despeito de todas as dificuldades inerentes ao processo.

Na programação buscou-se trazer palestras inspiradoras sobre o tema, como um panorama global sobre a situação das Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado mundo afora, oferecido pelo Diretor Presidente do ICNL – *International Center for Not for Profit Law*, Doug Rutzen. Quatro subgrupos foram formados e formularam cinquenta propostas agrupadas em um plano de ação orientativo que depois se transformou nos eixos temáticos da agenda MROSC.

A primeira reunião do GT deu-se no último dia do Seminário. De novembro de 2011 a julho de 2012, o GT reuniu-se diversas vezes, com todos os seus membros e/ou subcomissões, para elaborar o diagnóstico e acelerar as propostas para que um novo momento pudesse se iniciar, estancando essa relação persecutória governo – organizações.

O ponto central do diagnóstico final do GT foi o reconhecimento da insegurança jurídica e insegurança institucional. Os convênios foram criados para descentralização da aplicação dos recursos públicos entre entes públicos. Na medida em que se os utiliza também para as parcerias com as entidades privadas sem fins lucrativos, invariavelmente todo o regime de direito público é atraído e as organizações passam a ser tratadas como se órgãos públicos fossem. Ocorre que as Organizações da Sociedade Civil não são órgãos públicos e nem se transformam em órgãos públicos na medida em que executam políticas públicas com recursos públicos. Construir os critérios próprios para essa relação era então imprescindível e necessário.

Na ausência de lei própria, o que se assistiu também foi uma sobrecarga da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que passou a regular em suas diretrizes regras para o repasse de recursos públicos em relação às entidades privadas sem fins lucrativos. Pela sua periodicidade anual e constante mudança de regras no que se refere ao tema presente, as LDOs contribuíram para o aumento da insegurança jurídica das relações de parceria das Organizações da Sociedade Civil e do Estado.

Decidiu-se então trabalhar num anteprojeto de lei que regulasse a relação entre estado e sociedade civil e num decreto que antecipasse alguns dos seus temas.

As dificuldades apresentadas evidenciaram a necessidade de aperfeiçoamento do ambiente institucional e jurídico relacionado às organizações, a partir de transformações de natureza normativa, de geração de conhecimento, de ampliação do acesso a recursos, de capacitação e realização de disputas simbólicas para o resgate da credibilidade das organizações junto à sociedade.

O resultado final, circunstanciado num relatório⁴ em agosto do mesmo ano, trouxe à mesa algumas propostas que seriam depois desdobradas em ações da Secretaria-Geral da Presidência. De maneira transversal, também foram propostas ações de conhecimento e pesquisa, uniformização de entendimentos, capacitação dos atores envolvidos e medidas de transparência ativa.

No GT houve a definição dos três grandes eixos temáticos da agenda: a contratualização, em que estão inseridas as relações de parceria com o Estado, a sustentabilidade econômica e financeira das organizações, e a certificação outorgada às organizações pelo Estado, trabalhados tanto na dimensão *normativa* como na dimensão do *conhecimento*.⁵

A tramitação da Lei nº 13.019/2014 no Poder Legislativo Federal

Em 24 de outubro de 2011, o PLS nº 649/2011 foi proposto pelo senador Aloisio Nunes (PSDB/SP) com o intuito de estabelecer *regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público*. A proposta era fruto da segunda CPI das ONGs havida de 2007 a 2010

⁴ Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/historico-1/relatorio_gti_agosto2012.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2016.

⁵ Os três eixos da agenda MROSC estão expressos no Plano Plurianual, PPA 2016-2019, no Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública. Os eixos estão expressos no PPA respectivamente como as iniciativas: “06HH – Implementação da Lei de Fomento e Colaboração (Lei nº 13.019/2014), por meio de ações normativas, de desenvolvimento de mecanismos operacionais, de capacitação e de divulgação dos novos princípios e regras para as relações de parceria entre Poder Público e Organizações da Sociedade Civil”; “06HJ – Desenvolvimento de agenda normativa para simplificação e desburocratização da relação entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil”; e “06HI – Produção de conhecimento e gestão de informações sobre as Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com a administração pública”.

e cujos resultados não geraram um projeto de lei (PL) concreto por absoluta falta de consenso. O senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF) foi o relator do projeto do senador Aloisio Nunes e convidou a Secretaria-Geral da Presidência e as Organizações da Sociedade Civil da Plataforma a apresentar os resultados do GT em audiência pública realizada em novembro de 2012 no Senado Federal.

Percebendo a necessidade de alterações na proposição que tinha em mãos, o relator passou a promover mais encontros e debates sobre a matéria em tramitação no Congresso Nacional. Em abril de 2013 foi realizado o Seminário “Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil (PLS nº 649/2011)” transmitido ao vivo pelo Senado Federal. Em setembro de 2013 o relator apresentou um Substitutivo como nova proposta para discussão. O texto já incorporava as principais teses do Grupo de Trabalho, mas ainda continha muitos aspectos que precisavam de mais diálogo. Em debate nas comissões foram propostas alterações pelos parlamentares envolvidos. O texto foi aprovado na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e seguiu à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), na qual recebeu 37 emendas antes de ser aprovado em caráter terminativo em dezembro de 2013 no Senado.

Ao ser encaminhado para a casa revisora, o PLS nº 649/2011 passou a ser o PL nº 7.168/2014 e recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, como mencionado. Ao final foi votado em plenário no dia 2 de julho de 2014.

Outro processo legislativo sobre a mesma matéria tramitava em paralelo na Câmara dos Deputados. Fruto da primeira CPI das ONGs (2003-2006), o PLS nº 07 de 2003 tinha recebido o número de PL nº 3.877/2004, e apensadas outras 25 proposições legislativas. Esse projeto de lei foi aprovado inicialmente no Senado em 29 de junho de 2004, tendo recebido substitutivo elaborado a partir de diálogo com a sociedade civil após provocação feita em seminário organizado pela Abong. Ao seguir para a Câmara dos Deputados, passou a ser identificado como PL nº 3.877/2004.

Na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), em 17 de novembro de 2012, recebeu parecer favorável um substitutivo apresentado pelo deputado relator Eduardo Barbosa (PSDB/MG), cujo texto estabelecia o Termo de Fomento e Colaboração como instrumento jurídico para a celebração de parcerias, entre outros elementos constantes da minuta elaborada pelo Grupo de Trabalho no mesmo ano. Os dois processos legislativos passaram a tratar do tema de forma mais alinhada com os

debates que estavam acontecendo no âmbito do Grupo de Trabalho e das discussões dele decorrentes.

Passando pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o PL nº 3.877/2004 foi para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) no final de 2013. Quando em 2014 o PLS nº 649 de 2011 chegou à Câmara dos Deputados, recebeu o número de Lei nº 7.618/2014 e foi apensado ao Projeto de Lei nº 3.877/2004. Na reunião de síntese dos processos legislativos que tratavam da matéria, houve parecer favorável do deputado Décio Lima (PT/SC), em 8 de abril de 2014, votando pela rejeição dos projetos em apenso e pela aprovação do PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011). Em 13 de maio de 2014, o relatório foi votado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), encaminhando o projeto e seus apensos para o plenário da Câmara dos Deputados.

Em 23 de maio de 2014, quando foi realizada a Arena da Participação Social, em uma plenária de duas mil pessoas, a presidenta Dilma respondeu a manifestantes presentes que apoiava sim o movimento “Marco Regulatório Já”, com a consequente aprovação da proposta em andamento no Congresso. Nesse mesmo dia, assinava o Decreto nº 8.244/2014, fruto dos debates do GT do MROSC e que regulamentava o tema do pagamento das equipes de trabalho e das prestações de contas das Organizações da Sociedade Civil.

Em 2 de julho de 2014 a proposição foi aprovada no Congresso Nacional. Sancionada pela presidenta Dilma em 31 de julho de 2014, foi publicada no Diário Oficial no dia 1º de agosto de 2014. O *vacatio legis* original do projeto de lei era muito curto para uma lei dessa envergadura – noventa dias – e coincidiu com o período eleitoral. Nesse período, a Secretaria-Geral conduziu uma consulta pública a partir do texto da própria lei. Os resultados foram circunstanciados em relatório⁶ de devolutiva publicado. A partir da mobilização,⁷ foi editada a

⁶ Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0008/3550/Consulta_15dezembro.pdf> Acesso em: 24 jun. 2016

⁷ A prorrogação do prazo surgiu da demanda das próprias Organizações da Sociedade Civil e também de entidades representativas de municípios, que solicitaram a prorrogação do prazo de vigência à Secretaria-Geral da Presidência da República. Foram recebidas manifestações da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas), Federação Catarinense de Municípios (Fecam), Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação, Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, Associação Paulista de Fundações (APF), Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) e Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas (CPJA/FGV), além da Comissão do Direito do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo.

MP nº 658/2014, para alterar o período de *vacatio legis*, a fim de que todos os atores pudessem conhecer e se preparar para as mudanças.

Eleita como Relatora da Medida Provisória, a senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR) emitiu relatório⁸ em que melhorava uma série de pontos da Lei e que foi votado e aprovado por unanimidade em 16 de dezembro de 2014, durante reunião da Comissão Mista formada por parlamentares de diversos partidos para analisar a MP no Congresso Nacional.

A proposição foi o primeiro ponto de pauta da votação em plenário sob a nova gestão do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) como Presidente da Câmara dos Deputados, no dia 4 de fevereiro de 2015. O presidente da Comissão Mista que foi designada para analisar a MP nº 658/2011, deputado Marcelo Castro (PMDB/PI), propôs em plenário a preferência pela MP original, ou seja, que fosse apreciado pelos parlamentares apenas o texto de dois artigos enviados pela Presidência da República, desconsiderando todo o trabalho da Comissão Mista de oitiva, diálogo e pactuação com o público interessado.

Os partidos presentes pediram um tempo para entrar em acordo e o Presidente da Câmara à época concedeu 10 minutos para os partidos fazerem um acordo, o que não foi possível. Apesar de vários pedidos de prorrogação para pelo menos o dia seguinte, o Presidente encaminhou a votação e foi aprovada em plenário a MP nº 658/2014, adiando a entrada em vigor da lei para julho de 2015. Ainda que se retomasse a proposta no Senado Federal não havia ambiência para voltar a Câmara. A Medida Provisória levada à votação no final de fevereiro de 2015 teve, pois, seu texto original aprovado, não ratificando o referido relatório por ambas as casas legislativas.

E assim se seguiu trabalhando no processo de regulamentação colaborativa da Lei nº 13.019/2014 no âmbito do Poder Executivo Federal. Em 8 de maio de 2015 foi realizada uma segunda consulta pública sobre o decreto federal, dessa vez com uma minuta para escuta e diálogo sobre o texto. O evento de lançamento foi realizado no estado do Rio Grande do Sul, com a presença do ministro Miguel Rosseto. Até o dia 24 de maio foram feitas 907 contribuições aos dispositivos, entre artigos, parágrafos, incisos e alíneas. Cidadãos, gestores públicos e membros de Organizações da Sociedade Civil puderam participar do processo. As contribuições, comentários e outros conteúdos gerados pelos usuários foram analisados e sistematizados pela Secretaria-Geral e considerados para a redação final do decreto.

⁸ Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0009/0744/Relat_rio_Senadora_Gleisi_Hoffmann.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2016

O relatório⁹ da segunda consulta pública apontou diversas questões que precisavam ser equacionadas na lei, para além de propostas concretas em relação à minuta de decreto apresentada. Ainda remanescia o pedido de adiamento da entrada em vigor da lei para mudanças no texto que equilibrassem melhor os temas levantados.

Em 22 de julho foi editada a Medida Provisória nº 684/15, segunda e última medida provisória de adiamento de prazo para a entrada em vigor e aperfeiçoamentos das regras de transição. Nessa oportunidade, o deputado Eduardo Barbosa (PSDB/SP) foi o relator e liderou o processo de coordenação das 152 emendas parlamentares apresentadas.

Em 7 e 14 de outubro de 2015, foram realizadas Audiências Públicas¹⁰ na Câmara dos Deputados, com ampla oitiva de propostas para apreciação das alterações da Lei nº 13.019/2014. Ao todo 152 propostas de emendas apresentadas por senadores e deputados foram debatidas nesse processo.

O relatório¹¹ do deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG) foi votado e aprovado por unanimidade em 27 de outubro de 2015, durante reunião da Comissão Mista formada por parlamentares de diversos partidos para analisar a MP no Congresso Nacional. Em dezembro de 2015, a mesma legislatura aprovou o relatório com o projeto de lei de conversão de número 21/2015, que continha todos os pontos do relatório anterior e mais outros que foram trazidos ao processo a partir desse segundo momento de diálogo após a edição da lei. O próprio número de emendas parlamentares, três vezes maior que o da primeira medida provisória, demonstrava o crescimento do interesse e do consenso no processo de mudanças.

A implementação da Lei nº 13.019/2014

Em janeiro de 2016 então – 540 dias após a sua promulgação no Diário Oficial – a lei entrou em vigor para a União, Estados e Distrito Federal. Com a sanção da Lei nº 13.204/2015, o prazo para a entrada em vigor para os municípios foi escalonado para 1º de janeiro de 2017, resultando em 877 dias de preparação para o início da vigência da lei nas Prefeituras.

⁹ Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0046/6842/Relat_rio_2a._Consulta_P_blica.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2016.

¹⁰ Vídeos da audiência disponíveis em: <<https://www.youtube.com/playlist?list=PL-4Fp4IY8uoaWb2f7WhvWh1sMwViVIGdo6>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

¹¹ Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=181938&tp=1>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

O Decreto federal nº 8.726, de 27 de abril de 2016, foi assinado na abertura da 10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e publicado no dia seguinte. Pela autonomia federativa, os estados e municípios poderão editar seus próprios regulamentos, alicerçados na mesma Lei nº 13.019/2014.¹² Na ausência, poderão utilizar os dispositivos do decreto federal como parâmetro para operacionalização.

Ao regulamentar o texto da lei, o Decreto nº 8.726/2016 organizou os procedimentos e documentos de todas as fases da gestão das parcerias, criou o Conselho Nacional de Fomento e de Colaboração e o Mapa das Organizações da Sociedade Civil.

Em suas disposições preliminares, o Decreto nº 8.726/2016 trata dos conceitos da Lei nº 13.019/2014, detalhando as características dos instrumentos de parceria – termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação – e possibilitando a utilização de cada um de acordo com a natureza das relações a serem celebradas. Esse é um dos pontos relevantes do normativo, que constitui peça fundamental por aprofundar os conceitos que diferenciam e que aproximam as relações do novo regime.

O referido decreto estabelece ainda dispositivos que deverão ser observados na fase de planejamento, e regulamenta na fase de seleção e celebração os procedimentos, requisitos, documentação e publicidade do chamamento. Pormenoriza a comissão de seleção, suas atribuições institucionais e as regras de impedimento de seus membros. Define os documentos necessários para a comprovação de regularidade jurídica e fiscal, capacidade técnica operacional e experiência prévia das organizações e o conteúdo do plano de trabalho, demonstrando sua importância central na gestão da parceria.

Em relação à fase de execução das parcerias, foram disciplinadas as regras para: (i) liberação de parcelas; (ii) compras, contratações, realização de despesas e pagamentos pelas Organizações da Sociedade Civil; (iii) alterações do plano de trabalho; e (iv) atuação em rede.

Na fase do monitoramento e avaliação foi estabelecida a composição, as competências e ações, e as regras de impedimento dos

¹² Até o presente momento, apenas se tem notícia que o Estado de Minas Gerais e o da Bahia, além do Município de São Paulo, terem feito, como a União, a regulamentação de forma colaborativa, com consulta e audiências públicas, gerando diálogo com as organizações, gestores públicos, órgãos de controle e academia, intensificando a capacidade institucional em um processo formativo e dialógico com atores locais acerca da lei e do decreto estadual. Foram publicados os decretos do Estado de São Paulo (Decreto nº 61.981/2016), do Estado do Mato Grosso (Decreto nº 446/2016), e do Estado do Paraná (Decreto nº 3.513/2016). Em nível municipal, a cidade de Curitiba editou normativa (Decreto nº 1.100/2014) para regulamentar a Lei nº 13.019/2014 antes das mudanças produzidas pela Lei nº 13.204/2015.

membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação. O decreto também regulamenta os mecanismos e procedimentos de monitoramento e avaliação, em especial das visitas *in loco* e da pesquisa de satisfação dos beneficiários das parcerias desenvolvidas pelas organizações parceiras, prescrevendo o caráter preventivo e saneador de todas essas ações. A integração de plataforma eletrônica no processamento das parcerias viabiliza o controle durante a execução financeira e de objeto da parceria.

Quanto à fase de prestação de contas, especificou-se a sistemática de apresentação e análise das contas anuais e finais, com a priorização do controle de resultados, como determina a Lei nº 13.019/2014. Nesse tópico, o decreto federal especifica o fluxo de gestão e prazos necessários para aferição das metas e dos resultados previstos no plano de trabalho, atribuindo à verificação de conformidade financeira um papel auxiliar, tal qual determina a Lei. Estabelece regras que otimizam procedimentos, asseguram e racionalizam a análise dos gestores, e aprimoram o controle do uso dos recursos públicos por Organizações da Sociedade Civil.

O decreto regulamenta ainda as hipóteses de término da parceria e suas consequências, inclusive no que se refere à restituição de eventual saldo remanescente. Em relação às ações compensatórias, instituto jurídico novo que permite a substituição da devolução de recursos ao erário por meio de ações de interesse público, dispostas em novo plano de trabalho, se estabelece que seu prazo não pode ser superior à metade do prazo originalmente previsto para a execução da parceria. Para os casos de irregularidades e de fraude na seleção, execução e prestação de contas das parcerias, estabelece a forma de aplicação das sanções de advertência, suspensão e declaração de inidoneidade previstas na Lei nº 13.019/2014.

O procedimento de manifestação de interesse social, ferramenta de participação trazida pela Lei nº 13.019/2014, também consta no decreto, com regras, prazos e procedimentos. Além desse procedimento, o decreto também delimita as competências e a composição do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, previsto pela lei, com representação paritária do governo e sociedade civil. Esse conselho foi concebido como um espaço para debater sobre as relações de parceria, formular e divulgar boas práticas, além de propor políticas e ações voltadas ao fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil e suas relações de colaboração e de fomento com a administração pública.

São detalhadas, ainda, as regras de transparência e divulgação das ações, com orientações sobre a divulgação das parcerias no âmbito da comunicação pública e no Mapa das Organizações da Sociedade

Civil¹³ – sítio de internet georreferenciado disponibilizado para veicular informações sobre as organizações e suas relações de parcerias. Reforça, assim, a transparência das Organizações da Sociedade Civil e o controle social mais difuso e colaborativo sobre as parcerias.

Ao final, são inseridas regras necessárias para orientar a transição para o novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Federal e as Organizações da Sociedade Civil, instituído pela Lei nº 13.019/2014, dispondo sobre a forma de finalização dos convênios vigentes por via da substituição dos instrumentos que formalizam a parceria ou a extinção dos vínculos.

A aplicação subsidiária da Lei nº 13.019/2014 é autorizada desde seu texto original e o decreto orienta os gestores a utilizá-la no caso de parcerias existentes, quais sejam as que ainda estejam no prazo de vigência, ou aquelas que tenham o prazo de vigência expirado mas que ainda estejam na fase de prestação de contas não finalizada. Como formas de dar tratamento jurídico adequado e solucionar o estoque de prestações de contas entregues e não analisadas, ou em análise pelos órgãos, a prestação de contas por controle de resultados e a utilização das ações compensatórias poderão ser utilizadas.

Definição das novas formas de parceria: aproximações e diferenças entre fomento e colaboração

O novo regime jurídico de Fomento e Colaboração da Lei nº 13.019/2014 foi criado para ser aplicável para o repasse de recursos públicos às Organizações da Sociedade Civil. A ideia original buscou constituir um regime jurídico diferenciado em função da *pessoa* – entidade privada sem fins lucrativos, no formato de associações, fundações, cooperativas, cooperativas sociais e organizações religiosas –, combinado com *objeto* – de relevância social ou interesse público, vedado o objeto que envolva ou inclua, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

Quando da elaboração do anteprojeto de lei apresentado pelo GT do MROSC, a proposta¹⁴ era de um único termo que tinha a nomenclatura de Termo de Fomento e de Colaboração. A despeito de o instrumento ser o mesmo, o GT entendeu importante diferenciar

¹³ Disponível em: <<https://mapaosoc.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2016

¹⁴ Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/historico-1/minuta_projeto_de_lei.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2016.

a autorização clara para dois tipos distintos de relação jurídica a ser estabelecida pelo Estado e as OSCs – o fomento e a colaboração.

A primeira proposta, portanto, já semeava a ideia de Termo de Fomento e Colaboração como instrumento a ser celebrado entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, para esforços conjuntos que poderiam abarcar dois tipos de relação. O documento tinha como texto a consideração de que o *fomento* deveria ser voltado à “execução de projeto ou atividade de interesse público ou de relevância social de iniciativa da entidade privada sem fins lucrativos”, e a *colaboração* seria a “execução de projeto ou atividade de interesse público ou de relevância social que contribua para o alcance de objetivos e metas governamentais seja de natureza continuada ou não, e ocorra em caráter complementar à atuação do Poder Público”.

O texto diferenciava as duas relações a partir da *iniciativa* e dos *objetivos* que se pretendiam com cada uma. Era a relação de colaboração mais claramente voltada ao atingimento de compromissos de competência do Estado. Interessante observar que, em parágrafo apartado, se sugeria que tanto a *colaboração* quanto o *fomento* à atuação das entidades privadas sem fins lucrativos não configurava descentralização administrativa e nem implicava a delegação de competências, fazendo clara distinção entre a relação de conveniamento com entes públicos.

Nos alicerces dos termos de fomento e de colaboração está, entre outras fontes, a “Proposta de Organização da Administração Pública e das Relações com Entes de Colaboração”, elaborada por uma Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os resultados entregues no final de 2009 incluíram uma minuta de anteprojeto de lei¹⁵

¹⁵ Trecho da exposição de motivos do anteprojeto da proposta de organização da administração pública e das relações com entes de colaboração: “O intuito da Comissão, com o Título IV do anteprojeto, é o de disciplinar, sobretudo, o vínculo jurídico das entidades de colaboração com a Administração Pública. Sob o título de entidade de colaboração foram abrangidas todas as pessoas jurídicas não estatais, sem fins lucrativos, constituídas pela iniciativa privada, para o desempenho de atividades de relevância pública, tal como definidas no anteprojeto. A ideia é alcançar as diversas espécies de entidades não estatais que estabelecem vínculo jurídico com o poder público, como as organizações sociais, as Organizações da Sociedade Civil de interesse público, as filantrópicas, as fundações de apolo, as de utilidade pública e outras congêneres, já existentes ou que venham a existir com denominações diversas. Muitas dessas entidades estão disciplinadas por legislação específica, que continuará a ser aplicada no que não contrariar as normas inseridas neste anteprojeto. Independentemente da denominação do ajuste na legislação própria dessas entidades (contrato de gestão, termo de parceria, convênio ou qualquer outra), para os fins deste anteprojeto o vínculo se estabelece por meio do chamado contrato público de colaboração, ao qual não se aplicarão as normas da Lei nº 8.666, de 21.06.93, salvo quando se tratar de convênio, ao qual continuam a se aplicar também as normas do artigo 116 daquela lei”.

que trazia a ideia do “contrato de colaboração”. O objetivo, descrito na exposição de motivos que acompanhava a proposta, era de que o contrato de colaboração tanto poderia ser para a relação de “(a) fomento de atividade de relevância pública, como para (b) a atribuição, à entidade de colaboração, da execução de ação ou programa de iniciativa estatal, como (c) a execução conjunta de atividade estatal”. Na Lei nº 13.019/2014, o *fomento* está presente (a) e a *colaboração* sintetiza as duas ideias (b + c) apresentadas pelos juristas à época.

Como objeto do contrato público de colaboração, estariam vedados como objeto a outorga de atividade que não seja de relevância pública; a delegação de atividades de regulação, polícia e outras exclusivas do Estado; bem como o fornecimento, pela entidade de mão de obra à entidade estatal, salvo na hipótese em que a entidade privada, nacional ou estrangeira, fomenta o exercício de atividades de relevância pública exercida por entidade estatal, sem receber desta qualquer benefício ou contrapartida. Na Lei nº 13.019/2014, no seu artigo 40, também se vedou como objeto aquele que *envolva ou inclua, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado*.

Outro alicerce de relevância foi o estudo sobre a “Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil”, elaborado em 2012 pelo Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo a partir de edital público do Programa “Pensando o Direito”,¹⁶ lançado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em 2011.

¹⁶ Trata-se de programa que incentiva a participação da academia na construção de subsídios para a elaboração legislativa. O primeiro volume relacionado ao tema da regulação das Organizações da Sociedade Civil, Estado democrático de direito e terceiro setor, feito pelo Instituto Pro Bono e publicado em 2009 (Pensando o Direito, v. 16), dedicou-se a estudar a legislação do terceiro setor no Brasil, comparando-a com a de outros países, sobretudo europeus. A análise considerou a previsão normativa, as características, o alcance e os limites do direito de associação e outras formas jurídicas admitidas, títulos e certificações estatais, fiscalização e controle estatal, bem como as parcerias entre Estado e OSCs. Seu objetivo foi propor soluções para o aperfeiçoamento da legislação brasileira vigente, tendo como resultado uma minuta de anteprojeto de lei que instituiu o Estatuto do Terceiro Setor. O segundo volume, Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil, feito pelo Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Neats/PUC-SP) e publicado em 2012, trata de uma análise detalhada do sistema de convênios no âmbito federal, voltada a identificar o histórico dos processos que permearam o seu desenvolvimento. O terceiro volume da série, realizado em parceria com o Centro Jurídico de Pesquisa Aplicada da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (CJPA/FGV) em 2014, trata da Tributação e Organizações da Sociedade Civil: condições de possibilidade para um Simples Social. O estudo aborda a proposta de racionalização tributária e administrativa para as Organizações da Sociedade Civil.

Da formulação proposta, também há a ideia de reconhecimento de pelo menos três diferentes tipos de relação entre Estado e Sociedade Civil, sendo o primeiro para: (a) fins de implementação de política pública; o segundo para fomentar (b) participação das entidades da sociedade civil no processo de formulação e desenvolvimento de política pública, e o terceiro para (c) apoio ou fomento à manutenção de entidades e organizações comunitárias de interesse público, normalmente constituídas na forma de associação e que atuam em atendimento ao objetivo constitucional de redução das desigualdades.

No esquema classificatório proposto, os tipos específicos de relações a serem formalizadas são distintas entre si e por isso merecem tratamento próprio, proporcionais e razoáveis e adequados às suas características, quais sejam:

1º Tipo - caracterizado essencialmente por se tratar de uma parceria em programa federal para fins de implementação de política pública. Esse tipo de convênio envolve a prestação de serviços de responsabilidade do Estado e cuja classificação, método e custo são previamente conhecidos e padronizados pelos órgãos públicos responsáveis pela política pública – normalmente serviços de natureza continuada. Propomos prestação de contas baseado no atingimento das metas da execução, paga pelo valor de custo previamente estabelecido – não comprovação fiscal de cada uma das despesas.

2º Tipo - tem como principal característica ter por objeto a participação das entidades da sociedade civil no processo de formulação e desenvolvimento de política pública. Ocorre, muitas vezes, em caráter experimental, para fins de inovação e aquisição conjunta de conhecimento entre Estado e Sociedade, em área em que não há classificação, método ou custo previamente estabelecido – normalmente projetos de natureza inédita ou não continuada. Se estruturadas, tendem a migrar para o item anterior. Nesse caso, propomos que as prestações de contas prevejam a necessidade de comprovar os gastos incorridos de acordo com o orçamento estabelecido – focado na aquisição conjunta de conhecimento sobre o processo de formulação dos serviços e respectivos custos.

3º Tipo - caracterizado pelo apoio ou fomento à manutenção de entidades e organizações comunitárias de interesse público, normalmente constituídas na forma de associação e que atuam em atendimento ao objetivo constitucional de redução das desigualdades - Foco é no apoio às atividades da entidade, relacionadas ao seu objeto social e importância da ação desenvolvida na área social e região de atuação. Nesse caso, considerando que não se trata de um projeto específico, propomos que devem envolver verbas de menor valor, cujas prestações de contas seriam baseadas nas demonstrações contábeis e relatórios de atividades indicando a origem e a aplicação dos recursos de acordo com o Estatuto Social, ou plano de trabalho referencial.

Nesse segundo estudo, o primeiro tipo corresponde hoje à relação de *colaboração*, e o segundo e o terceiro à de *fomento*. Interpretamos que o terceiro tipo está ligado à ideia da subvenção na forma da Lei nº 4.320/1964, sendo que o texto final da Lei nº 13.019/2014 tratou a *subvenção* como hipótese de inexigibilidade de chamamento público, não dispensando todos os demais procedimentos formais para sua operacionalização (art. 31, II e art. 32, §4º).

A nosso ver, pelo novo texto legal, a *subvenção* não teve modificação em sua essência enquanto classificação orçamentária. No entanto, sua implementação dar-se-á por meio de termo de *fomento* ou de *colaboração* a depender do tipo de *objeto* e a *concepção do plano de trabalho*, sendo válidas as diferenças acima citadas para os dois termos.

Como referenciais considerados para a elaboração da Lei nº 13.019/2014 e a positivação das diferentes formas de relação entre Estado e Sociedade Civil, foram claramente também utilizadas as Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999 que, respectivamente, tratam das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), além do Decreto nº 3.100/1999 que regula a Lei nº 9.790/1999 e o Decreto nº 6.170/2007, que, em conjunto com a Portaria Interministerial nº 507/2011 no âmbito federal, tratam dos convênios.

A nova lei de fomento e de colaboração optou por não criar uma nova qualificação como haviam feito as leis anteriores específicas que disciplinavam o relacionamento com as entidades privadas sem fins lucrativos criadas no final da década de 90. Reconheceu a *autonomia* da organização da sociedade civil, considerando os diferentes tipos societários de que podem se revestir as entidades – associações, fundações, cooperativas, cooperativas sociais e organizações religiosas – e atribuiu aos critérios de habilitação a verificação de aspectos importantes para a gestão de recursos públicos, quais sejam, existência prévia, experiência no objeto ou em tema de natureza semelhante, regularidade jurídica e fiscal, além de “ficha limpa” para seus dirigentes e para a própria OSC.

Isso porque o histórico das parcerias por meio dos *títulos* ou *qualificações* no campo da sociedade civil no país ensina que a pretensão de “chancela de idoneidade” por aspectos vinculantes e documentais, que podem ser mudados no momento da parceria, mantida ainda a discricionariedade da administração pública na escolha da entidade privada, deu ensejo a algumas fraudes e crimes que acabaram por contaminar o universo de todas as organizações. Para distinguir uma situação de ilícito da ausência de regras claras é que se buscou positivar um regime jurídico novo, específico para as organizações, em substituição aos convênios, não trazendo regras que se mostraram ineficientes como a

qualificação prévia. A habilitação feita no momento da celebração nos parece mais adequada para evitar desvios.

Para deixar ainda mais operacional essa nova lógica, o Decreto nº 8.726/2016 determinou que “o edital não exigirá, como condição para a celebração da parceria, que as Organizações da Sociedade Civil possuam certificação ou titulação concedida pelo Estado, exceto quando a exigência decorrer de previsão na legislação específica da política setorial” (art. 9, §5º).

Ademais, é notório que a jurisprudência administrativa do Tribunal de Contas da União e de Tribunais de Contas dos Estados pelo Brasil afora também foi consolidada nos termos da nova lei, com as modificações em que se fazia necessário distinguir entre a utilização de recursos públicos por Organizações da Sociedade Civil dos órgãos públicos.

Esse fato pode ser observado nas regras que disciplinam maior planejamento da administração pública para a gestão das parcerias, no chamamento público obrigatório como regra geral, ressalvadas as opções enumeradas no texto normativo, na autorização de utilização de métodos privados para compras e contratações, adotado o controle de meios na execução por plataforma eletrônica e conta bancária específica mantida em banco público, por monitoramento e avaliação preventivos e saneadores, e ainda, por dispor claramente do controle por resultados na prestação de contas.

O artigo 70 da Constituição Federal dispõe em seu parágrafo único que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. A regulamentação de tal dispositivo constitucional, no que tange às Organizações da Sociedade Civil, ao firmar parcerias de fomento e de colaboração com o Estado, está na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016 de forma bastante operativa, para além dos demais normativos em vigor. Nos textos em referência, a prestação de contas se constitui em ato compartilhado entre a organização da sociedade civil que apresenta seus resultados e da administração pública que os analisa, ou seja, são duas fases que conformam o processo.

O controle de meios foi deslocado para o início, no momento da pactuação do plano de trabalho e do instrumento a ser firmado, e segue com a liberação de recursos em conta corrente bancária específica em banco público determinado pela administração pública, com isenção de tarifa bancária. As despesas devem ser compatíveis com o que foi previsto sendo que gastos em valor diferente devem ser justificados.

O controle de resultados pressupõe que esse momento inicial tenha sido bem planejado pois serão as metas e indicadores que ajudarão a demonstrar os resultados alcançados. O desenho do plano de trabalho é fundamental para isso.

Ao final, a Lei nº 13.019/2014 trouxe as duas relações dispostas em instrumentos jurídicos separados. Ambos pressupõem a transferência de recursos públicos para Organizações da Sociedade Civil e seguem regras semelhantes em relação à sua gestão. Como distinção mais objetiva, o que era apenas “iniciativa” de determinada parte na proposta do GT, se aperfeiçoou na versão final para a ideia de *proposição de concepção do plano de trabalho*, pela qual o *Termo de Colaboração* corresponde à implementação de atividades ou projetos vinculados a programas ou políticas exercidos pelos particulares sem fins lucrativos, e o *Termo de Fomento* ao desenvolvimento de projetos das Organizações da Sociedade Civil.

A Lei nº 13.019/2014 faz ainda uma segunda distinção importante para as parcerias que o Decreto nº 8.726/2016 incorporou no conceito de *fomento* e de *colaboração*. Trata-se da diferença entre *projeto* e *atividade*. Nos termos da Lei nº 13.019/2014, projeto é “um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta em um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil”. Já *atividade*, consiste em “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”.

Há dois elementos importantes nessa diferenciação: *tempo* e *resultados*. A limitação de tempo atribuída ao *projeto* foi vinculada à relação de *fomento* no Decreto nº 8.726/2016, que também dispôs sobre seu prazo de vigência máximo como de cinco anos. No caso da *colaboração*, a relação pode envolver *projetos* e *atividades*, essas de natureza continuada, e desde que tecnicamente justificado pode ter vigência máxima de dez anos, conforme disciplina o normativo no seu artigo 21.

O segundo elemento que destacamos – os resultados – constrói uma correspondência de que das *atividades* resultam *produtos* ou *serviços necessários* e dos *projetos* apenas *produtos*. Conforme aprofunda o decreto, ao vincular o *fomento* a *projeto*, cuja concepção do plano de trabalho será da organização da sociedade civil, entende-se que desse consequentemente resultarão *produtos* destinados ao interesse público, ainda que entre suas ações possa haver serviços como meio de execução. A *colaboração* instrumentaliza *atividade* ou *projeto*, cuja concepção do plano de trabalho será da administração pública, que resulta em

produtos ou serviços necessários voltados à população, possibilitando que por essa contratualização se possam ofertar serviços públicos de natureza continuada.

Uma vez mais se deixa claro que o *fomento* serve à indução de práticas que a administração pública quer conhecer ao vê-las sendo implementadas, gerando cada vez mais conhecimento exógeno e útil à sociedade, podendo ser incorporado a um programa ou política pública *a posteriori*. A *colaboração*, por outro lado, serve à indução dos programas ou políticas públicas parametrizadas pelo Estado, que pode ter como resultados projetos de sua concepção ou atividades de serviços públicos necessários à população. O conceito positivado coloca a relação de *colaboração* conectada com o conceito de serviços públicos e a *de fomento* se enquadrando na doutrina de fomento público, conforme veremos adiante.

Na intenção, o *Termo de Colaboração* será utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a administração pública tenha clareza dos resultados que pretende alcançar, ou seja, quando a política pública em questão já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos, como, por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em sua maioria, são as políticas que se destinam à manutenção de creches ou atendimento educacional especializado, equipamentos de assistência social, serviços de abrigo, programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, entre outros.

O *Termo de Fomento*, por sua vez, será utilizado para apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras e fomentar projetos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações. Como exemplo, pode-se citar o fomento ao treinamento e capacitação de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a mulher ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, eventos, exposições de arte e cultura popular, entre outros.

Os casos mencionados, a título exemplificativo, não pretendem limitar o elenco de situações possíveis aptas a ensejar o uso deste ou daquele instrumento jurídico. Dentro da mesma área de assistência social, seria possível ter a atuação de OSCs em serviços tipificados seguindo as regras do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como o serviço de abrigo de pessoas com deficiência, em clara relação de *colaboração*, ou seria também possível ter a atuação de OSCs para desenvolver metodologia de trabalho com pessoas com deficiência

em abrigos, empoderando o público em relação aos seus direitos, em uma relação de *fomento*.

A parceria de *colaboração*, na hipótese acima, envolve a gestão do cotidiano do abrigo e a manutenção das ações correlatas para o bom funcionamento do equipamento público. O serviço necessário prestado deve ser descrito no relatório final de execução do objeto. No caso da parceria de *fomento*, envolve a formatação de um curso, a partir da escuta dos abrigados com deficiência, com capacitação de agentes e sistematização de pontos de atenção. O produto seria a entrega da metodologia, do curso, dos agentes capacitados e das análises realizadas, descritos no relatório final de execução do objeto.

Ambos os instrumentos envolvem transferência de recursos públicos para finalidades de interesse público ou relevância social e poderiam ser sintetizadas em sua diferenciação as características abaixo:

(continua)

	Fomento	Colaboração
Função administrativa	Incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil.	Atuar em colaboração com Organizações da Sociedade Civil para execução de políticas públicas.
Plano de Trabalho	Proposição dos termos, com livre iniciativa, pela OSC, que apresenta ideias a serem desenvolvidas, com características próprias da sociedade civil como inovação e criatividade.	Proposição dos termos, com parâmetros mínimos ofertados, pela Administração Pública, para que organizações complementem a atuação do Estado em ações conhecidas e estruturadas, com a expertise da sociedade civil.
Edital de chamamento público, dispensa, inexigibilidade ou emenda parlamentar	Diretrizes da política ou plano setorial para a construção dos objetivos, metas e indicadores dos projetos a serem desenvolvidos ou criados pelas organizações da sociedade.	Referências específicas do programa ou da ação da administração pública federal descrevem as metas a serem atingidas pelas atividades a serem executadas e para definição dos indicadores a serem utilizados para a aferição do cumprimento dos serviços ou produtos.
Valor	Teto	Valor de referência
Objetivo	Incentivar e reconhecer projetos a serem desenvolvidos ou criados por organizações.	Permitir que as Organizações da Sociedade Civil participem da execução de projetos ou atividades de iniciativa da administração pública.
Concepção	Organizações da Sociedade Civil.	Administração pública
Forma	Projetos , limitados no tempo.	Projetos , limitados no tempo, ou Atividades , contínuas.
Projetos	Sim, definidos pelas Organizações da Sociedade Civil .	Sim, definidos pela Administração Pública .

(conclusão)

	Fomento	Colaboração
Atividades de natureza continuada	Não	Sim, definidas pela Administração Pública.
Tempo de vigência	Até 5 anos	Até 10 anos
Meios	Realização de ações concatenadas que envolvam serviços como meio.	Realização de ações concatenadas que envolvam serviços como meio.
Resultado final	Produtos destinados à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil.	Produtos destinados à satisfação ou serviços públicos de natureza continuada necessários à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil.
Gestão pública democrática	O fomento às iniciativas das OSCs amplia a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejem a ação estatal, amplifica o alcance de ações de interesse público desenvolvidas ou criadas pelas OSCs, além de estimular novas tecnologias sociais. Assegura maior autonomia das OSCs.	A colaboração de OSCs em iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.
Exemplos	Atuação de OSCs para desenvolver metodologia de trabalho com pessoas com deficiência em abrigos empoderando o público em relação aos seus direitos. A parceria envolve a formatação de um curso, a partir da escuta dos abrigados com deficiência, com capacitação de agentes e sistematização de pontos de atenção. O produto é a entrega da metodologia, do curso, dos agentes capacitados e das análises realizadas, descritos no relatório final de execução do objeto.	Atuação de OSCs em serviços tipificados da assistência social seguindo as regras do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como o serviço de abrigamento de pessoas com deficiência. A parceria envolve a gestão do cotidiano do abrigo e a manutenção das ações correlatas para o bom funcionamento do equipamento público. O serviço necessário prestado será descrito no relatório final de execução do objeto.

Fonte: Adaptação da autora a partir da tabela publicada em BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República; LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; Brochardt, Viviane. *Entenda o MROSC: marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Lei nº 13.019/2014. Brasília: Presidência da República, 2016.

Outro argumento que ajuda a compreender essa distinção positivada na lei em análise é que os conselhos de políticas públicas expressamente poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de *colaboração* com Organizações da Sociedade Civil (art. 16, parágrafo único, Lei nº 13.019/2014). Trata-se de espaços legítimos de concertação social sobre políticas públicas e

direitos, havendo em sua composição uma inteligência coletiva para proposição de atividades ou projetos que gerem relações de *colaboração* com o Estado.

Adicionalmente, no caso de conselhos de políticas públicas e direitos que exercem também a função de gerir fundos temáticos específicos, voltados ao público ou área que lhe são destinados, poderão exercer o papel de *agente fomentador*, na medida em que decidirão sobre os projetos encaminhados que serão fomentados a partir de seus critérios, e de agente de *monitoramento*, uma vez que são de sua competência o monitoramento e avaliação da parceria para além do programa ou política setorial (art. 27, §1º, da Lei nº 13.019/2014; c/c art. 13, §3º e art. 49, §5º, do Decreto nº 8.726/2016). É o típico caso dos conselhos de criança e adolescente que têm, a partir do Estatuto da Criança e Adolescente (art. 260, §2º, da Lei nº 8.069/1990), a obrigação de gerir os recursos recebidos por meio de doações incentivadas de pessoas físicas ou jurídicas. Ao administrar as verbas correspondentes, deverão decidir quem fomentar e em que linhas de ação prioritárias, fixando metas nos termos dos normativos vigentes e do construído no respectivo colegiado. As propostas livremente apresentadas aos conselhos, nesse exemplo, são de *fomento*.

Analisando a doutrina de direito público, mais especificamente a que se refere ao serviço público e ao fomento como atividade administrativa do Estado, percebe-se que as duas formas estabelecidas pelo novo regime – fomento e colaboração – foram inspiradas em suas aproximações e diferenças nas concepções mais contemporâneas.

A Lei nº 13.019/2014, por um lado, admite que as Organizações da Sociedade Civil colaborem com o Estado na execução de políticas públicas necessárias, oferecendo serviços públicos à população que constitucional ou legalmente são concorrentes na sua implementação por entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, *serviços públicos não privativos do Estado*. Por outro, também admite que sejam fomentadas ideias novas de interesse público gestadas no bojo das próprias Organizações da Sociedade Civil, mas que não criam serviços públicos e sim conformam produtos que satisfaçam interesses compartilhados com a administração pública.

A nova lei traz no reconhecimento das duas formas legítimas de atuação do Estado com as Organizações da Sociedade Civil a coexistência das ferramentas. Compartilhamos da ideia de que o Estado deve ser forte e deve entregar serviços públicos diretamente e de qualidade para a população, de forma imediata. Mas essa assertiva não pode ser desconectada do reconhecimento constitucional e legal de Organizações da Sociedade Civil que também atuam na esfera pública

oferecendo à população, em parceria com o Estado, serviços públicos de forma mediata.

Há controvérsia se os serviços públicos só são assim considerados quando prestados diretamente pelo Estado. A nosso ver, serviços estruturados e integrados a redes públicas não deixam de ser públicos porque são prestados por particulares. E aqui reside a importância da estruturação dos sistemas como o SUS – Sistema Único de Saúde – ou o SUAS – Sistema Único de Assistência Social – que organizam, conectam e controlam a oferta e entrega dos serviços públicos, prestados diretamente ou pelos entes privados. A questão é que a pessoa jurídica encarregada do serviço, no caso a organização da sociedade civil, não se transforma em órgão público porque presta um serviço definido como público. Não se pode confundir o *objeto* com a *pessoa*.

Até porque, no caso da prestação de serviços por Organizações da Sociedade Civil, identifica-se mais chance de aproximação das *pessoas* seja por linguagem, legitimidade ou identidade com as causas, lógicas privadas e formas de mediação junto aos cidadãos. Ao mesmo tempo, há tendência de maior precariedade no vínculo formal com o jurisdicionado por não haver garantias básicas, seja na continuidade na prestação de serviços ofertados seja na relação dos trabalhadores. A Lei nº 13.019/2014 busca justamente corrigir essas distorções durante a contratualização com o Estado.

Além do prazo de vigência já citado acima – que pode chegar a até 10 anos – o novo regramento buscou resolver, o fazendo de maneira expressa, a remuneração da equipe de trabalho. A despeito de não serem servidores públicos os funcionários, prestadores de serviços autônomos ou voluntários, a precarização da relação de trabalho nas entidades na maioria das vezes advinha da não clareza da legislação sobre a autorização para pagamento da equipe de trabalho no caso das parcerias com recursos públicos. Esse foi um dos temas regulados pela Lei nº 13.019/2014, determinando o Decreto nº 8.726/2016 seus limites e condições.

Vale refletir também que, ainda que o Estado entregue num mundo ideal todos os serviços públicos diretamente, sem a colaboração das Organizações da Sociedade Civil, restaria ainda a possibilidade de que essas fossem legitimamente fomentadas com recursos públicos para desenvolver outras ideias de interesse público ou relevância social que pudessem arejar a ação estatal e muitas vezes ganhar escala quando trabalhadas de forma mais organizada pelo ente público.

A grande questão que permeia esse tema das parcerias com entidades privadas desde sempre é qual o limite possível para a implementação de serviços públicos não privativos do Estado por Organizações

da Sociedade Civil. O Estado não pode renunciar ou abrir mão de suas competências privativas, mas o particular não está em seara alheia à sua missão quando exercendo uma função pública na qual sua possibilidade de atuação é constitucional ou legalmente reconhecida.

Esse confronto entre a prestação pelo Estado ou por OSC faz parte da dicotomia entre o público e o privado. De alguma forma, é responsável por parte das diferenças de entendimentos na interpretação de atos de gestão de parcerias e consequentes responsabilizações dos agentes envolvidos, sendo relevante que o novo regramento nesse particular ajude a resolver antigos dilemas não enfrentados anteriormente de forma tão exaustiva.

Para Jordana de Pozas, jurista espanhol de referência para o estudo do fomento, “a polícia é a modalidade administrativa mais própria do Antigo Regime; o fomento é a mais adequada para o Estado Liberal e o serviço público é o modo predileto do estado intervencionista, embora se trate do predomínio de um sobre o outro sistema, sem a exclusão dos demais”.

Pozas assinala ainda que o fomento estimula os particulares para que esses, por sua própria autonomia, desenvolvam atividades pré-determinadas, cujos fins sejam compatíveis com os objetivos da Administração Pública, todos pressupostos do conceito de fomento descrito na Lei nº 13.019/2104. Em sua concepção clássica:

Ação da Administração encaminhada a proteger ou promover as atividades, estabelecimentos ou riquezas desenvolvidas pelos particulares e que satisfaçam necessidades públicas ou se estimam de utilidade geral, sem usar da coação e nem criar serviços públicos.¹⁷

Faz ainda distinção importante entre as formas de fomento estatal como medida *positiva* ou *negativa*. “São positivos os que concedem prestações, bens ou vantagens, e negativos os que significam obstáculos ou ônus criados para dificultar, por meios indiretos, as atividades ou os empreendimentos contrários que o governante quer fomentar”, diz Pozas. O fomento aqui estudado se encontra justamente no conceito da medida positiva que busca a indução, nos termos definidos no edital ou instrumento de pactuação, a realização do objeto de interesse público ou de relevância social que se quer experimentar ou implementar, de forma não coercitiva, aproveitando da *expertise* das Organizações da Sociedade Civil em mediar diálogos e gerar vínculos com as comunidades de seu entorno.

¹⁷ POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, v. 48, 1949.

Nas palavras de Floriano de Azevedo Marques Neto, “observa-se que, pelo fomento, o Estado, (i) sem tomar para si a titularidade de uma atividade ou o compromisso de oferecê-la, (ii) emite comandos normativos e, assim, (iii) assume o papel de orientar e direcionar a atuação dos agentes privados no sentido de um objetivo considerado de interesse coletivo”. Essa também é uma característica da relação de fomento aqui presente.

O edital de *fomento* consiste em uma atividade persuasiva, sem coação, mas com indução a que organizações procurem a administração pública para apresentarem ideias criadas ou desenvolvidas por si para serem contempladas com recursos públicos em determinada linha orçamentária, conectada a uma política pública ou programa setorial. Na teoria de Pozas, é mais forma do que finalidade. Nesse sentido, é de se ponderar que a forma de “contratualização” da Lei nº 13.019/2014 é um meio de acesso a recursos públicos que será ofertada quando tiver orçamento para isso. Não se dissocia da sua finalidade de interesse público, como o é toda atividade administrativa do Estado.

Se invocarmos o pensamento de José Roberto Pimenta Oliveira, as distinções sobre o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração estão teoricamente consolidadas a partir das nuances, pressupostos e características particulares de cada um dos citados instrumentos, e não apenas no objeto da parceria isoladamente considerado. Em sua doutrina:

as relações jurídico-administrativas surgidas sob a égide da técnica promocional são estruturadas a partir da adesão dos administrados à constituição dos referidos vínculos, teleologicamente orientados à satisfação indireta de interesses públicos específicos. Esta dimensão dota o fomento de singularidade, em face da atividade ordenadora e prestacional. Assim, a distinção não está no elemento finalístico comum a toda função administrativa, mas no *modus operandi*, ou seja, na técnica jurídica operativa de estruturação ou criação do vínculo jurídico-administrativo entre particular fomentado e Administração fomentadora, em vista do interesse público colimado pela lei.¹⁸

Ocupou-se ainda a Lei nº 13.019/2014 de tratar das parcerias sem transferências de recursos financeiros e a estas designou a modalidade de Acordo de Cooperação, que poderá ser proposto tanto pela administração pública federal quanto pela organização da sociedade civil.

¹⁸ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

Ele também poderá ser prorrogado de acordo com o interesse público, não sendo necessária prévia análise jurídica para essa prorrogação.

O Acordo de Cooperação da Lei nº 13.019/2014, em geral, não exige prévia realização de chamamento público, porém, no caso de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, deve haver chamamento público. Como exemplos, temos o comodato de bens ou equipamentos públicos para o desenvolvimento de trabalho e empoderamento de agricultores familiares ou manutenção de museus como espaço cultural público, intercâmbio de conhecimentos e de quadros técnicos, com cessão de servidores no caso de entidades de assistência social ou educação que contem com profissionais da prefeitura em seus atendimentos especializados, entre outros.

Por não envolver recursos financeiros, o acordo de cooperação tem menos requisitos exigidos para a celebração da parceria, conforme pormenoriza o Decreto nº 8.726/2016. As regras e os procedimentos dispostos no Decreto nº 8.726/2016 são aplicáveis no geral 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, sendo que tal dispensa deve ser previamente justificada.

Muitas vezes o acordo de cooperação é utilizado para parcerias que não apenas não envolvem transferência de recursos mas também envolvem como resultados entregas e objetos muito simples, como os voluntários que fazem sorrir crianças ou idosos em hospitais ofertando maior qualidade de vida aos pacientes ou os professores que dão aulas dentro das estruturas carcerárias. A complexidade do objeto deverá determinar suas regras.

A nosso ver, poder-se-ia distinguir a relação de fomento e a de colaboração dentro da relação de cooperação mútua que se estabelece sem recursos financeiros e deixar mais claro o regramento aplicável, mas a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016 não optaram por essa via. Resta então como regra maior a existência ou não de recursos financeiros e a legitimidade de acordos de cooperação com objeto que envolva a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que deve haver o respectivo chamamento público (art. 29 da Lei nº 13.019/2014).

Em face do exposto, reconhece-se o ganho institucional do Estado brasileiro com a edição da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 8.726/2016. No bojo do novo regime jurídico, consolidou-se muito do que já se havia produzido em relação às parcerias da administração

pública com as Organizações da Sociedade Civil. Inovou-se no reconhecimento das peculiaridades das Organizações da Sociedade Civil e nos comandos mais claros à gestão administrativa para realizar os procedimentos necessários ao bom funcionamento das parcerias e ao controle de resultados.

Contudo, de fato, somam-se as contribuições anteriores que todo esse processo participativo trouxe, o reconhecimento como legítimas as duas formas de relação entre Estado e Sociedade Civil – *fomento e colaboração*. Mantido o *status quo*, a administração pública firmará termos de *colaboração*, a partir de seus parâmetros. Incentivar que as próprias Organizações da Sociedade Civil apresentem suas ideias, com livre iniciativa e autonomia, é o desafio posto.

A positivação do *fomento* como uma atividade administrativa passível de incentivar diferentes áreas de atuação das Organizações da Sociedade Civil, demandará que os governos que estão a cargo das respectivas gestões públicas, nas três esferas da federação – e os vindouros – busquem compreender a relevância das organizações no papel de crítica ao próprio Estado e no fortalecimento da democracia. Alguns terão mais dificuldade que outros. Caberá, tanto às Organizações da Sociedade Civil quanto aos gestores públicos, fazer valer as ferramentas conquistadas.

Referências

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; XAVIER, Iara Rolik (Org.). *Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014*. Brasília: Governo Federal, 2014.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane. *Entenda o MROSC: marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei nº 13.019/2014*. Brasília: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Proposta de organização da administração pública e das relações com entes de colaboração*. Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

HIGA, Alberto Shinji. *Terceiro Setor: da responsabilidade civil do Estado e do agente fomentado*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

JUNQUEIRA, Luciano Prates *et al.* *Modernização do sistema de convênio da administração pública com a sociedade civil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. v. 41. (Série Pensando o Direito).

KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Funções administrativas do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

- LOPES, Laís de Figueirêdo *et al.* Fomento e colaboração: uma nova proposta de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. In: IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília: CONSAD, 2013.
- LOPEZ, Felix; ABREU, Rafael. *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais*. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.949).
- LOPEZ, Felix *et al.* A interação entre as Organizações da Sociedade Civil e o governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. In: MONASTERIO, Leandro Monteiro; SOARES, Sergei Suarez Dillon; NERI, Marcelo Côrtes (Eds.). *Brasil em Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Fomento. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. v. 4.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 8. ed. São Paulo: Forense, 2013.
- POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, v. 48, 1949.
- PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo I: parte general*. Madri: Marcial Pons, 2010.
- STORTO, Paula Raccanello. A incidência do direito público sobre as Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coords.). *Direito Privado Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.
- STORTO, Paula Raccanello. *Liberdade de associação e o desafio das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*. 2014. (Dissertação de Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LOPES, Laís de Figueirêdo. Novo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: 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 (Coord.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29-58. ISBN 978-85-450-0483-7.
