

# O NOVO REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS PREVISTO NA LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014

*THE NEW LEGAL REGIME FOR VOLUNTARY PARTNERSHIPS UNDER LAW  
N. 13.019, OF JULY 31, 2014*

**Silvio Luís Ferreira da Rocha<sup>1</sup>**

Mestre e Doutor em Direito Civil pela PUCSP

**RESUMO:** O presente artigo analisa o novo Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias previsto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, em especial os termos de colaboração e de fomento, para disciplinar a transferência de recursos financeiros entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parcerias voluntárias; termos de colaboração e fomento.

**ABSTRACT:** *This article analyzes the new Legal Regime of Voluntary Partnerships under Law nº 13.010, of July 31, 2014, in particular the terms of collaboration and promoting, to discipline the transfer of*

*financial resources between the public administration and civil society organizations civil, under a mutual cooperation to achieve the purposes of public interest.*

**KEYWORDS:** *Voluntary partnerships; terms of collaboration and promotion.*

**SUMÁRIO:** 1 Âmbito de aplicação; 2 Fundamentos do regime geral; 3 Princípios jurídicos; 4 Espécies de parcerias voluntárias; 5 O termo de fomento; 6 O termo de colaboração; 7 Do chamamento público; 8 Dos requisitos para celebração do termo de colaboração e do termo de fomento; 9 Formalização; 10 Da liberação dos recursos; 11 Das vedações; 12 Das contratações realizadas pelas organizações da sociedade civil; 13 Das obrigações do

---

<sup>1</sup> Doutor e Livre-Docente em Direito Administrativo pela PUCSP. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito da PUCSP, São Paulo, Brasil.

gestor; 14 Do monitoramento e avaliação; 15 Da prestação de contas; 16 Das sanções administrativas à entidade.

**SUMMARY:** 1 Scope; 2 Fundamentals of general administration; 3 Legal principles; 4 Voluntary partnerships species; 5 The termo de fomento; 6 The term collaboration; 7 Public calling; 8 The requirements for the term celebration of collaboration and the terms of development; 9 Formalization; 10 The release of resources; 11 Prohibitions; 12 The signings of performed by civil society organizations; 13 The obligations of the manager; 14 Monitoring and evaluation; 15 The accountability; 16 Administrative sanctions to organization.

## 1 ÂMBITO DE APLICAÇÃO

**A** Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabeleceu normas gerais para disciplinar as relações de cooperação das parcerias voluntárias entre a Administração Pública, por meio dos entes e órgãos, e as entidades qualificadas de organizações da sociedade civil<sup>2</sup>. Entendemos por *normas gerais*: (a) preceitos que estabeleçam princípios, fundamentos, diretrizes e critérios básicos de leis que necessariamente terão de sucedê-los para completar a regência da matéria; ou (b) preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o País, por se tratarem de aspectos nacionalmente indiferentes, que repercutem com neutralidade em quaisquer das regiões do país<sup>3</sup>. De acordo com Lúcia Valle Figueiredo, as normas gerais

disciplinam, de forma homogênea, para as pessoas políticas federativas, nas matérias constitucionalmente permitidas, para garantia da segurança e certeza jurídicas, [...] não podem ter conteúdo particularizante que afete a autonomia dos entes federados [...] [e] estabelecem diretrizes sobre o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> “Art. 1º Esta lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.”

<sup>3</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. Op. cit., p. 539-540.

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. Op. cit., p. 479.

Por parcerias voluntárias a referida lei, no art. 2º, III, considera qualquer modalidade de acordo, que envolva ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, entre Administração Pública e organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação.

As parcerias voluntárias são instrumentos de fomento social. A atividade administrativa de fomento é uma atividade indireta que visa a estimular a ação dos agentes privados considerada de relevante interesse ou utilidade pública. Com efeito, a atividade administrativa é uma atividade teleológica que se caracteriza pelo conjunto de atos e procedimentos realizados pela Administração Pública com vistas à satisfação das necessidades coletivas<sup>5</sup>. Contudo, o alcance dessas finalidades pode ser feito de modo direto e imediato, casos em que o agir da Administração produz e alcança o fim almejado ou de modo indireto e mediato, caso em que a atividade administrativa manifesta-se por meios de fatos, atos e procedimentos que, em si mesmos, não tendem a obter a satisfação das necessidades coletivas, que são satisfeitas pela Administração de maneira indireta e mediata, mediante a promoção de certas atividades dos particulares<sup>6</sup>.

A atividade administrativa de fomento pode ser definida como a ação da administração com vista a proteger ou promover as atividades, estabelecimentos ou riquezas dos particulares que satisfaçam necessidades públicas ou consideradas de utilidade coletiva, sem o uso da coação<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> ESCOLA, Hector Jorge. *Compêndio de derecho administrativo*, v. II, p. 857.

<sup>6</sup> ESCOLA, Hector Jorge. *Compêndio de derecho administrativo*, v. II, p. 858. O fomento decorre do chamado princípio da subsidiariedade que, por sua vez, decorre da ideia que o Estado não deve desenvolver atividades que possam ser desempenhadas a contento pelos particulares. Nesse caso, o Estado deve apenas auxiliá-las com recursos a desempenhar essas atividades. É o chamado Estado Subsidiário. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Parcerias na Administração Pública*. 3. ed., p. 24), o princípio da subsidiariedade, embora bem anterior à nova concepção do Estado de Direito Democrático, assume agora importância fundamental na definição do papel do Estado. Fruto da Doutrina Social da Igreja retratada nas Encíclicas *Rerum Novarum* (1891), de Leão XIII, *Quadragesimo Anno* (1931), de Pio XI, *Mater et Magistra* (1961), de João XXIII e *Centesimus Annus* (1991), de João Paulo II, do princípio da subsidiariedade é possível concluir pela primazia da iniciativa privada sobre a estatal de modo a acarretar ao Estado o dever de: a) abster-se de exercer atividades que a iniciativa privada tenha condições de exercer por seus próprios recursos; b) fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada de modo a viabilizar o sucesso dos seus empreendimentos. As técnicas administrativas de fomento não são atuais; eram conhecidas na Idade Média. A valorização e o auge da atividade de fomento estão ligados à aparição do moderno Estado Social de Direito, que vendo muito mais do que a simples garantia da ordem pública, pois procura atender e satisfazer uma série de necessidades e exigências da comunidade, que são de interesse público e que podem ser adequadamente alcançadas por meio da atividade particular, que por isso mesmo é protegida e estimulada pela administração.

<sup>7</sup> ESCOLA, Hector Jorge. *Compêndio de derecho administrativo*, v. II, p. 858.

O fomento pode dar-se por diversos meios ou formas. Os diversos meios ou formas de que pode servir-se a Administração para realizar sua atividade de fomento têm sido objeto de classificação que levam em conta a forma de atuação da Administração sobre a vontade dos particulares e os tipos de vantagens que se outorgam para a proteção ou promoção das atividades.

Uma das formas mais comum é o fomento econômico, pelo qual a Administração Pública repassa recursos aos entes privados. As parcerias voluntárias disciplinadas nesta lei, como dito, constituem espécie de fomento social econômico. A presente lei busca, em última análise, estabelecer o regime jurídico de base que irá disciplinar as relações de cooperação entre a Administração Pública e parte das entidades integrantes do denominado terceiro setor.

O nome *terceiro setor* indica os entes que estão situados entre os setores empresarial e estatal. Os entes que integram o terceiro setor são entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, mas que não almejam, entretanto, entre os seus objetivos sociais, o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público. De acordo com Boaventura de Souza Santos, o terceiro setor é formado por um

conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais.<sup>8</sup>

São distintos os conceitos de organização da sociedade civil, de organização da sociedade civil de interesse público – Oscip – cuja definição nós encontramos na Lei nº 9.790, de 23.03.1999, e o de Organização Social, descrito na Lei nº 9.637/1990. Pela proximidade dos termos, é possível que ocorra certa confusão.

Todas são entidades privadas sem fins lucrativos. Todas seriam, portanto, Organização da Sociedade Civil, pois a referida lei no art. 2º, I, considera *organização da sociedade civil* a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou

---

<sup>8</sup> *A reinvenção solidária e participativa do Estado*, p. 13, apud QUELHAS, Ana Paula Santos. *A refundação do papel do Estado nas políticas sociais*, p. 19.

parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. A diferença é que as outras recebem, ainda, uma qualificação especial do Poder Público, respectivamente, a qualificação de *interesse público* e *organização social*.

A Lei nº 9.790, de 23.03.1999, por exemplo, considera organização da sociedade civil de interesse público – Oscip as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que seus objetivos sociais e normas estatutárias atendam a requisitos instituídos na referida lei e que sejam qualificadas por ato administrativo como sociedade civil de interesse público. Em resumo, as associações, as sociedades civis sem fins lucrativos e as fundações. As sociedades civis, as cooperativas, os sindicatos e os partidos políticos não podem obter a qualificação de Oscip porque a elas foi expressamente negada esta possibilidade pelo art. 2º da Lei nº 9.790/1999. Obtida a qualificação de Oscip, o Poder Público pode fomentar com recursos econômicos as atividades dela mediante a celebração de termo de parceria.

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, resultado do projeto de conversão da Medida Provisória nº 1.648, criou e disciplinou as organizações sociais. A criação da organização social foi um dos frutos produzidos pela Reforma do Estado, iniciada pelo Governo Collor e levada adiante no Governo Fernando Henrique, marcada por fortes traços do neoliberalismo e que recorre à desestatização, à privatização e à desregulamentação para reduzir sensivelmente a participação do Estado na atividade econômica e, sobretudo, na prestação de serviços públicos. As organizações sociais estariam inseridas nessa proposta de reforma do Estado; elas seriam vistas como um meio de alcançar o objetivo de “incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, porém com apoio direto dele e com sua assistência permanente (organizações não governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias)”<sup>9</sup>.

A organização social foi inicialmente concebida para atuar como instrumento de “publicização”, nome escolhido pelos mentores da reforma administrativa do Estado para designar a transferência de atividades do Estado em setores como educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia para o setor

<sup>9</sup> MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma administrativa: marco legal das organizações sociais no Brasil. BDA – Boletim de Direito Administrativo, p. 239, abr. 1998.

privado, mas designado de público não estatal<sup>10</sup> mediante a transformações de entes públicos, como as fundações públicas, em entes privados sem fins lucrativos, as chamadas organizações sociais.

Daí o texto da Lei nº 9.637/1998 ter mencionado, no art. 20, a criação por Decreto do Programa Nacional de Publicização – PNP com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades referidas no art. 1º e desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União e no art. 21 extinto o *Laboratório Nacional de Luz Síncrotron*, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, e a *Fundação Roquete Pinto*, entidade vinculada à Presidência da República, e autorizado à absorção das atividades e acervo dessas entidades por organizações sociais<sup>11</sup>.

As organizações sociais não se prestam, tão somente, a absorver competências, patrimônio e servidores de entes públicos extintos; elas podem, também, exercer atividades socialmente relevantes, não de competência exclusiva do Poder Público, mas incentivada por ele mediante o repasse dos recursos previstos no contrato de gestão.

A Lei nº 9.637, de 15.05.1998, estabeleceu requisitos que devem ser preenchidos pela pessoa jurídica privada que pretenda obter da Administração a qualidade de organização social. Esses requisitos estão relacionados com a natureza da pessoa jurídica, o objetivo social, a finalidade e a estrutura dos seus órgãos deliberativos e, uma vez preenchidos, habilitam a pessoa jurídica a requerer, perante a Administração, o reconhecimento da qualidade de organização social. De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, somente uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que

---

<sup>10</sup> De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira (Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, a. 48, n. 1, p. 19, jan./abr. 1997). A terminologia propriedade pública não-estatal ou não-governamental é frequente na comunidade anglo-saxônica. Nos Estados Unidos, todas as universidades são organizações públicas não-estatais. Podem ser convencionalmente consideradas “privadas” ou “estaduais”, mas, a rigor, as “privadas” não visam ao lucro, e as “estaduais” não empregam servidores públicos. Todas são parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado – as “privadas” menos do que as “estaduais”, mas são entidades independentes, controladas por conselhos de direção que representam a sociedade civil e, minoritariamente, o governo. No Reino Unido, as universidades e os hospitais sempre estiveram sob o controle do Estado: agora já não é assim; são hoje “organizações quase não-governamentais” (*quasi non-governmental organizations – Quangos*). Não foram privatizadas: passaram do controle do Estado para o controle público.

<sup>11</sup> As atividades e os bens do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquete Pinto foram trespassados, respectivamente: a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLuS e Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP.

se dedique à atividade de ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde<sup>12</sup> pode tornar-se uma organização social.

Enquanto pessoa jurídica de direito privado, a candidata a tornar-se uma organização social submete-se, no que tange à sua constituição, ao regime jurídico privado, que está estruturado em torno dos princípios da autonomia privada e da igualdade das partes, e que permite aos particulares, sob o regime de cooperação, estabelecer as normas a que querem submeter-se e as finalidades que pretendem alcançar. Entretanto, não é qualquer pessoa jurídica de direito privado que pode ser reconhecida como organização social, mas tão somente aquelas cujos estatutos sociais não prevejam fins lucrativos.

A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, ora em análise, excluiu, expressamente, do dever de observar as exigências dela a transferência de recursos por meio de contrato de gestão celebrado com organizações sociais (art. 3º, III)<sup>13</sup>. Não obstante essa exclusão, podemos pugnar pela aplicação analógica dos dispositivos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, às relações jurídicas travadas entre a Administração Pública e as organizações sociais, dadas as semelhanças fáticas e jurídicas entre as relações estabelecidas pelo Poder Público com as organizações da sociedade civil e as relações estabelecidas pelo Poder Público e as organizações sociais. Não fosse assim, a Lei nº 13.010, de 31 de julho de 2014, não poderá realizar a pretensão de constituir-se em autêntica norma geral para a cooperação entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

Em relação às organizações da sociedade civil de interesse público, o art. 4º da Lei nº 13.010, de 31 de julho de 2014, determinou a sua incidência no

<sup>12</sup> “Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta lei.”

<sup>13</sup> “Art. 3º Não se aplicam as exigências desta lei: I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas conflitam com esta lei, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento; II - às transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário; III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.”

que couber<sup>14</sup>. A referida lei exclui, também, de sua incidência as transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional e transferências voluntárias legais, nos termos do art. 3º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

## **2 FUNDAMENTOS DO REGIME GERAL**

Os fundamentos do regime geral das parcerias voluntárias com organizações da sociedade civil consistem na gestão pública democrática, na participação social, no fortalecimento da sociedade civil, na transparência na aplicação dos recursos públicos.

O regime geral das parcerias voluntárias apoia-se nas diretrizes gerais da solidariedade, da cooperação, do respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva; da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável; do direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas; da integração dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social; da valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa; da promoção e a defesa dos direitos humanos; da preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente; da valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais; da preservação e da valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial; da observância dos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência; da eficácia.

Todas essas diretrizes gerais alinham-se com os objetivos sociais perseguidos pelas entidades que integram o terceiro setor, que buscam, em última análise, aperfeiçoar o exercício da cidadania pelo reconhecimento da liberdade, da diversidade, do multiculturalismo e do absoluto respeito aos direitos fundamentais e humanos.

Guiam o regime jurídico de colaboração ou de fomento, nos termos do art. 6º, a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o Poder Público; a priorização do controle de resultados; o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação; o fortalecimento

---

<sup>14</sup> “Art. 4º Aplicam-se as disposições desta lei, no que couber, às relações da Administração Pública com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regidas por termos de parceria.”

das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil; o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade; a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos; a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos no implemento de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil; a adoção de práticas de gestão administrativa necessária e suficiente para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas; a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

### 3 PRINCÍPIOS JURÍDICOS

O regime jurídico das parcerias voluntárias subordina-se aos princípios jurídicos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além, também, dos princípios de legitimidade, economicidade e eficácia.

Além disso, considero que deve incidir, também, nessas relações de fomento o princípio da repartição ou compartilhamento dos gastos, de modo que o Poder Público exigisse da organização social o investimento de recursos próprios no desenvolvimento das ações contempladas no plano de trabalho, objeto da atividade administrativa de fomento. Tal princípio afastaria entidades privadas que vislumbram nessa atividade administrativa de fomento tão somente uma oportunidade para obter recursos públicos.

### 4 ESPÉCIES DE PARCERIAS VOLUNTÁRIAS

As parcerias voluntárias e respectivos regimes jurídicos objetivam, em sentido amplo, fomentar, por parte da Administração, a atividade desenvolvida pelo ente privado.

A referida lei na atividade administrativa de fomento das ações das organizações da sociedade civil distinguiu entre *termo de colaboração* e *termo de fomento* e, portanto, entre *colaboração* ou *fomento* a partir da iniciativa da ação. Chamou de *fomento* a consecução de finalidades de interesse público proposta pela organização da sociedade civil e de *colaboração* a consecução de finalidades de interesse público proposta pela administração pública (art. 2º, VII e VIII).

A atividade administrativa de fomento – enquanto gênero – financeira e a colaboração entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil e o fomento, em sentido estrito, das organizações da sociedade civil pela Administração Pública. O regime jurídico de base, isto é, o conjunto de regras aplicáveis, seria similar; o que mudaria seria o ente proponente dos fins atingíveis: a Administração na colaboração e a organização social no fomento.

A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependeriam da adoção das seguintes providências pela Administração Pública: I – realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei; II – indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria; III – demonstração de que os objetivos e as finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto; IV – aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos da lei. Nesse aspecto, o Plano de Trabalho deverá, nos termos do art. 22 da referida lei, a) diagnosticar a realidade que será objeto das atividades da parceria, com a demonstração da relação de adequação entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas; b) descrever, de forma detalhada, as metas quantitativas e mensuráveis e atividades executáveis com o esclarecimento preciso e detalhado do que pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto; c) indicar o prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas; d) definir os indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas; e) descrever os elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, com elementos indicativos da mensuração desses custos, como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público; f) elaborar o plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela Administração Pública; g) estimar os valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto; h) descrever os valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico; i) definir o modo e a periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto; j) definir os prazos de análise

da prestação de contas pela Administração Pública responsável pela parceria; V – emissão de parecer de órgão técnico da Administração Pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito: a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada; b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta lei; c) da viabilidade de sua execução, inclusive no que se refere aos valores estimados, que deverão ser compatíveis com os preços praticados no mercado; d) da verificação do cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho, e se esse é adequado e permite a sua efetiva fiscalização; e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; f) da descrição de elementos mínimos de convicção e de meios de prova que serão aceitos pela Administração Pública na prestação de contas; g) da designação do gestor da parceria; h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria; i) da aprovação do regulamento de compras e contratações apresentado pela organização da sociedade civil, demonstrando a compatibilidade entre a alternativa escolhida e a natureza e o valor do objeto da parceria, a natureza e o valor dos serviços, e as compras passíveis de contratação, conforme aprovado no plano de trabalho; VI – emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da Administração Pública acerca da possibilidade de celebração da parceria, com observância das normas desta lei e da legislação específica.

## 5 O TERMO DE FOMENTO

O fomento, como dito, em sentido estrito, destina-se a atingir as finalidades de interesse público propostas pela Organização da Sociedade Civil. Define-o o art. 17 da referida lei:

O termo de fomento deve ser adotado pela Administração Pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação com a Administração Pública, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta lei.

O meio para a apresentação de propostas pela organização da sociedade civil será o *procedimento de manifestação de interesse social* previsto no art. 18 da referida lei. O procedimento de manifestação de interesse social, guardadas as devidas proporções, reproduz o procedimento de manifestação de interesse previsto no art. 21 da Lei Geral de Concessões e no § 1º do art. 3º da Lei nº 11.079/2004, cuja regulamentação, no âmbito federal, ocorreu pelo Decreto nº 5.997/2006, que, basicamente, consiste no procedimento pelo qual os particulares demonstram os respectivos interesses em propor estudos, projetos e soluções para a Administração Pública com o objetivo de estruturar para o futuro um projeto de concessão desdobrado nas fases de (i) de solicitação de contribuições de particulares, (ii) análise das contribuições e definição do projeto escolhido e (iii) incorporação e aproveitamento da contribuição com a deliberação de ressarcimento do particular pela transferência dos direitos sobre o projeto.

Por meio do procedimento de manifestação de interesse social, as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar propostas ao Poder Público para que este avalie a possibilidade de realizar um chamamento público com objetivo de celebrar a parceria. A proposta a ser encaminhada à Administração Pública deverá identificar o subscritor; indicar o interesse público envolvido; realizar o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver, demonstrar como fazê-lo, e, quando possível, indicar a viabilidade dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

A Administração Pública, preenchidos os requisitos *supra*, deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do procedimento de manifestação de interesse social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema.

## **6 O TERMO DE COLABORAÇÃO**

A colaboração, por sua vez, consiste na consecução de planos de trabalho propostos pela Administração Pública em regime de mútua cooperação com as organizações da sociedade civil.

## **7 DO CHAMAMENTO PÚBLICO**

A escolha da organização da sociedade civil, tanto na colaboração, como no fomento, não é livre, mas deve resultar de um procedimento objetivo de escolha denominado chamamento público, conforme preveem os arts. 16 e 17, definido

pela lei, no art. 2º, XII, como o *procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Cuida-se, em última análise, de um tipo simplificado de licitação não sujeita ao regime geral previsto na Lei nº 8.666/1993, mas imbuído da mesma finalidade de assegurar aos interessados em celebrar parcerias com a Administração Pública iguais oportunidades.

O chamamento público será precedido de critérios e indicadores padronizados sobre objetos, metas, métodos, custos, planos de trabalho, indicadores, quantitativos e qualitativos, de avaliação de resultados.

O edital do chamamento público deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial do órgão ou entidade na internet. O edital especificará, no mínimo: I – a programação orçamentária que autoriza e fundamenta a celebração da parceria; II – o tipo de parceria a ser celebrada; III – o objeto da parceria; IV – as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; V – as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; VI – o valor previsto para a realização do objeto; VII – a exigência de que a organização da sociedade civil possua: a) no mínimo, 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ; b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.

É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, a exemplo do que ocorre para os procedimentos licitatórios em geral. Cuida-se, no caso, de aplicação do princípio da igualdade que proíbe tratamento discriminatório entre os interessados, embora comporte o estabelecimento de requisitos mínimos de participação, desde que estejam justificados lógica e juridicamente.

O critério de julgamento do chamamento público será o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o tipo de parceria e ao valor de referência.

As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos da lei. As comissões são compostas, no mínimo, de três membros, nomeados por ato da autoridade, sendo que 2/3 (dois terços) de seus membros serão servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da Administração Pública realizadora do chamamento público.

A comissão será permanente se for instituída para dirigir, coordenar, a generalidade dos chamamentos públicos da entidade. Caracteriza-se por ser vitalícia, isto é, predisposta a operar por prazo indeterminado e não se extingue com a conclusão de sucessivos chamamentos – o que não quer dizer, no entanto, que os membros que a compõem sejam, também, vitalícios. A comissão será especial se for criada para dirigir, coordenar um chamamento público específico, determinado. Para cada chamamento público será designado nova comissão.

Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das entidades em disputa. Configurado o impedimento previsto, deverá ser designado membro substituto que possua qualificação equivalente à do substituído.

A Administração Pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio oficial da Administração Pública na internet ou em sítio eletrônico oficial equivalente.

Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a Administração Pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da sociedade civil selecionada dos requisitos previstos no inciso VII do § 1º do art. 24. Na hipótese de a organização da sociedade civil selecionada não atender aos requisitos exigidos no inciso VII do § 1º do art. 24, aquela imediatamente mais bem classificada será convidada a aceitar a celebração de parceria nos mesmos termos ofertados pela concorrente desqualificada.

A regra é a realização do chamamento público, mas há exceções ora reconhecidas como *casos de dispensa*, como os casos de urgência, guerra ou grave perturbação, ora reconhecidas como *casos de inexigibilidade*.

Nas hipóteses de dispensa, a Administração pode providenciar o chamamento público, mas situações de urgência ou emergência recomendam a dispensa do procedimento objetivo de escolha porque a demora em sua realização mostra-se incompatível com a atuação que se espera do particular.

O tema encontra-se disciplinado no art. 30 da citada lei, que autoriza a Administração a dispensar o chamamento público: I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público realizadas no âmbito de parceria já celebrada, limitada a vigência da nova parceria ao prazo do termo original, desde que atendida à ordem de classificação do chamamento público, mantidas e aceitas as mesmas condições oferecidas pela organização da sociedade civil vencedora do certame; II - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, para firmar parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e que tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009; III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.

A dispensa do chamamento público configura, nesse caso, exercício de competência administrativa discricionária, de modo que a Administração, diante de hipótese que autorize a dispensa, deverá deliberar se é o caso de realizar o chamamento, ainda assim.

Hipótese diversa ocorre na situação de inexigibilidade do chamamento público, porque, nesse caso, não há possibilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Na inexigibilidade, há a falta de pressuposto lógico que inviabiliza a competição, o certame. De regra, a inexigibilidade ocorre ou porque serviço pretendido é único, que não pode ser comparado, ou porque não há pluralidade de interessados. O serviço é singular ou único em decorrência do estilo ou cunho pessoal de seu prestador. O serviço destaca-se pela marca pessoal expressada em características científicas, técnicas ou artísticas. Trata-se, na verdade, de um estilo ou orientação pessoal. Interessa, no entanto, a singularidade relevante, isto é, os fatores singulares de um dado serviço apresentam realce para a satisfação

da necessidade administrativa e autorizam a presunção de que o serviço de um é mais indicado do que o serviço de outro<sup>15</sup>.

## **8 DOS REQUISITOS PARA CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO E DO TERMO DE FOMENTO**

A lei, no art. 33, exige o atendimento de certos requisitos pelas organizações da sociedade civil nos respectivos estatutos. Eles deverão conter normas que disponham, expressamente, sobre: I – objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; II – a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de atribuição para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas; III – a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido à outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta. Foram dispensados da obrigação de transferir o patrimônio a outras pessoas jurídicas de igual direito os serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários; IV – normas de prestação de contas sociais a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo: a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade; b) que se dê publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e demonstrações financeiras da entidade, incluídas as certidões negativas de débitos com a Previdência Social e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.

Para celebração das parcerias previstas nesta lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar nos termos do art. 34: I – prova da propriedade ou posse legítima do imóvel, caso seja necessário à execução do objeto pactuado; II – certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado; III – certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e eventuais alterações; IV – documento que evidencie a situação das instalações e as condições materiais da entidade, quando essas instalações e condições forem necessárias para a realização do objeto pactuado; V – cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual; VI – relação nominal

---

<sup>15</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 28. ed., p. 548.

atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB de cada um deles; VII – cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço registrado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB; VIII – regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela Administração Pública celebrante, em que se estabeleça, no mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade.

Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico conclua pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público cumprir o que houver sido ressalvado ou, mediante ato formal, justificar as razões pelas quais deixou de fazê-lo.

Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades.

Deverá constar, expressamente, do próprio instrumento de parceria ou de seu anexo que a organização da sociedade civil cumpre as exigências constantes do inciso VII do § 1º do art. 24 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à Administração Pública na hipótese de sua extinção. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria. Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do administrador público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

A organização da sociedade civil indicará ao menos 1 (um) dirigente que se responsabilizará, de forma solidária, pela execução das atividades e pelo cumprimento das metas pactuadas na parceria, devendo essa indicação constar do instrumento da parceria.

## 9 FORMALIZAÇÃO

O termo de colaboração ou de fomento deve, obrigatoriamente, descrever: I – o objeto pactuado; II – a obrigação das partes; III – o valor total do repasse e o cronograma de desembolso; IV – a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número, a data da nota de empenho e a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro; V – a contrapartida, quando for o caso, e a forma de sua aferição em bens e/ou serviços necessários à consecução do objeto; VI – a vigência e as hipóteses de prorrogação; VII – a obrigação de prestar contas com definição de forma e prazos; VIII – a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta lei; IX – a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta lei; X – a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão dessa, houverem sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela Administração Pública; XI – a estimativa de aplicação financeira e as formas de destinação dos recursos aplicados; XII – a prerrogativa do órgão ou da entidade transferidora dos recursos financeiros de assumir ou de transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade; XIII – a previsão de que, na ocorrência de cancelamento de restos a pagar, o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade; XIV – a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos na conta bancária específica da parceria em instituição financeira indicada pela Administração Pública; XV – o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondentes aos processos, aos documentos, às informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta lei, bem como aos locais de execução do objeto; XVI – a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias; XVII – a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-

Geral da União, em caso de os partícipes serem da esfera federal, administração direta ou indireta; XVIII – a obrigação de a organização da sociedade civil inserir cláusula, no contrato que celebrar com fornecedor de bens ou serviços com a finalidade de executar o objeto da parceria, que permita o livre acesso dos servidores ou empregados dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos públicos, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa contratada, nos termos desta lei, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante; XIX – a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal; XX – a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento, afastada a responsabilidade solidária ou subsidiária da Administração Pública pelos respectivos pagamentos.

O termo de fomento e o termo de colaboração somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da Administração Pública.

## 10 DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

Segundo dispõe o art. 48, as parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o cronograma de desembolso aprovado. No caso de o plano de trabalho e o cronograma de desembolso preverem mais de 1 (uma) parcela de repasse de recursos, para recebimento de cada parcela, a organização da sociedade civil deverá: I – ter preenchido os requisitos exigidos nesta lei para celebração da parceria; II – apresentar a prestação de contas da parcela anterior; III – estar em situação regular com a execução do plano de trabalho, nos termos do art. 49.

Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados e geridos em conta bancária específica, em instituição financeira indicada pela Administração Pública, e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a 1 (um) mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando o prazo previsto para sua utilização for igual ou inferior a 1 (um) mês (art. 51). Os rendimentos das aplicações financeiras, quando autorizados, serão

obrigatoriamente aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

No entanto, os recursos ficarão retidos até o saneamento das impropriedades: a) quando houver fundados indícios de não ter ocorrido boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive quando aferidos em procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão repassador dos recursos e pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública; b) quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução da parceria ou o inadimplemento da organização da sociedade civil com relação a outras cláusulas básicas; c) quando a organização da sociedade civil deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pela Administração Pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

## **11 DAS VEDAÇÕES**

O uso dos recursos recebidos é de responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal. Ela responde, também, pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição, excluída qualquer responsabilidade solidária ou subsidiária da Administração Pública pelos respectivos pagamentos.

As parcerias devem ser executadas com estrita observância das cláusulas pactuadas. De uma maneira geral, os recursos repassados encontram-se estritamente vinculados à finalidade descrita no plano de trabalho e, pela própria natureza da atividade administrativa de fomento, não são concebidos como contraprestação pelos serviços prestados. Por isso, como veremos abaixo, a lei contempla uma série de proibições que procuram evitar a ocorrência do que poderia ser qualificado como um desvio de finalidade.

É proibido, por exemplo: a) realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar; b) pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; c) modificar o objeto, exceto no caso de ampliação de metas, desde que seja previamente aprovada a adequação do plano de trabalho pela Administração Pública; d) utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa

da estabelecida no plano de trabalho; e) realizar despesa em data anterior à vigência da parceria; f) efetuar pagamento em data posterior à vigência da parceria, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da Administração Pública; g) transferir recursos para clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres; h) realizar despesas com: a) multas, juros ou correção monetária, inclusive referente a pagamentos ou a recolhimentos fora dos prazos, salvo se decorrentes de atrasos da Administração Pública na liberação de recursos financeiros; b) publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal; c) pagamento de pessoal contratado pela organização da sociedade civil que não atendam às exigências do art. 46; d) obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas.

Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria, desde que aprovadas no plano de trabalho, as despesas com: I - remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, podendo contemplar as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais, desde que tais valores: a) correspondam às atividades previstas para a consecução do objeto e à qualificação técnica necessária para a execução da função a ser desempenhada; b) sejam compatíveis com o valor de mercado da região onde atua e não superior ao teto do Poder Executivo; c) sejam proporcionais ao tempo de trabalho efetiva e exclusivamente dedicado à parceria celebrada; II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; III - multas e encargos vinculados a atraso no cumprimento de obrigações previstas nos planos de trabalho e de execução financeira, em consequência do inadimplemento da Administração Pública em liberar, tempestivamente, as parcelas acordadas; IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

Serão detalhados, no plano de trabalho, os valores dos impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais incidentes sobre as atividades previstas para a execução

do objeto, de responsabilidade da entidade, a serem pagos com os recursos transferidos por meio da parceria, durante sua vigência. Não se incluem nessa previsão os tributos de natureza direta e personalíssima que onerem a entidade.

O plano de trabalho poderá incluir o pagamento de custos indiretos necessários à execução do objeto, em proporção nunca superior a 15% (quinze por cento) do valor total da parceria, desde que tais custos sejam decorrentes exclusivamente de sua realização e que: I – sejam necessários e proporcionais ao cumprimento do objeto; II – fique demonstrada, no plano de trabalho, a vinculação entre a realização do objeto e os custos adicionais pagos, bem como a proporcionalidade entre o valor pago e o percentual de custo aprovado para a execução do objeto; III – tais custos proporcionais não sejam pagos por qualquer outro instrumento de parceria.

Os custos indiretos proporcionais podem incluir despesas de internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis e de assessoria jurídica sempre que tenham por objeto o plano de trabalho pactuado com a Administração Pública.

Despesas com auditoria externa contratada pela organização da sociedade civil, mesmo que relacionadas com a execução do termo de fomento e/ou de colaboração, não podem ser incluídas nos custos indiretos.

A seleção e a contratação pela organização da sociedade civil de equipe envolvida na execução do termo de fomento e/ou de colaboração deverão observar os princípios da Administração Pública previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

A organização da sociedade civil deverá dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do termo de fomento ou de colaboração. Não poderão fazer jus à remuneração as pessoas naturais que tenham sido condenadas por crimes: I – contra a Administração Pública ou o patrimônio público; II – eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; III – de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos destinados pela Administração Pública não gera vínculo trabalhista com o Poder Público. A inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento nem poderá onerar o objeto do termo de fomento ou de colaboração ou restringir a sua execução.

Quando os custos indiretos forem pagos também por outras fontes, a organização da sociedade civil deve apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos.

## **12 DAS CONTRATAÇÕES REALIZADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela Administração Pública, deverão observar os princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade. Para tanto, as organizações da sociedade civil deverão ter um regulamento de compras e contratações, que terá de ser submetido à aprovação da entidade pública.

O regulamento poderá prever o processamento das compras e contratações por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela Administração Pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas. O referido sistema eletrônico conterà ferramenta de notificação dos fornecedores do ramo da contratação que constem do cadastro de que trata o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

## **13 DAS OBRIGAÇÕES DO GESTOR**

O gestor é obrigado a acompanhar e fiscalizar a execução da parceria, informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados; emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, com base no relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59 da lei; disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

## **14 DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

A Administração Pública deverá realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas antes do término da sua vigência, inclusive por meio de visitas *in loco*, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do

objeto, na forma do regulamento. Poderá, para tanto, valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

A Administração Pública documentará a atividade fiscalizadora pela elaboração de um relatório técnico de monitoramento que, no mínimo, terá de conter: I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas; II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho; III - valores efetivamente transferidos pela Administração Pública e valores comprovadamente utilizados; IV - quando for o caso, os valores pagos nos termos do art. 54, os custos indiretos, os remanejamentos efetuados, as sobras de recursos financeiros, incluindo as aplicações financeiras, e eventuais valores devolvidos aos cofres públicos; V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas; VI - análise das auditorias realizadas pelos controles internos e externos, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

O citado relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria será submetido a uma comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

Sem prejuízo da fiscalização pela Administração Pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria poderá ser acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada esfera de governo.

## **15 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A prestação de contas pelas organizações sociais deverá ser feita segundo os prazos e normas de elaboração que constam do instrumento de parceria e do plano de trabalho, bem como de acordo com os manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias. A depender da complexidade do objeto, poderá haver procedimentos diferenciados para prestação de contas, desde que o valor da parceria não seja igual ou superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá permitir ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, além dos relatórios de execução do objeto e de execução financeira.

O relatório de execução do objeto será elaborado pela organização da sociedade civil, assinado por seu representante legal, com a descrição das atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado acompanhados dos documentos que comprovem a realização das ações.

O relatório de execução financeira será assinado pelo representante legal e o contador responsável da organização social, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas.

O órgão público deverá considerar, ainda, em sua análise, os relatórios da visita técnica *in loco* realizada durante a execução da parceria, nos termos do art. 58, e o relatório técnico de monitoramento e avaliação homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento elaborados internamente.

O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada. No caso de parcela única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto. No caso de previsão de mais de 1 (uma) parcela, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas parcial, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto vinculadas à parcela liberada.

Os pareceres técnicos deverão, obrigatoriamente, mencionar: I - os resultados já alcançados e seus benefícios; II - os impactos econômicos ou sociais; III - o grau de satisfação do público-alvo; IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

A pessoa que atestar ou o responsável por parecer técnico que concluir pela realização de determinadas atividades ou pelo cumprimento de metas

estabelecidas responderá administrativa, penal e civilmente pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, caso se verifique que as atividades não foram realizadas tal como afirmado no parecer ou que as metas não foram integralmente cumpridas.

A prestação de contas e de todos os atos que dela decorram dar-se-á, sempre que possível, em plataforma eletrônica, permitida a visualização por qualquer interessado. Os documentos incluídos pela entidade na plataforma eletrônica serão considerados originais para os efeitos de prestação de contas, desde que possuam garantia da origem e de seu signatário por certificação digital.

A entidade deve manter em seu arquivo os documentos originais que compõem a prestação de contas durante o prazo de 10 (dez) anos, contado do dia útil subsequente ao da prestação de contas.

## **16 DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS À ENTIDADE**

Segundo a lei, a Administração pode também aplicar penalidades à Organização da Sociedade Civil em decorrência da mora ou inexecução parcial ou total do ajuste, a exemplo do que dispõe a Lei Geral de Licitações para os contratos administrativos. Assim, a Administração deverá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil parceira as sanções de advertência, suspensão temporária e declaração de inidoneidade para participar em chamamento público ou celebrar termos de fomento ou colaboração pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta lei e da legislação específica.

A nosso sentir, a exemplo do que ocorre, também, com os contratos administrativos, “mora” ou “inadimplemento” são termos aptos a justificar a imposição de sanções, sem a necessidade de o termo de fomento ou de colaboração descrever, com detalhes, os comportamentos sancionados.

A suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos incide em relação a órgãos e entidades da esfera de governo da Administração Pública sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos. A sanção poderia ser dividida em duas: a) a suspensão temporária de participação em chamamento público e b) o impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com a Administração Pública e, nesse caso, a segunda – o impedimento de celebrar termos de fomento e de colaboração – abrangeria,

também, a suspensão temporária de participar em chamamento público, visto que a finalidade de participar do chamamento público e ser escolhido para celebrar o termo de fomento ou colaboração.

A declaração de inidoneidade para participar em chamamento público ou celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos incide em relação a órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes e decorrido o prazo de 2 (dois) anos.

A declaração de inidoneidade é modalidade de sanção cuja aplicação é de competência exclusiva do Ministro de Estado ou do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso.

