

# De Jure

Revista Jurídica

[www.mpmg.mp.br/dejure](http://www.mpmg.mp.br/dejure)

Felipe Marques Salgado  
Genilton Rodrigues Cunha  
Henrique Rodrigues Chaves Pereira Ferri  
Lucas Rogerio Sella Fatale  
Marco Aurélio Romeiro Alves Moreira  
Marina de Castro Firmo  
Moisés Emidio de Paiva  
Raffael Henrique Costa Diniz  
Renato Cairo Faria Amaral  
Wellyson Medeiros Lucena

# 36

**17 - 52**

Artigo

**A PRESTAÇÃO DE CONTAS  
SOB O ENFOQUE DO NOVO MARCO  
REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES  
DA SOCIEDADE CIVIL – LEI 13.019/2014**

MARCO AURÉLIO ROMEIRO ALVES MOREIRA

# A PRESTAÇÃO DE CONTAS SOB O ENFOQUE DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – LEI 13.019/2014

ACCOUNTABILITY UNDER THE APPROACH OF THE NEW REGULATORY FRAMEWORK  
OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS – LAW 13.019/2014

MARCO AURÉLIO ROMEIRO ALVES MOREIRA

Promotor de Justiça

Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil

marcomoreira@mpmg.mp.br

**RESUMO:** o presente artigo busca analisar as inovações trazidas pela Lei 13.019/2014 no tocante à fase de prestação de contas e à gestão dos recursos públicos. A metodologia científica utilizada é a pesquisa bibliográfica em comparação com o texto legal. Inicialmente, delimitou-se o conceito de sociedade da organização civil sob a forma de associações e fundações. Por força da lei, as cooperativas e instituições religiosas foram incluídas nesse instituto. Demonstrou-se que a lei é de observância nacional, dado o caráter de normas gerais, sem prejuízo dos demais entes a regulamentarem em seus respectivos territórios. De forma expositiva, fez-se menção aos três novos instrumentos de parceria (termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação) para, finalmente, explicitar que o gerenciamento dos recursos públicos está vinculado à execução do plano de trabalho. A OSC possui autonomia e responsabilidade exclusiva em sua gestão, mas cabe ao poder público o controle da aplicação dos valores repassados de forma concomitante, primando-se pela obtenção satisfatória dos resultados objetivados na parceria. Assim, quis a lei privilegiar o controle de resultados, mitigando o controle de meios, o qual fica reservado às hipóteses de não alcance das metas, evidências de irregularidades, reprovação da avaliação, omissão do dever de prestar contas, entre outros casos a justificar tal exigência.

**PALAVRAS-CHAVE:** prestação de contas; gestão de recursos públicos; terceiro setor; organização da sociedade civil, controle de resultados.

**ABSTRACT:** The present article sought to analyze how innovations brought by Law 13.019/2014 regarding the phase of accountability and the management of public resources. The scientific methodology used was a combined use of bibliographic research later compared to the study of legal texts. Initially was outlined the organization's concept of civil society in the form of threats and foundations, explaining that, by law, such cooperatives and religious institutions were included in this institute. It was demonstrated that the law is of national observance, since it has a character of general norms, without prejudice towards the competence from other entities to regulate in their territories. In an expository manner, it was mentioned three new partnership instruments (term of collaboration, term of promotion and cooperation agreement) to, finally, explain that the management of public resources is linked to the execution of the work plan, affirming the law that the concept of civil society has the its capacity and sole responsibility for its management, while the Government has the control of applications of amounts repaid concurrently, striving for the satisfactory use of the results aimed at the partnership. Thus, it shows that the law searched for privilege the control of results, mitigation and control of means, that it is reserved to the chances of not reaching goals, recording irregularities, failure of the evaluation, omission of the accountability, among other cases to justify including.

**KEYWORDS:** accountability; public resource management; third sector; civil society organization, results control.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Das organizações da Sociedade Civil. 3. Das normas gerais. 4. Novos instrumentos jurídicos. 5. Do gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos pela OSC. 6. Da prestação de contas. 7. Conclusão. 8. Referências.

## 1. Introdução

A prestação de contas, no âmbito da Lei Federal 13.019/2014, demonstra que o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) busca priorizar o alcance de resultados nas parcerias firmadas pelo poder público.

Dentro dessa sistemática, a análise formal da documentação (controle dos meios) para a aplicação dos recursos públicos transferidos fica reservada a um segundo momento, o qual somente ocorrerá nas hipóteses de falta de alcance das metas traçadas, resultados insatisfatórios ou indício de fraudes.

Destarte, cabe ao poder público, por meio de controle direto exercido pela própria pessoa jurídica parceira ou dos órgãos de controle externo, internalizar essa visão utilitarista do MROSC, visando a desburocratizar a relação e a obter melhores resultados.

## 2. Das organizações da Sociedade Civil

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs), historicamente, vêm contribuindo com o seu *munus* de atender, por meio de serviços, o Estado e a sociedade, como com acerto pontuou Fernando Borges Mânica (*apud* MEIRA JÚNIOR e SILVA, 2017).

A responsabilidade social deixou de ser monopólio do Estado e passou a configurar dever de todos. Como salientou Marçal Justen Filho, ao tratar dessa nova concepção, “os valores fundamentais da sociedade devem ser buscados através da atuação do Estado, da sociedade e do cidadão”. A dignidade da pessoa humana não é um valor externo a cada sujeito, e todos têm um compromisso moral e político com ela – não é apenas com a dignidade alheia, mas com a própria.

No âmbito da Lei 13.019/2014, o legislador optou por chamar todas as entidades, associações e fundações sem fins lucrativos

de Organização da Sociedade Civil, e estendeu o conceito às cooperativas e às organizações religiosas (MORO, 2016, p. 26).

O art. 2.º, inciso I, delimitou o âmbito de abrangência das OSCs:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei 13.204, de 2015) [...]

A lei estabelece, como requisito para a qualificação da OSC, a “inexistência de repartição de valores derivados de sua atividade aos associados [...], o que se veda é apenas a distribuição do capital auferido com a captação de recursos”. (NUNES, 2019, p. 7)

Em seu art. 3.º, de forma explícita, o MROSC excepciona as hipóteses que afastam sua aplicação, como, *v. g.*, convênios e

contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do art. 199, § 1.º, da Constituição Federal – hospitais e congêneres que recebem recursos do Sistema Único de Saúde – SUS (inciso IV).

[...] é importante frisar que outras atividades que venham a ser desenvolvidas pela mesma Entidade [de saúde] (por exemplo, na área de assistência social, assistência ao idoso, recuperação de drogados, entre outras) deverão atender aos ditames da Lei das Parcerias. Ou seja, não é a natureza jurídica da entidade que a dispensa da incidência da Lei, mas sim o objeto, a motivação específica da política pública e das atividades que serão desenvolvidas com os recursos públicos repassados. (NUNES, 2019, p. 11)

Esclareça-se: a expressão “terceiro setor” refere-se ao setor intermediário entre o Estado (“primeiro setor”) e o mercado (“segundo setor”), como explica NUNES (2019, p. 2) ao citar excerto de acórdão do Tribunal de Contas da União quando aborda a terminologia comumente utilizada Organização Não Governamental (ONG):

2.2.1 Não é fácil uma definição precisa e universal de ONG. O termo não existe juridicamente, e seu conceito vem sendo construído pela sociedade para designar um conjunto de entidades com características próprias, ‘reconhecidas por seus agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública’. Tomando como ponto de partida a própria denominação, pode-se deduzir que não se constituem em mero agrupamento de pessoas, mas em uma estrutura formalmente constituída e de natureza não estatal. Essas organizações são constituídas com determinados objetivos que têm sempre como ponto central o interesse público e, ao ingressarem no mundo jurídico, adotam o formato de associações ou fundações, por não possuírem fins lucrativos. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2008)

São clássicos os exemplos de atuação do terceiro setor a saúde, a assistência social, a educação etc. Inicialmente, as pactuações entre as Organizações da Sociedade Civil e o poder público

---

davam-se por meio de convênios, cujas balizas nem sempre eram bem definidas, gerando infundáveis discussões sobre os limites do acordo e as responsabilidades dos envolvidos.

Surgiram, então, dois marcos legais. O das denominadas Organizações Sociais, por meio da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, e o das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, oriundo da Lei 9.790, de 23 de março de 1999.

Todavia, percebeu-se um vácuo não regulamentado, pois as entidades que não se enquadrassem nas normas instituídas ainda ficavam sujeitas ao instrumental do convênio e às parcas disposições do art. 116 da Lei 8.666/1993 (Lei de licitações e contratos da Administração Pública).

Para o enfrentamento desse ponto, o governo federal estabeleceu uma agenda estruturada em três eixos: contratualização com o poder público; sustentabilidade e certificação; conhecimento e gestão de informações.

- Contratualização com o poder público: parcerias com a administração pública em geral, com especial enfoque à implementação da Lei 13.019/2014;
- Sustentabilidade e certificação: simplificação e desburocratização do regime tributário (imunidades e isenções incidentes sobre as OSCs, proposta de Simples Social, incentivos fiscais) e dos títulos e certificados outorgados pelo Estado;
- Conhecimento e gestão de informações: produção de estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil e suas parcerias com a administração pública. (BRASIL, 2016)

No escopo da contratualização estava a criação de uma norma geral para as Organizações da Sociedade Civil.

---

Os debates sobre a elaboração da Lei 13.019 de 31 de julho de 2014 se deram no contexto da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), coordenada pelo Governo Federal, atendendo também a demandas apresentadas por diversas organizações, coletivos, redes e movimentos sociais, que reivindicavam a valorização e reconhecimento de seu trabalho, bem como o aprimoramento da relação com a Administração Pública. (BRASIL, 2016)

É nesse contexto que a Lei 13.019/2014, ainda em seu período de *vacatio legis*, sofreu relevantes alterações promovidas pela Lei 13.204/2015.

A Lei, de forma lógica, estabelece o regime jurídico das parcerias entre os órgãos ou entidades da administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) em cinco fases: planejamento e gestão administrativa; seleção e celebração; execução; monitoramento; avaliação e prestação de contas. (Nota Técnica 1/2017, Confederação Nacional dos Municípios)

A respeito da primeira versão do MROSC, Mendonça e Falcão (2016) pontuam:

Em julho de 2014 foi aprovada a Lei 13.019, que regulamenta as parcerias entre o Estado e Organizações da Sociedade Civil, com prazo inicial de 90 dias para entrar em vigor. Como resultado, nem todas as recomendações do GT [Grupo de Trabalho] da SGPR [Secretaria Geral da Presidência da República] foram acatadas e a lei retrocede com relação a diversas demandas das OSCs, representando uma norma que enfatiza a lógica burocrático-procedimental, com muitas exigências de difícil cumprimento tanto pelo poder público quanto pelas OSCs.

Destarte, as alterações advindas com a Lei 13.204/2015, de certo modo, alinham-se à demanda de desburocratização das parcerias. Nesse contexto, é de suma importância compreender os instrumentais inaugurados pelo Marco Regulatório das Organi-



zações Cíveis aplicados com segurança com o fito de se obterem os benéficos resultados projetados pela norma.

### 3. Das normas gerais

A Lei 13.019/2014 estabelece:

Art. 1.º Esta Lei institui *normas gerais* para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

O primeiro enfrentamento que o intérprete deve ter é o caráter da lei em se tratando de “normas gerais”.

A Lei 13.019/2014, entre os instrumentos novos de parcerias entre o poder público e o particular, veda o uso dos convênios, os quais estão restritos às áreas da saúde de entes públicos (ver art. 84, p. único, incisos I e II).

O conceito de “parceria” veio estampado *in verbis*:

Art. 2.º *omissis*

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

---

Em síntese, o conceito legal de parceria enquadra-se no âmbito *lato sensu* de “contratação”. Ainda que se argumente que há entre os parceiros (poder público e OSC) interesses em comum, o que lhes daria a posição de partícipes, não se ignora que há verdadeiramente um estabelecimento de obrigações bilaterais das quais decorrem direitos e deveres, especialmente no instrumento adito à parceria, um plano de execução de atividades ou de projetos pela OSC e a previsão de receita a ser suportada pelo poder público, conforme cronograma de desembolso. Esse raciocínio, por evidente, não ignora que “parcerias, como é natural, são ajustes de interdependência e de consensualidade”. (SANTANA, 2017, p. 15)

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

[...]

Art. 42. *omiss*

[...]

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação, o plano de

trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

Entendimento convergente tem Roberto Vilas-Boas Monte (2017, p. 212):

[...] não obstante os instrumentos regulados pela Lei 13.019/2014 tenham natureza congênere à dos convênios *stricto sensu*, regulados pelo Decreto 6.170/2007, em que os interesses envolvidos são convergentes, a presença do *princípio da vinculação ao instrumento* do pacto evidencia também a natureza contratual, em sentido amplo, de todos esses instrumentos que traduzem vontades bilaterais no estabelecimento de relações jurídicas.

Sob a óptica ampla interpretativa da expressão “contratação” em que se inserem os novos instrumentos de parceria, aufere-se que a matriz normativa da lei do novo marco regulatório advém do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, o qual vocaciona a União a legislar normas gerais sobre contratação.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – *normas gerais de licitação e contratação*, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1.º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, i. n.)

Marrara e Cesário (2016, p. 46-47) também chegam a igual conclusão:

Sem prejuízo, na medida em que parceria é termo genérico a designar laços de cooperação do Estado com a sociedade regidos por instrumentos contratuais de direito público, a identificação da competência legislativa se torna mais simples, na medida em

que a Constituição reconhece a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre “*normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios... e para as empresas públicas e sociedades de economia mista...*” (art. 22, XXVII).

[...]

Em segundo lugar, a Constituição emprega a palavra “contratação”, a qual abarca desde a figura do contrato propriamente dito até os procedimentos que o circundam. Em mais detalhes, “contratação” é termo que abrange o fenômeno contratual público desde o planejamento e a elaboração da minuta do ajuste, passando pela seleção do contratado até atingir a fase de execução e de controle. Em termos processuais, ainda inclui os processos prévios ao contrato, tanto os que servem para definição de seu objeto, como o PMIS, quanto os de seleção de contratantes, bem como o processo administrativo contratual, utilizado para aplicação de sanções aos contratados ou para preparar decisões baseadas nos poderes exorbitantes da Administração, como o de rescisão unilateral. Fora isso, a menção do texto constitucional à “contratação” em sentido amplo alcança desde os chamados contratos operacionais (obras, serviços e compras disciplinados pela Lei 8.666), passando pelos módulos concessórios (concessões comuns, parcerias público-privadas e permissões de serviços), até os módulos de cooperação em sentido mais amplo (como as parcerias sociais).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992) concluíra em judicioso artigo que referida norma configurava uma limitação aos poderes de auto-organização político-administrativa das unidades federadas. Depois de diferenciar atividades administrativas finalísticas (interesses públicos primários) de atividades administrativas instrumentais (interesses públicos secundários), assevera:

A partilha de competência dos ramos materiais da administração pública é, por natureza, de normalíssima dicção constitucional, pois através dela se desenha o modelo federativo. Distintamente, o condicionamento constitucional da competência administrava

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é extraordinário e excepcional, uma vez que todas essas entidades têm sua autoadministração assegurada pelo princípio da autonomia federativa. (MOREIRA NETO, 1992)

O condicionamento de atividades administrativas instrumentais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve ser encarado como exceção à autonomia e à auto-organização dos entes federados quanto à gestão e à organização de seus bens, pessoal e serviços.

Portanto, em face do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, quis o legislador, por meio da Lei 13.019/2014, dar, de forma excepcional, caráter nacional e homogêneo à matéria regulamentada pela União, preservada a competência inata e autônoma dos demais entes federados em legislar em atendimento a suas peculiaridades locais, sem, contudo, desbordar os limites da lei geral. E desse modo também concluiu Rocha (2014):

A Lei 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 seus entes e órgãos, e as entidades qualificadas de organizações da sociedade civil. 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 tratar de aspectos nacionalmente indiferentes, que repercutem com neutralidade em quaisquer das regiões do país.

Caberá a cada ente federal regulamentar, mediante decreto, a aplicação da Lei 13.019/2014 em seu território respeitando suas diretrizes e os seus comandos:

Trata-se de uma lei nacional que estabelece regras gerais validada para além da esfera da União Federal. As regras gerais são de observância obrigatória para os demais entes federados. Trata-se de regras gerais porque a União federal precisa respeitar a auto-

nomia dos demais entes federados (Estados, DF e Municípios). As normas gerais não retiram a competência dos outros entes federados para dispor de maneira diferente, atendendo às suas peculiaridades locais, desde que a normas gerais sejam respeitadas. (MORO, 2016, p. 18)

#### **4. Novos instrumentos jurídicos**

A Lei 13.019/2014 inaugurou no ordenamento pátrio três instrumentos de parceria com o poder público: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação.

O Termo de Colaboração é o instrumental adequado à execução da política pública normatizada, com balizas prévias e bem estruturadas. Assim é o serviço de acolhimento de crianças e de adolescentes, já tipificado pela Resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pela Resolução Conjunta 01/2009 deste mesmo conselho em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Se houver a execução indireta do serviço por meio de uma OSC, a pactuação dar-se-á por meio de termo de colaboração, pois o plano de trabalho será proposto pelo poder público.

O Termo de Fomento, uma iniciativa do Terceiro Setor de interesse social, não carece de prévia parametrização. Portanto, o plano de trabalho será elaborado pela OSC, funcionando o poder público como verdadeiro fomentador da atividade em vista de sua relevância para a sociedade. É o caso de uma OSC elaborar um plano de trabalho inovador e funcional para executar um projeto de integração digital para o público com deficiência visual, a respeito do qual se manifestará o poder público para ser deferida ou não a parceria.

Quando a parceria não envolver transferência de recursos financeiros, transferência de bens ou outra forma de compartilhamen-

to de recurso patrimonial, será firmado o Acordo de Cooperação, o qual não exigirá o prévio chamamento público. Como exemplo pode-se citar o intercâmbio de conhecimentos e de quadros técnicos, cessão de servidores, outorga de bens para o empoderamento de agricultores familiares, entre outros.

Art. 2.º *omissis*

[...]

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei 13.204, de 2015)

[...]

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

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

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015).

Da cartilha promovida pelo governo federal *Entenda o MROSC* (BRASIL, 2016), extrai-se o seguinte quadro explicativo:

	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.
Concepção	Organizações da sociedade civil	Administração Pública
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 arejam 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 a fim de empoderar o público em relação a 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 típicos da assistência social seguindo as regras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como o serviço de abrigo 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.



## 5. Do gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos pela OSC

Questão tormentosa a ser enfrentada na implementação do MROSC encontra-se na gestão dos recursos públicos transferidos à OSC.

Na ADIN 1.923/DF, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a Lei 9.637/1998, que versa sobre as Organizações Sociais (OS), estabeleceu que:

As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública, dentre os quais o princípio da impessoalidade (CF, art. 37, *caput*), de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei 9.637/1998, art. 4.º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

[...]

(ADI 1923, Relator: Min. AYRES BRITTO, Relator p/Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16.4.2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG. 16.12.2015 PUBLIC 17.12.2015)

Nesse cenário apreciado pelo STF, já se buscava prevalecer a natureza privada das OS na gestão dos recursos que lhe foram transferidos, embora necessitasse observar princípios basais da Administração Pública, como o da impessoalidade, cujas contratações seguiriam regulamento próprio.

A Lei 13.019/2014, que afasta do âmbito de sua aplicabilidade as Organizações Sociais (art. 3.º, III, MROSC), adotou regime

próximo ao da Lei 9.637/1998, embora tenha sido mais minuciosa quanto às fases da prestação de contas.

No *caput* do MROSC, restou assentado que:

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

De natureza principiológica, esse dispositivo é de suma importância para a interpretação e aplicação do MROSC dentro de seu microsistema.

Foram doze os fundamentos desse regime jurídico destinado a assegurar o maior envolvimento social (incisos I e II); o desenvolvimento inclusivo e sustentável (incisos III e VI); o controle social (incisos IV e V); os direitos humanos (incisos VII e IX) e o meio ambiente (incisos VIII e X).

Por sua vez:

Art. 6.º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Embora de amplo espectro de aplicação, os fundamentos elencados no art. 5.º devem ser interpretados segundo a destinação contida nos incisos deste artigo bem como pautados nas diretrizes estatuídas no art. 6.º.

No que toca à transparência na aplicação dos recursos públicos, sob os trilhos das diretrizes do fortalecimento institucional das OSCs e do controle de resultados, a formatação da prestação de contas privilegia a fiscalização de alcance de metas e resultados bem como materializa, com perfeição, o regime jurídico bem desenhado nos já mencionados artigos 5.º e 6.º.

Portanto, os entes federados, ao elaborarem seus *manuals de prestação de contas* (art. 63, § 1.º, MROSC), à semelhança do que ocorria no regime da Lei 9.637/1998 e posto em destaque no acórdão da ADI 1.923/DF, deverão colmatar suas deliberações no específico e novo regime jurídico das parcerias entre o poder público e as entidades privadas precavendo-se para os não desnaturar.

Frise-se que, no prazo de *vacatio legis*, a Lei 13.019/2014 sofreu severas alterações pela Lei 13.204/2015, justamente para dar operacionalidade às parcerias que se encontravam inviabilizadas frente ao tratamento que recebiam como se órgãos públicos fossem.

Entre os dispositivos revogados destacam-se:

Art. 42, IV: exigia como cláusula essencial da parceria a classificação orçamentária da despesa;

Art. 42, XVIII: obrigava a OSC a exigir de seus fornecedores franquear a ampla e irrestrita fiscalização de seus documentos e registros contábeis;

Art. 43: previa a criação de um rigoroso regulamento para contratações de bens e serviços a ser observado pelas OSCs;

Art. 47: restringia o gasto com custos indiretos necessários à execução do objeto;

Art. 47, § 3.º: previa a exigência de procedimento seletivo para contratação da equipe da OSC;

Art. 54: restringia o pagamento em espécie;

Art. 56: limitações para o remanejamento de recursos do plano de aplicação, observando-se sua classificação orçamentária;

Art. 63, § 3.º: procedimentos diferenciados para prestação de contas, desde que o valor da parceria não fosse igual ou superior a seiscentos mil reais;

Art. 72, I: considerava regular a prestação de contas quando houvesse a exatidão dos demonstrativos contábeis.

Diferentemente do que ocorria com as OS, o legislador, por meio da Lei 13.204/2015, coloca em destaque a busca por resultados ao dar autonomia às OSCs para o gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal (art. 42, XIX, MROSC).

[...] a Lei 13.019/2014 não traz nenhum impedimento em relação à utilização, pelas entidades, de recursos transferidos por meio da celebração de termo de colaboração ou fomento para despesas de custeio ou de investimento. Assim, ressalte-se que o uso dos recursos do Piso Mineiro Fixo e ou Variável repassados pelos municípios para entidades podem, da mesma forma, incluir despesas de custeio e ou de investimento na lógica das provisões definidas na TNSS, exigindo-se apenas que seja feita essa previsão no Plano de Trabalho da parceria a ser firmada. (MINAS GERAIS, 2017)

A interpretação sistemática da Lei 13.019/2014, sob a óptica das modificações que sofrera pela Lei 13.204/2015, permite ser essa *a mens legis*.

Não se demonstra razoável exigir das OSCs que suas equipes sejam contratadas mediante procedimentos simplificados de seleção de pessoal, por ferir sua autonomia associativa prevista no art. 5.º, XVII e XVIII da CF, bem como por contrariar o princípio da legalidade (inc. II) e a literalidade do art. 42, XIX, MROSC.

Ainda que o STF tenha decidido na ADI 1.923/DF que a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática por meio de um procedimento objetivo e impessoal, cabe frisar que a constituição da OS possui natureza peculiar, notadamente quanto à composição de seu órgão colegiado de deliberação superior, no qual deverá haver a participação de representantes do poder público (art. 2.º, I, “d”, Lei 9.637/1998).

Por se tratar de regimes jurídicos distintos, é incabível a aplicação da *ratio decidendi* deste acórdão ao MROSC. Não se ignora nas Organizações Sociais a essência estrutural das OSCs. Todavia, o procedimento de certificação contido na Lei 9.637/1998 trouxe àquelas peculiaridades na estrutura organizacional interna, bem como no regime jurídico, que impedem, por completo, uma imediata identificação entre essas organizações.

## 5. Da prestação de contas

A Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Entidades da Organização Civil, veio estruturar as parcerias do poder público com as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Destarte, inovou o ordenamento jurídico ao criar instrumentos como termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação dentro de um regime próprio às parcerias, valorizando os princípios da administração pública e o fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil (art. 5.º c/c 6.º, I, MROSC), além de priorizar o controle de resultados (art. 6.º, II).

Art. 5.º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

[...]

Art. 6.º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

[...]

Referido regime jurídico está pautado em normas modernas de Administração Pública:

Esses fundamentos, muitos deles verdadeiros princípios constitucionais, representam a estrutura axiológica da lei, um conjunto de valores que sustentam os demais dispositivos, e atuam

como condicionantes para a expedição dos atos administrativos e para geração da despesa pública. (NUNES, 2019, p. 11)

Uma das inovações vem estampada no conceito de prestação de contas que, para os efeitos da Lei 13.019/2014, traz uma conotação distinta do entendimento tradicional.

Art. 2.º... omissis...

[...]

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o *cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos*, compreendendo duas fases: (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015, i. n.)

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

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

O termo “prestação”, oriundo do latim *praestatio* (Dicionário Priberam, 2019), remete a pagamento, satisfação ou garantia.

Por sua vez, “contas”, derivação do verbo contar, etimologicamente vem no verbete latino *computo* (Dicionário Priberam, 2019), cujo significado é calcular.

Portanto, prestar contas transmite a ideia de apresentar cálculos, demonstrar balanços financeiros.

Aparentemente, essa não foi a intenção primeva do MROSC na medida em que prioriza, na fase de prestação de contas, avaliar o *cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos*.

Como pontua NUNES (2019, p. 13):

Um outro aspecto relevante da norma, no que se refere à avaliação das parcerias, está previsto no art. 6.º, elencando, entre as diretrizes fundamentais do regime jurídico das parcerias, a “priorização do controle de resultados”. Dito de outra forma, o sistema de avaliação, que anteriormente se centrava, basicamente, no controle formal das prestações de contas, volta-se, agora, para um exame menos burocrático, buscando, sobretudo, a obtenção de resultados objetivos, enfatizando o atingimento das metas no desenvolvimento das políticas públicas.

Por conseguinte, no âmbito do microsistema do marco das parcerias, esta diretriz busca priorizar o controle de resultados (art. 6.º, II), dotando de maior concretude o princípio da eficácia (art. 5.º, *caput*), pois a entrega do objeto pactuado é mais relevante para a sociedade do que o mero acerto de contas.

O controle de resultados proposto exige que seja flexibilizado o controle dos meios, pois “o atingimento das metas será considerado como o momento relevante de avaliação. (SCHIEFLER, 2014, 124)

O principal paradigma material a ser perseguido na análise da prestação de contas é o *conteúdo do plano de trabalho*, definido no art. 22 da lei e no art. 25 do decreto, com ênfase para a *forma de execução das ações* (art. 25, II, do decreto), as *metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas* (art. 25, III, do decreto) e a *definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas* (art. 25, IV, do decreto). Pode-se dizer que o plano de trabalho é o gabarito de quem elabora a prestação de contas e a de quem analisa. (MONTE, 2017, p. 217)

Oliveira (2017), em menção à doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, lembra que o controle administrativo, *in casu*, pauta-se pela legitimidade. Sem se limitar à legalidade, o controle jurídico da legitimidade pelo resultado observa os critérios



da eficácia e da eficiência, além da pertinência, adequação dos meios, o mínimo sacrifício, a funcionalidade, a flexibilidade, a pontualidade, a qualidade, o profissionalismo, o pluralismo, a solidariedade e a razoabilidade. Está implícito, portanto, que a chave do êxito do controle de resultado, na linha que se expôs, está preponderantemente na participação. (MOREIRA NETO *apud* OLIVEIRA, 2017)

Nos estudos, Oliveira (2017) esclarece ainda:

A priorização pelos resultados é diretriz fundamental da implementação e execução do termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação (art. 6.º, II). O controle passa a ter caráter preventivo. Já na fase de planejamento o administrador deve avaliar a capacidade técnica e operacional da Administração com a consideração dos recursos humanos, materiais e tecnológicos, antes de dar início a um processo de seleção e celebração de parceria (art. 8.º). Constatada a ausência de capacidade, o administrador adotará as medidas necessárias para tanto, com a formação e especialização dos agentes públicos por meio de programas de capacitação e captação de recursos (art. 7.º), o que também é verificado em relação à organização da sociedade civil (art. 35, II).

Para Oliveira (2017), durante o monitoramento e avaliação da parceria, a adequação financeira deve ser feita preventivamente, em participação com a organização da sociedade civil.

É obrigatória a designação de Comissão de Monitoramento e Avaliação que acompanhará a execução da parceria e analisará a prestação de contas para verificar o cumprimento da parceria (art. 58). A prestação de contas é feita por meio de plataforma eletrônica, o que permite o acompanhamento preventivo e saneador da execução da parceria (art. 65). A adequação de meios com análise da execução financeira do repasse é feita nesta etapa do controle, constituindo dever do gestor identificar a malversação dos recursos e adotar as medidas corretivas como assumir a

responsabilidade pela execução do restante do objeto e retomar os bens públicos (art. 62, I e II). Isso porque, ao final da prestação de contas, o que se verifica é o alcance dos resultados.

A prestação de contas é elaborada com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados (art. 64). A análise pela comissão deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados (art. 64, § 3.º), sendo que a análise da execução financeira é realizada quando não for comprovado o alcance das metas (art. 59, § 1.º, V). Isso em razão da adequação financeira ser feita preventivamente, em participação com a organização da sociedade civil. O processo participativo é assegurado, ainda, com o acompanhamento do Conselho de Políticas Públicas, que é responsável pela emissão de declaração sobre a execução da parceria (art. 60) e pela pesquisa de satisfação dos usuários, uma vez que a Administração, nas parcerias com prazo superior a um ano, deverá realizar pesquisa de satisfação dos usuários com a apuração de propostas de melhoria e utilizará as respostas como subsídio da avaliação (art. 58, § 2.º).

A Administração Pública preocupar-se-á com a documentação comprobatória das despesas apenas na hipótese de falha da OSC no alcance de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

O MROSC prima, no processo de prestação de contas, por uma política de controle de resultados, com ênfase na verificação do alcance das metas previstas e do cumprimento do objeto pactuado sempre pela busca da verdade. Há uma clara opção legal por um modelo de controle finalístico, em que amiúdes financeiras mostram-se exigíveis apenas nos casos de descumprimento das obrigações de resultados assumidas na assinatura do ajuste. (MONTE, 2017, p. 211)

Em redação dada pela Lei 13.204, de 2015:

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo

de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

§1.º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

[...]

V - *análise dos documentos comprobatórios das despesas* apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, *quando não for comprovado o alcance das metas e dos resultados* estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento; (i.n.)

Além de não se terem alcançado as metas e os resultados de todo recomendável, igualmente a análise dos documentos comprobatórios das despesas não traz evidência de irregularidades na execução do objeto que justifiquem a tomada de contas especial, como dispõe o art. 69, § 2.º, MROSC.

Do mesmo modo, quando a prestação de contas for avaliada como irregular pela própria omissão no dever de prestar contas, descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho, danos ao erário decorrentes de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos (art. 72, III, MROSC), será exigível uma avaliação rigorosa dos documentos comprobatórios de despesa.

Em plena harmonia com essa sistemática, a lei apenas obriga a OSC a elaborar *Relatório de execução financeira* caso tenha descumprido as metas e os resultados:

Art. 66. 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, além dos seguintes relatórios:

[...]

II - *relatório de execução financeira* do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, *na hipótese de descumprimento de metas e resultados* estabelecidos no plano de trabalho. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015, i. n.)

A respeito, MONTE (2017, p. 217-218) esclarece que, a princípio, houve dúvidas sobre a exigibilidade do relatório financeiro. As dúvidas, contudo, foram dirimidas quando da publicação do Decreto 8.726/2016, que no art. 56 vincula a exigência da apresentação do relatório de execução financeira à falta de comprovação do alcance das metas ou à presença de evidente existência de ato irregular, em mais uma demonstração da escolha feita no MROSC de privilegiar o controle de resultados. O decreto define claramente, pois, a opção da lei de desobrigar a apresentação do relatório de execução financeira quando a OSC comprovar o cumprimento das suas *obrigações de resultado*.

O interessante é que tais mecanismos jurídicos somente foram incorporados à Lei 13.019/2014 durante o seu prazo de *vacatio legis*, quando a Lei 13.204/2015 subtraiu do MROSC diversos dispositivos que burocratizavam a gestão dos recursos financeiros pelas OSCs que em nada as fortalecia. Pelo contrário, perpetuava as dificuldades vivenciadas outrora nos convênios, no ato de prestar contas.

Havia um grande clamor do Terceiro Setor, pois, apesar da natureza privada das OSCs, estas eram tratadas e exigidas como se fossem órgãos públicos, postura que estava a inviabilizar parcerias e que justificariam, assim, as alterações mencionadas.

Por tal razão, o caderno *Entenda o MROSC* (BRASIL, 2016) destaca a importância dos órgãos de controle na consolidação do modelo de “controle por resultados”:

Esse novo olhar implica reconhecimento das organizações como legítimas para acessar recursos públicos em razão de seu histórico, acúmulo técnico e político. Além disso, o controle deverá levar em consideração os impactos gerados nos beneficiários das parcerias, utilizando-se dos resultados indicados, por exemplo, em pesquisas de satisfação e outros mecanismos que possam demonstrar a efetividade das ações.

Com a nova lei, surge, portanto, uma oportunidade de atuação inovadora dos órgãos de controle, a partir da perspectiva de acompanhamento da execução da parceria ao longo de todas as suas etapas e não somente no final. Outro desafio que a nova regulamentação coloca é a incorporação da fiscalização com um viés preventivo e qualitativo, conectada com a realidade das parcerias entre OSCs e Estado. Os órgãos de controle podem exercer um novo papel a partir de agora.

Um sintético retrato histórico é traçado por MENDONÇA e FALCÃO (2016):

Diversas análises foram realizadas sobre as mudanças regulatórias na década de 1990, demonstrando que considerável inércia organizacional recaía sobre as OSCs (ALVES & KOGA, 2006), mas também sobre o próprio Estado (BARBOSA, 2011; TREZAA, 2007; LEMOS, 2006; COUTINHO, 2009), destacando barreiras ideológicas, gerenciais (dificuldade em trabalhar com a perspectiva de controle de resultados e de atuar de forma mais intensa na formulação de políticas) e culturais (falta de conhecimento sobre o ambiente regulatório, bem como conflitos interpretativos das legislações e falta de conhecimento e prática de relacionamento com as OSCs).

[...]

O resultado foi uma “virada de mesa” no MROSC, pois a Lei 13.204/2015 trouxe uma visão positiva das OSCs, afastando-se do mero reforço do controle para a promoção das parcerias. No espírito do MROSC, permaneceram ainda os esforços na promoção da transparência e do fortalecimento das OSCs, com a criação do Termo de Fomento.

[...]

Conforme discutido, o rompimento do padrão de controle burocrático ainda é um desafio para a gestão pública como um todo, pois diversos elementos de inércia organizacional se combinam para que ele se mantenha. Está em jogo também uma cultura em que a confiança nas relações precisa continuar sendo construída e constantemente reforçada. Isso impõe desafios para que a mobilização que levou ao novo MROSC se amplie.

Depois da Lei 13.019/2014, as OSCs são totalmente responsáveis pelos recursos transferidos, sendo cláusula essencial das parcerias:

Art. 42. ...omissis...

[...]

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 relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, *não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública* a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015, i.n.)

E é dentro desse espectro de autonomia que as OSCs velarão pela destinação dos recursos públicos na execução do plano de trabalho, conforme previsão de receitas e de despesas (art. 22, II-A). Em sintonia com seu *status* de pessoa jurídica de direito privado, valer-se-á da disciplina pertinente a essa seara, de forma explícita, no art. 36 do Decreto Federal 8.726/2016: “as compras e contratações de bens e serviços pela organização da sociedade civil com recursos transferidos pela administração pública federal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado”.

A norma encontra apoio no regime jurídico das parcerias, pois permite o fortalecimento institucional das OSCs ao priorizar o controle de resultados.

Nessa linha de intelecção, Gustavo Henrique (2014, p. 124) assevera:

O ponto é que não há como priorizar a análise dos resultados exigindo-se grande rigor sobre os meios empregados para o atingimento daqueles resultados. Da mesma forma, registre-se, priorizar os resultados não quer dizer que exista uma completa e absoluta liberalidade para que os meios sejam eleitos pelo executante. [...] O controle de meios deve ser simplificado e bem direcionado, para que não retire da organização da sociedade civil a dinâmica que lhe é peculiar e própria. Não há como atribuir a essas entidades um regime jurídico semelhante ao que é requerido à Administração Pública, que deve seguir fielmente as suas normas próprias para as despesas.

Sob essa óptica, privilegia-se o princípio da legalidade estruturado para o setor privado, em que ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5.º, II, CF), vedando-se à Administração Pública exigências que sobrecarreguem as OSCs, em diretriz contrária ao MROSC, prejudicando a proposta arquitetada pelo legislador.

Não há previsão de prestação de contas a cada parcela, mas sim de forma anual, além da final. Sempre que a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício para fins de monitoramento do cumprimento das metas da parceria. (BRASIL, 2016)

Pierantoni, citando Aline Akime, afirma que quaisquer falhas cometidas pelos particulares que não causem efetivo prejuízo ao erário e estejam pautadas na concretização dos direitos sociais deverão ser caracterizadas como faltas formais, não sujeitando as entida-

des ou os seus dirigentes à determinação de restituição integral dos valores aos cofres públicos, quando comprovado o emprego dos recursos na atividade aprovada pelos órgãos da Administração Pública, pois condenações dessa natureza são desproporcionais.

Doravante, compete à Administração Pública aperfeiçoar seu monitoramento e avaliação para que, concomitante à execução da parceria, afira-se por meio de indicadores (artigos 22, II, e 23, VI) de alcance de metas, inseridos nos planos de trabalho, se os resultados serão obtidos.

Importantíssimo, assim, o aprimoramento do rigor técnico específico de cada política pública (art. 2.º-A) na confecção dos planos de trabalho, que, à luz do art. 1.º da Lei 13.019/2014, devem ser prévios ao ajuste.

A criação e o aperfeiçoamento constante destes indicadores é que darão condições plenas para que a norma alcance os seus fins.

Rememore-se que é com base nestes indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho que se analisam ou não os documentos contábeis da parceria (art. 59, § 1.º, II e V).

Avulta-se, também, a responsabilidade da figura do gestor da parceria, agente público responsável pelo controle e fiscalização da parceria (art. 2.º, VI), em tempo hábil e de modo eficaz (art. 8.º, III), pois, ao longo do prazo da pactuação, deverá acompanhar a execução técnica das atividades ou projetos estabelecidos no plano de trabalho.

## 6. Conclusão

Todo mecanismo jurídico e técnico da Lei 13.019/2014 almeja a eficácia e a efetividade das ações em execução ou já realizadas (art. 67, § 4.º), constantes do plano de trabalho, sempre em busca



dos melhores resultados para a sociedade, ficando assegurada a avaliação financeira aos casos em que os indicadores estabelecidos demonstrarem insuficiência de satisfação ou houver evidências de irregularidades na execução do objeto.

Inviável, também, a interferência do poder público na seleção dos recursos pessoais que integram a OSC ou na burocratização excessiva do regime de compras, desnaturando as normas do MROSC.

## 7. Referências

BRASIL. *Decreto 8.726, de 27 de abril de 2016*. Regulamenta a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm)>. Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. Governo Federal. *Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014*. Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016. 130p.

BRASIL. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019compilado.htm)>. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *PERGUNTAS E RESPOSTAS: Aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC no âmbito do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2016.

---

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1923, Relator: Min. AYRES BRITTO, Relator p/Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16.4.2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG. 16.12.2015 PUBLIC. 17.12.2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo 027.206/2006-3*. Relator Benjamin Zymler, julgado em 9.7.2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Nota Técnica N. 12/2017. Disponível em [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_12\\_2017\\_MROSC.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_12_2017_MROSC.pdf). Acesso em: 26 set. 2019.

DEPINÉ, Flávia Della Coletta e SILVA, Alessandra Obara Soares da. Novo Marco Regulatório das Parcerias com as Organizações da Sociedade Civil: Lei Federal 13.019, de 2014, e sua regulamentação pelo estado de São Paulo. *Boletim da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo set./out. 2017. Disponível em <http://www.lucianorossato.pro.br/wp-content/uploads/2017/12/Boletim-CEPGE-n%C2%BA-5-set.-out.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2013, Disponível em <https://dicionario.priberam.org/presta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 25 set. 2019.

Disponível em Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/presta%C3%A7%C3%A3o> [consultado em 26.10.2018]

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília, 2019. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3845/1/MROSC%20-%20MARCO%20REGULAT%c3%93RIO%20DAS%20ORGANIZA%c3%87%c3%95ES%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2019.

INSTITUTO ATUAÇÃO. *O que muda com o novo marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil Lei 13.019/2014*. Artigo escrito em 23.6.2017. Disponível em <[http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/09/cartilha\\_do\\_marco\\_regulatorio\\_terceiro\\_setor.pdf](http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/09/cartilha_do_marco_regulatorio_terceiro_setor.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2019.

MARRARA, Thiago e CESÁRIO, Natália de Aquino. O que sobrou da autonomia dos estados e municípios para legislar sobre parcerias com o Terceiro Setor? *Revista de Direito da Administração Pública*. Ano 2, vol. 2, n. 1, jan./jun. 2016. p 34-55. ISSN Eletrônico 2447-2042.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). *Manual de orientação sobre parcerias com as organizações da sociedade civil*. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. 2017.

MEIRAJUNIOR, José Julberto e SILVA, Roque Sérgio D'andrea Ribeiro da. *LEI 13.019/2014 - MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR REQUISITOS GERAIS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL*. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/65745/lei-13-019-2014-marco-regulatorio-do-terceiro-setor-requisitos-gerais-e-lei-de-responsabilidade-fiscal>> Acesso em: 26 set. 2019.

MENDES, Michelle Diniz (coord.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MENDONÇA, Patricia e FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? Disponível em <<file:///C:/Users/PGJMG/Downloads/56484-127516-3-PB.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

MINAS GERAIS (Estado). *#MROSCnoSUAS*. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. 2017.

MONTE, Roberto Vilas-Boas. Prestação de Contas. In: MEDES, Michelle Diniz (Coord.). *Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 209-240. ISBN 978-85-450-0203-1.

MOREIRA NETO, Diogo De Figueiredo. *Normas gerais sobre licitações e contratos administrativos – natureza e identificação no Estatuto Jurídico Federal Vigente – Perspectiva de Novos Projetos Modernizadores*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, jul./set. 1992.

MORO, Rosangela Wolf. Regime jurídico das parcerias das organizações da sociedade civil e a administração pública. São Paulo: Matrix, 2016.

NUNES, Valtuir Pereira. *O novo Marco Regulatório da Sociedade Civil – Lei 13.019/2014*. Disponível em <[https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/ARTIGO%20SOBRE%20O%20MROSC%20-%20VALTUIR%20NUNES.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/ARTIGO%20SOBRE%20O%20MROSC%20-%20VALTUIR%20NUNES.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Terceiro setor e o direito administrativo. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campi longo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em <https://enciclopedia-juridica.pucsp.br/verbete/33/edicao-1/terceiro-setor-e-o-direito-administrativo>. Acesso em: 25 set. 2019.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira. O novo regime jurídico das parcerias voluntárias previsto na Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. *Revista da AJURIS*. V. 41, n. 135, set. 2014.

SANTANA, Jair Eduardo, ARAUJO, Viviane Fernandes de, ARRUDA, Sirley de Oliveira e VALADARES, Maria do Carmo de Campos. *Lei das Parcerias: Lei 13.019/2014 – comentários e prática para implantação*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Comentários sobre a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias: uma análise a partir da Lei Federal 13.019/2014. *R. Dir. Terceiro Setor – RDTS*. Belo Horizonte, ano 8, n. 16, p. 123-135, jul./dez. 2014.

Artigo recebido em 11/10/2019.

Artigo aprovado em 09/03/2020.

DOI: