



Fabrício Motta
Fernando Borges Mânica
Rafael Arruda Oliveira
(Coord.)

PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR

As Inovações da Lei nº 13.019/14

2ª edição revista, ampliada e atualizada

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO

Áreas afins

DIREITO PÚBLICO. DIREITO
DO TERCEIRO SETOR

Público-alvo/consumidores

PROFISSIONAIS DO SETOR PÚBLICO E PRIVADO QUE LIDAM COM PARCERIAS COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR: ADVOGADOS, PROCURADORES (ADVOGADOS PÚBLICOS), MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, JUDICIÁRIO E TRIBUNAIS DE CONTAS. GESTORES PÚBLICOS, MEMBROS DE COMISSÕES DE LICITAÇÃO, SERVIDORES DE ENTIDADES DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO.

As parcerias do Estado brasileiro com entidades sem fins lucrativos têm sofrido intensas transformações nos últimos anos. Tal mudança de percepção trouxe consigo a especialização da disciplina jurídica das parcerias. Nessa direção, a mais nova lei do terceiro setor — Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 — dá tratamento bastante detalhado e minucioso ao tema, o que tem gerado grandes desafios às entidades, aos gestores, aos órgãos de controle e fiscalização e aos estudiosos do Direito.

São muitas as novidades trazidas pela Lei nº 13.019/14, as quais demandam estudo aprofundado e que, certamente, vão gerar intensas discussões acadêmicas e judiciais. Com objetivo de colaborar nesse debate, a presente obra traz trabalhos elaborados por uma série de estudiosos da área, que se debruçaram sobre alguns dos principais temas objeto de tratamento legal, como o regime jurídico trazido pela nova lei, a autonomia federativa para legislar sobre parcerias, o objeto e a natureza das parcerias com o terceiro setor, a integração normativa da nova lei com a Lei das Organizações Sociais e a Lei das OSCIPs, o procedimento de manifestação de interesse social (PMIS), o chamamento público e as hipóteses de contratação direta, o plano de trabalho e a possibilidade de alteração do objeto e do prazo do ajuste, a remuneração de dirigentes, a prestação de contas e os reflexos da lei anticorrupção e da lei de acesso à informação nas entidades do terceiro setor.

Espera-se que os trabalhos aqui reunidos tragam esclarecimentos acerca da interpretação da nova lei e constituam o ponto de partida para novas análises, proposições e críticas, tão necessárias à evolução das parcerias com o terceiro setor no Brasil. Esse ramo cada vez mais especializado do Direito Administrativo, tão em voga na agenda do desenvolvimento social e humano do país, demanda a construção de novos e renovados consensos compatíveis com a racionalidade das novas parcerias do Estado com o terceiro setor.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm
CÓDIGO: 10001375

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

460 p.

ISBN 978-85-450-0483-7

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

CDD 342

CDU 342

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

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

Fabrício Motta

Doutor em Direito do Estado (USP). Mestre em Direito Administrativo (UFMG). Procurador do Ministério Público de Contas (MPC TCM/GO). Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA (2017-2019).

Fernando Borges Mânica

Doutor em Direito pela USP. Mestre em Direito pela UFPR. Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Positivo/PR. Procurador do Estado do Paraná. Advogado. Consultor.

Rafael Arruda Oliveira

Mestre em Ciências Jurídico-Econômicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Procurador do Estado de Goiás. Professor-convidado do NUPEDE – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Membro do Conselho Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo de Goiás (IDAG). Advogado.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA SEGUNDA EDIÇÃO	13
PARCERIAS PÚBLICO-SOCIAIS EM TRANSFORMAÇÃO	
Paulo Modesto	17
Parceria e Parcerias Sociais.....	18
A Lei nº 13.019/2014 e as Parcerias Público-Sociais (PPS)	20
NOVO REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 13.019/2014 E DO DECRETO FEDERAL Nº 8.726/2016: CONSTRUÇÃO, APROXIMAÇÕES E DIFERENÇAS DAS NOVAS RELAÇÕES DE FOMENTO E DE COLABORAÇÃO DO ESTADO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	
Lais de Figueirêdo Lopes	29
A construção da agenda MROSC no Poder Executivo Federal.....	31
A tramitação da Lei nº 13.019/2014 no Poder Legislativo Federal	35
A implementação da Lei nº 13.019/2014	39
Definição das novas formas de parceria: aproximações e diferenças entre fomento e colaboração	42
Referências	57
O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: INOVAÇÕES DA LEI Nº 13.019/2014	
Cristiana Fortini, Luana Magalhães de Araújo Cunha, Priscila Giannetti Campos Pires	59
1 Introdução	59
2 Fundamento da Lei nº 13.019/2014	64
3 Conceitos das Organizações da Sociedade Civil e requisitos formais para enquadramento nos termos da Lei nº 13.019/2014.....	68
4 Instrumento de formalização das parcerias: Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação	76
5 Obrigatoriedade de seleção das Organizações da Sociedade Civil por chamamento público	79
6 Considerações finais.....	83
Referências.....	83
O QUE SOBROU DA AUTONOMIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA LEGISLAR SOBRE PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR?	
Thiago Marrara, Natália de Aquino Cesário	85
Introdução	85
Lei nº 13.019/2014: objetivo e aplicabilidade desejada	87
Lei nº 13.019/2014: conteúdo geral.....	90
Competências constitucionais: terceiro setor, parceria e fomento	92
O que sobra da competência estadual e municipal para normatizar parcerias com o terceiro setor após a Lei nº 13.019?	99
Conclusão	103
Referências	104
OBJETO E NATUREZA DAS PARCERIAS SOCIAIS: LIMITES PARA A EXECUÇÃO PRIVADA DE TAREFAS ESTATAIS E O NOVO DIREITO DO TERCEIRO SETOR	
Fernando Borges Mânica	107
1 Introdução	107
2 As duas ondas de transformações nas parcerias com o terceiro setor	109
3 Natureza contratual e características das parcerias com o terceiro setor	113
4 Objeto das parcerias com o terceiro setor: serviços públicos x serviços de relevância pública.....	117
5 Limites ao objeto das parcerias com o terceiro setor.....	122
5.1 Atividades típicas e atividades exclusivas de Estado	123
5.2 Exigência de concurso público para provimento de cargos e empregos públicos	125

5.3	Respeito à legislação trabalhista.....	128
5.4	Atividades econômicas acessórias: obras, reformas e despesas administrativas	129
6	Considerações finais: a terceira onda de transformações e o novo Direito do Terceiro Setor	132
	Referências.....	134

CAMPO DE INCIDÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 13.019/14: CONTRATO DE GESTÃO E TERMO DE PARCERIA

Josenir Teixeira	137
1 Introdução	137
2 Considerações gerais sobre a Lei nº 13.019/14 e seu contexto.....	141
3 Brevíssimos comentários sobre as qualificações de OS e de Oscip ...	145
4 Campo de incidência da Lei nº 13.019/14: Contrato de Gestão e Termo de Parceria.....	148
5 Conclusões	153
Referências.....	155

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A LEI Nº 13.019/2014

Fabício Motta	157
Introdução: Organizações Sociais e o movimento de reforma do Estado	157
1 O Supremo Tribunal Federal e o regime das organizações sociais....	160
2 Contrato de gestão e as controvérsias sobre sua natureza jurídica ...	163
2.1 O contrato como categoria e a configuração de regime jurídico gradativo.....	166
3 A Lei nº 8.666/93: norma geral e sua aplicabilidade aos contratos de gestão	171
4 Normas gerais, contrato de gestão e a Lei nº 13.019/14	173
Conclusão	179

REGIME JURÍDICO DOS TERMOS DE COLABORAÇÃO, TERMOS DE FOMENTO E ACORDOS DE COOPERAÇÃO

José dos Santos Carvalho Filho	181
1 Introdução	181
2 Regime jurídico de parcerias	182
3 A formalização das parcerias.....	185
4 Natureza jurídica dos instrumentos formais.....	186
5 Regime jurídico dos termos e do acordo.....	188
6 Conclusões.....	192
Referências	192

HIPÓTESES E LIMITES PARA ALTERAÇÕES DOS TERMOS DE COLABORAÇÃO E DE FOMENTO NA LEI Nº 13.019/14

Thiago Lopes Ferraz Donnini	195
Delimitação do tema	195
1 Quais são as hipóteses e limites de alteração dos termos de colaboração e de fomento?	198
1.1 Alterações quanto ao objeto, ao valor e às metas.....	198
1.1.1 A natureza da disputa no chamamento público e as vantagens decorrentes de parcerias: o que está em jogo quando se trata de alteração de valores inicialmente pactuados?	199
2 Alteração de metas	204
2.1 A vigência das parcerias e sua alteração.....	204
Considerações finais.....	207
Referências.....	209

O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Bruno Belem	211
Considerações iniciais.....	211
1 Prospectando parcerias.....	212
2 O procedimento de manifestação de interesse no ordenamento brasileiro	214
3 O Procedimento de Manifestação de Interesse Social.....	216
a) Considerações gerais.....	216
b) Definição, proponentes, destinatários e procedimento	218
4 Vantagens e riscos na utilização do PMI Social	221

a)	Vantagens.....	221
b)	Riscos.....	221
	Conclusões.....	225
	Referências.....	226

REGIME JURÍDICO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC): BENEFÍCIOS, EXIGÊNCIAS E VEDAÇÕES

Irene Patrícia Nohara	227	
1	Considerações Introdutórias.....	227
2	Benefícios	229
3	Exigências	234
4	Vedações	236
5	Conclusões.....	242
	Referências.....	243

LEI Nº 13.019/14: NOVAS REGRAS SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS DIRIGENTES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Marcela de Oliveira Santos	245	
	Introdução	245
1	Histórico da legislação sobre a possibilidade de remuneração dos dirigentes das entidades sem fins lucrativos.....	247
a)	A redação original da Lei nº 9.532/97	251
b)	A redação original da Lei nº 12.101/09 (CEBAS)	252
c)	As inovações da “Lei da OS” e da “Lei das OSCIPs”	254
d)	As alterações promovidas pela Lei nº 12.868/13	255
e)	As modificações da Lei nº 13.151/15	258
2	O regime jurídico aplicável às OSCs: a Lei nº 13.019/14 e as alterações promovidas pela Lei nº 13.204/15.....	259
	Considerações finais.....	269
	Referências.....	270

ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS

Ricardo Marcondes Martins	273	
1	Problematização das parcerias voluntárias	273
2	Atividade administrativa de fomento	276
3	Lei nº 13.019/14 e Lei nº 13.204/15	278
4	Transparência e publicidade nos diversos tipos de parcerias.....	282
5	Transparência e publicidade nas normas gerais da Lei nº 13.019/14.	288
6	Divulgação na internet dos recursos aprovados no orçamento	290
7	Publicação de informações no sítio oficial da Administração	291
8	Publicação de informações no site do parceiro	294
9	Divulgação das ações dos parceiros	296
10	Outras exigências de publicidade e de transparência	298
11	Dever de sigilo	304
12	Mapa das organizações da sociedade civil	305
	Referências	306

O CHAMAMENTO PÚBLICO NA LEI FEDERAL Nº 13.019/14: PROCEDIMENTO LEGAL, AVANÇOS E DESAFIOS

Rafael Arruda Oliveira	309	
1	Considerações iniciais.....	309
2	O chamamento público para a celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil.....	313
3	O procedimento de seleção.....	316
3.1	A fase interna do procedimento de chamamento público	319
3.2	Requisitos do edital de chamamento público	320
3.3	A publicidade do chamamento	323
3.4	Julgamento das propostas, homologação e celebração do ajuste.....	325
4	Conclusão	329
	Referências.....	331

CONTRATAÇÃO DIRETA NA LEI Nº 13.019/2014 – DISPENSA
E INEXIGIBILIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA
CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE COLABORAÇÃO E DE
FOMENTO 333

Fernando Menegat	333
1 Apresentação.....	333
2 O princípio licitatório e sua incidência nas contratações envolvendo o terceiro setor.....	334
3 A exigência de chamamento público na Lei nº 13.019/14.....	339
4 Hipóteses de contratação direta na celebração de termos de fomento e de colaboração.....	341
4.1 Dispensa de chamamento público ou chamamento público dispensável.....	342
4.2 Chamamento público dispensado	345
4.3 Inexigibilidade de chamamento público.....	348
5 Notas conclusivas sobre a configuração de um microsistema jurídico de tutela das parcerias do terceiro setor com a administração pública.....	351
Referências	354

O PLANO DE TRABALHO NA LEI Nº 13.019/2014

Leandro Marins de Souza	357
1 Introdução	357
2 Plano de Trabalho no MROSC: antecedentes.....	359
2.1 Plano de Trabalho nos convênios	359
2.2 Programa de trabalho nos termos de parceria	370
3 Plano de Trabalho como elemento definidor do instrumento jurídico a ser firmado entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.....	372
4 Hipóteses em que o Plano de Trabalho é exigido pelo MROSC.....	376
5 Conteúdo do Plano de Trabalho no MROSC e importância de sua observância.....	378
6 Conclusão	382
Referências	383

PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL: CONTROLE DE MEIOS OU DE
RESULTADOS?

Rodrigo Augusto Lazzari Lahoz	385
1 Introdução	385
2 Terceiro setor e o controle de meios e de resultados.....	386
3 Prestação de contas e terceiro setor	388
4 O procedimento de prestação de contas previsto pela Lei nº 13.019/2014.....	392
5 Controle de meios ou de resultados na Lei nº 13.019/2014?.....	394
6 Considerações finais.....	399
Referências.....	400

AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NA LEI Nº 13.019/14

Jordana Moraes Azevedo	403
Introdução	403
1 Infrações e sanções administrativas: incidência dos princípios constitucionais	404
2 Sanções administrativas e discricionariedade	407
3 As infrações na Lei nº 13.019/14	409
4 Sanções e procedimentos.....	410

LEI ANTICORRUPÇÃO E TERCEIRO SETOR: REFLEXÕES
SOBRE O COMPLIANCE APLICADO AO SETOR SEM FINS
LUCRATIVOS

Maria Tereza Fonseca Dias, Bruno Martins Torchia	415
1 Introdução	415
2 Organização administrativa e terceiro setor.....	417
2.1 O setor público e as pessoas jurídicas que integram a organização administrativa	418
2.2 Terceiro setor e pessoas jurídicas que o compõem.....	420
2.3 Entidades paraestatais	423
2.4 Regime jurídico das entidades do terceiro setor.....	425
2.5 Novo marco regulatório do terceiro setor (Lei nº 13.019/2014)	426

3	Lei anticorrupção e a instituição de <i>compliance</i> como medida de boa prática de gestão.....	430
3.1	<i>Compliance</i> como instrumento de combate a corrupção	434
4	Considerações finais	438
	Referências.....	440

A EDIÇÃO DE LEIS AUTORIZATIVAS COM
IDENTIFICAÇÃO NOMINAL DE ENTIDADES
BENEFICIÁRIAS EM AJUSTES DE PARCERIA:
LIMITES, POSSIBILIDADES E SISTEMATIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA

	Rafael Arruda Oliveira	443
1	Considerações iniciais.....	443
2	As parcerias sociais no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).....	445
3	Chamamento público e caráter competitivo da seleção	448
4	A edição de lei nominalmente autorizativa como hipótese de inexigibilidade de chamamento público.....	450
4.1	Requisitos legais	450
4.2	Sistematização administrativa na contraface dos mecanismos de burla do caráter competitivo.....	451
5	Conclusão	453
	Referências.....	454
	SOBRE OS AUTORES	457