

# **Sumário**

<b>Capítulo 1 – Parcerias na Sociedade Civil Organizada .....</b>	<b>1</b>
1. Interação entre Sociedade e Estado: relação jurídica de parceria entre a Administração Pública e os setores econômico e social ...	1
1.1 Estado, Mercado e Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL): primeiro, segundo e terceiro setores.....	4
1.2. O termo ONG e o termo OSC tratado na lei 13.019/2014 são sinônimos? .....	7
1.3. Lei de OS, Lei de OSCIP e Lei das Parcerias - OSCs: legislações que compõem o marco regulatório das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos de cunho público e social .....	12
2. O microssistema jurídico das parcerias sociais com Organizações da sociedade Civil sem fins lucrativos - OSCs .....	16
3. Unificação doutrinária e jurisprudencial do microssistema das parcerias sociais .....	21
3.1. Ondas de transformações na legislação de parcerias .....	22
4. Transferência de recursos financeiros para organizações sem fins lucrativos de interesse público e/ou social: subvenções, auxílios e contribuições.....	23
5. Especificidades das parcerias sociais .....	24
6. Limitação ao uso dos convênios .....	40

5.1. Os convênios com as entidades filantrópicas e as  
sem fins lucrativos de que trata o § 1º do art. 199  
da Constituição Federal de 1988 .....45

5.2. Não aplicabilidade da lei de licitação e contratos  
administrativos nas parcerias sociais: lei 8.666/1993  
e nova lei de licitações – lei 14.133/2021 .....49

**Capítulo 2 – Normatização Legal do Regime Jurídico das Parcerias  
Sociais entre a Administração Pública e as OSCS: Lei 13.019/2014 ....51**

1. Leis: quem pode criá-las? .....51

1.1. Entendendo o processo legislativo na Câmara dos  
Deputados Federais e no Senado Federal .....55

1.2. Origem e estrutura das leis..... 56

2. Processo legislativo da lei 13.019/2014: ato de cidadania .....58

2.1. Modificações trazidas pela lei 13.204/2015 .....59

2.2. Cenário em que se desenrolou o processo  
legislativo da lei 13.019/2014 .....62

2.2.1. Lei das Parcerias: lei nacional,  
normas gerais e mútua cooperação .....65

2.2.2. A regulamentação da lei 13.019/2014 pelos entes federativos ....68

3. Estrutura da lei 13.019/2014.....71

3.1. Parte Preliminar da lei 13.019/2014 .....72

3.2. Parte normativa .....73

3.3. Parte final.....74

<b>Capítulo 3 – Conceitos Previstos na Lei e outros Correlatos: Art. 2º .....</b>	<b>75</b>
1. Normas legais conceituais .....	75
2. Conceituação legal de parceria: art. 2º, inciso III.....	77
2.1. Entendendo o conceito legal de parceria: relação jurídica, regime jurídico, interesse público e recíproco, atividade, projeto, termo de colaboração, termo de fomento, acordo de cooperação e direitos fundamentais.....	77
2.1.1. Regime jurídico de parcerias de colaboração, de fomento e de cooperação, formalizadas com fundamento na lei 13.019/2014: normas gerais .....	78
2.2. Parcerias da lei 13.019/2014: não confundir com as decorrentes de titulação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos .....	86
3. Conceituação legal de OSC e Administração Pública: redação legal dada pela lei 13.204/2015.....	87
3.1. OSCs - Organizações da Sociedade Civil .....	88
3.2. Administração Pública .....	89
4. Representantes da Administração Pública e da OSC .....	89
4.1. Administração Pública: administrador público ou gestor público .....	90
4.1.1. Agente Público .....	90
4.2. Organização da Sociedade Civil: conceito legal de dirigente....	92
5. Gestor da parceria - art. 2º, inc. VI.....	93
5.1. A designação do gestor da parceria .....	94

6. Comissão de Seleção e Comissão de Monitoramento e Avaliação: incisos X e XI do art. 2º.....	95
7. Chamamento Público: inc. XII do art. 2º .....	95
8. Prestação de contas: inc. XII do art. 2º .....	96
9. Possibilidade de o poder executivo federal criar o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração.....	98
10. Noções e conceitos importantes não previstos na lei 13.019/2014.....	100
10.1. Sem fins lucrativos .....	100
10.1.1. Sem fins lucrativos ou fins não econômicos? .....	102
10.2. Interesse público e recíproco .....	103
10.2.1. Origem do termo interesse público .....	107
10.3. A Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza: interesse público e princípio da legalidade estrita .....	108
<b>Capítulo 4 – Políticas Públicas: integradas e setoriais.....</b>	<b>115</b>
1. Políticas Públicas.....	115
1.1. Conceituação .....	116
1.2. Breve histórico da formação na doutrina nacional.....	118
1.3. Importância do planejamento na implementação de direitos sociais .....	122
1.4. Tomadas de decisão .....	123
1.5. Execução de políticas públicas: atividades e projetos .....	124
2. Formulação de política pública: viabilidade técnica, a tolerância dos custos e a representação de valores compartilhados.....	127

2.1. Papel do Administrador ou gestor públicos nas políticas públicas...	131
3. Políticas Públicas: integrada ou setorial .....	133
3.1. Políticas setoriais: pessoas em situação de risco e vulneráveis ...	134
<b>Capítulo 5 – Principais Fundamentos, Diretrizes e Princípios que regem o Regime Jurídico das Parcerias estabelecido na Lei 13.019/2014: arts. 5º e 6º.....</b>	<b>137</b>
1. Fundamentos e diretrizes do regime jurídico das parcerias de mútua cooperação entre a Administração Pública e as OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco .....	137
1.1. Cidadania: participação na gestão pública, fortalecimento da democracia, estabelecimento de direitos humanos e desenvolvimento social do país .....	140
1.1.1. Legislação .....	146
1.1.2. Gestão pública democrática com foco no resultado: estabelecimento de parcerias de fomento, colaboração e cooperação .....	146
1.2. Fortalecimento da sociedade civil .....	151
1.3. Fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil .....	152
2. Princípios regentes das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs .....	154
2.1. Noção geral dos princípios .....	155
2.2. Princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a parceria da lei 13.019/2014 .....	157

2.2.1 Princípio da legalidade: lato sensu e legalidade estrita para a Administração Pública.....	158
2.2.2. Princípio da Segurança Jurídica .....	159
2.2.3. Princípio da impessoalidade .....	160
2.2.4. Princípio da moralidade .....	161
2.5. Princípio da publicidade.....	163
2.2.6. Princípio da eficiência .....	166
2.2.7. Princípio da eficácia .....	168
2.2.8. Princípio da legitimidade .....	168
2.2.9. Princípio da economicidade .....	169
<b>Capítulo 6 – Não Aplicabilidade da Lei 13.019/2014.....</b>	<b>173</b>
1. Situações em que não se aplicam a lei 13.019/2014.....	173
2. Transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com a lei 13.019/2014.....	175
3. Contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na lei 9.637/1998 .....	178
4. Convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da CF/88 .....	179
5. Termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da lei 13.018, de 22-07-2014.....	182
6. Termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, desde que cumpridos os requisitos previstos na lei 9.790/1999 .....	184

7. Transferências referidas no art. 2º da lei 10.845/2004, e nos arts. 5º e 22 da lei 11.947/2009.....	185
8. Pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: i) membros de Poder ou do Ministério Público; ii) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; iii) pessoas jurídicas de direito público interno; e iv) pessoas jurídicas integrantes da administração pública.....	188
9. Parcerias entre a Administração Pública e os serviços sociais autônomos .....	189
<b>Capítulo 7 – Associação, Fundação, Organização Religiosa, Sociedade Cooperativa e Cooperativas Sociais: natureza jurídica das OSCs sem fins lucrativos .....</b>	<b>195</b>
1. Organizações da Sociedade Civil (OSC).....	195
2. OSCs: possíveis formas de pessoas jurídicas de direito privado: associação, fundação privada e organizações religiosas .....	196
2.1. Regras comuns na criação de Associações, Fundações e Organizações Religiosas .....	199
3. Associações: normas gerais e específicas .....	200
3.1. Liberdade de associação .....	203
3.2. Constituição para fins não econômicos .....	203
3.3. Estatuto: disposições obrigatórias .....	204
3.4. Associados .....	205
4. Fundações Privadas: normas gerais e específicas .....	206
4.1. Motivação do instituidor e velamento do Ministério Público....	208

4.2. Personalidade jurídica .....	208
5. Sociedades cooperativas: arts. 1.093 a 1096 do Código Civil e normas de legislações específicas .....	209
5.1. Cooperativas sociais: lei 9.867/1999 .....	213
5.2. Sociedades cooperativas: lei 5.764/1971 .....	214
5.3. Constituição, personalidade jurídica e objeto .....	216
5.4. Ato constitutivo e associados.....	217
5.5. Classificação e modalidade de sociedade .....	218
5.6. Estatuto social e livros .....	220
5.7. Capital social, fundos e subordinação.....	220
6. Organizações Religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos: normas gerais dos arts. 44 a 52 e 54 do Código Civil e normas específicas .....	222
6.1. Liberdade de religião .....	225
6.2. Constituição e Estatuto Social.....	225
7. Benefícios inerentes às OSCs .....	230
<b>Capítulo 8 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da CF/88 .....</b>	<b>233</b>
1. Administração Pública: pessoa jurídica de direito público interno.....	233
2. Anulação ou revogação do ato administrativo .....	236

3. Estrutura da Administração Pública: organização administrativa ....	237
4. Administração Pública Direta .....	241
4.1. União, Estados, Distrito Federal e Municípios.....	241
4.1.1. União: age em nome da federação e em nome próprio ....	241
4.1.2. Estados ou Estados-membros .....	241
4.1.3. Municípios .....	242
4.1.4. Distrito Federal.....	242
4.2. Órgãos públicos da administração direta .....	242
4.2.1. Características dos órgãos públicos.....	242
4.2.2. Classificação dos órgãos públicos .....	243
5. Administração Pública Indireta: Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal .....	245
5.1. Conceito legal das entidades da administração indireta: decreto-lei 200/1967 .....	246
5.2. Características das entidades da administração indireta .....	247
5.3. Autarquia .....	249
5.3.1. Classificação das autarquias.....	250
5.4. Fundação.....	251
5.4.1. Fundação de apoio.....	254
5.5. Empresas Estatais ou empresas governamentais .....	255

5.5.1. Empresa Pública .....	256
5.5.2. Sociedades de Economia Mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal .....	257
<b>As Etapas das Parcerias Sociais de que trata a Lei 13.019/2014 .....</b>	<b>263</b>
<b>Capítulo 9 – 1a. Etapa: Planejamento.....</b>	<b>265</b>
1. Principais etapas da relação de parceria entre OSCs e Administração Pública .....	265
2. Planejamento: aspectos gerais.....	266
3. Planejando a parceria (Administração Pública): planejando a participação em parcerias (OSC) .....	267
3.1. Programas de capacitação: administrador público, gestores, conselheiros e representantes da sociedade civil organizada .....	268
3.2. As peças orçamentárias de planejamento da Administração Pública.....	272
3.3. Requisitos inerentes às tomadas de decisão do administrador público pela celebração de parceria.....	275
3.4. Administração Pública planejando.....	276
3.5. Os atos preparatórios da parceria.....	279
3.6. OSC planejando .....	285
3.6.1. O planejamento da Manifestação de Interesse Social ....	286
3.6.2. O planejamento da parceria pela OSC .....	287
3.7. O Plano de Trabalho .....	289

<b>Capítulo 10 – 2a. Etapa – Parte 1 - Seleção: Chamamento Público, Dispensa e Inexigibilidade do procedimento.....</b>	<b>299</b>
1. Primeira parte da segunda etapa do ciclo: seleção .....	299
2. O Chamamento Público .....	300
3. O Edital do Chamamento Público .....	305
3.1. Os elementos do Edital .....	308
3.2. Análise da minuta do edital por assessoria jurídica .....	315
4. O fluxo do chamamento público .....	316
4.1. Condições e prazos para interposição de recurso administrativo .....	320
5. A celebração de parcerias sem chamamento público: arts. 29, 30 e 31....	321
5.1. Dispensa do chamamento público: art. 30 .....	321
5.2. Inexigibilidade do chamamento público: art. 31 .....	325
5.3. Procedimentos exigidos nas dispensas e inexigibilidades de chamamento público: arts. 30 e 31 .....	329
5.4. Emendas parlamentares e Acordos de cooperação: formalização sem chamamento público .....	330
5.4.1. Acordo de Cooperação: peculiaridades.....	330
5.4.2. Acordo de cooperação cujo objeto envolve a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recursos patrimonial .....	333
5.4.2.1. Celebração de comodato.....	339
5.4.2.2. Cessão de bens públicos .....	340
5.5. O atendimento aos requisitos de celebração.....	342

<b>Capítulo 11 – 2a. Etapa – Parte 2 – Celebração .....</b>	<b>343</b>
1. Segunda parte da segunda etapa do ciclo: a celebração da parceria ...	343
2. Os requisitos que a OSC deve atender para celebrar a parceria (arts. 33, 34 e 39 da lei 13.019/2014).....	344
3. Requisitos ou providências da Administração Pública - Pareceres Técnico e Jurídico (art. 35, V e VI) .....	357
3.1. Parecer Técnico .....	357
3.2. Parecer Jurídico .....	362
4. O Instrumento Jurídico da Parceria (art. 42).....	364
4.1. A publicação do extrato do termo (art. 38) .....	373
<b>Capítulo 12 – 3ª Etapa: Execução.....</b>	<b>375</b>
1. Breve introdução .....	375
2. A impenhorabilidade dos recursos transferidos .....	377
3. Liberação dos recursos .....	381
3.1. Aplicação dos recursos liberados enquanto não utilizados.....	384
4. Compras e Contratações com os recursos da parceria.....	385
5. A execução das despesas .....	387
5.1. Conta bancária específica .....	388
5.2. Despesas admitidas .....	388
5.3. Despesas vedadas.....	391
6. Inadimplência da Administração Pública.....	392

7. O pagamento das despesas.....	393
8. Documentos comprobatórios das despesas.....	394
9. Devolução do saldo remanescente .....	396
10. Alterações no instrumento jurídico da parceria e no plano de trabalho .....	397
10.1. Alterações no plano de trabalho .....	398
10.1.1. A formalização da aprovação pela Administração Pública... ..	399
10.1.2. Prorrogação do prazo da parceria: prazo máximo.....	402
11. Cuidados da OSC na execução física.....	406
11.1. Boas práticas e tipologia de irregularidades na etapa de execução da parceria .....	406
11.1.1. Boas práticas da OSC na etapa de execução .....	408
11.1.2. Tipologias de irregularidade ou de risco de irregularidade - o que não se deve fazer na gestão de parcerias .....	410
<b>Capítulo 13 – 4a. Etapa – Monitoramento e Avaliação .....</b>	<b>413</b>
1. Breves considerações acerca de monitoramento e avaliação .....	413
2. O gestor da parceria.....	416
3. A Comissão de Monitoramento e Avaliação.....	418
4. As ações de monitoramento e avaliação da parceria .....	420
4.1 Visita técnica <i>in loco</i> .....	421
4.2. Pesquisa de satisfação com os beneficiários .....	422

4.3. Boas práticas na etapa de monitoramento e avaliação.....	424
5. Os tipos de avaliação .....	425
5.1. A importância dos indicadores.....	427
6. O relatório técnico de monitoramento e avaliação .....	429
<b>Capítulo 14 – 5a. Etapa – Prestação de Contas.....</b>	<b>433</b>
1. Considerações gerais.....	433
1.1. O controle de resultados .....	434
2. Obrigações dos parceiros na etapa de prestação de contas.....	438
2.1. Obrigações da OSC .....	439
2.1.1. Relatórios a serem apresentados (art. 66, I e II) .....	440
2.1.1.1. Relatório de Execução do Objeto .....	440
2.1.1.2. Relatório de Execução Financeira.....	441
2.1.2. Prazos a serem cumpridos na entrega da prestação de contas.....	441
2.1.3. Guarda dos documentos.....	443
2.2. Obrigações da Administração Pública.....	443
2.2.1 Manual de Procedimentos (art. 63) .....	443
2.2.2 Plataforma Eletrônica (art. 65).....	444
2.2.3. Análise da prestação de contas .....	445
2.2.2.1. Análise Financeira (art. 64 § 2º).....	447
2.2.2.2. Análise Física .....	448

2.2.2.2.1. Princípio da verdade real .....	449
2.2.3. Prazo para apreciação da prestação de contas final.....	450
2.2.4. Emissão do parecer técnico de análise da prestação de contas (art. 67).....	451
2.2.4.1. Conclusão do parecer .....	452
2.2.5. Manifestação Conclusiva do Administrador público.....	453
2.2.5.1. Fase recursal contra a decisão sobre as contas .....	455
3. Ações compensatórias .....	456
4. Irregularidades e falhas mais frequentes nas prestações de contas....	459
5. Boas práticas na etapa de prestação de contas .....	460
<b>Capítulo 15 – Sanções Administrativas e Atos de Improbidade Administrativa.....</b>	<b>463</b>
1. Sanções administrativas.....	463
1.1. Princípios aplicáveis no processo administrativo de aplicação de sanções: legalidade, anterioridade, tipicidade, exigência de voluntariedade, proporcionalidade, razoabilidade, do devido processo legal, da verdade sabida, do contraditório e ampla defesa .....	465
1.2. O processo administrativo na CF/88 e as sanções administrativas previstas na lei 13.019/2014.....	470
2. Os atos de improbidade administrativa.....	477
3. Breves considerações sobre a LIA – lei de improbidade administrativa.....	482
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>503</b>