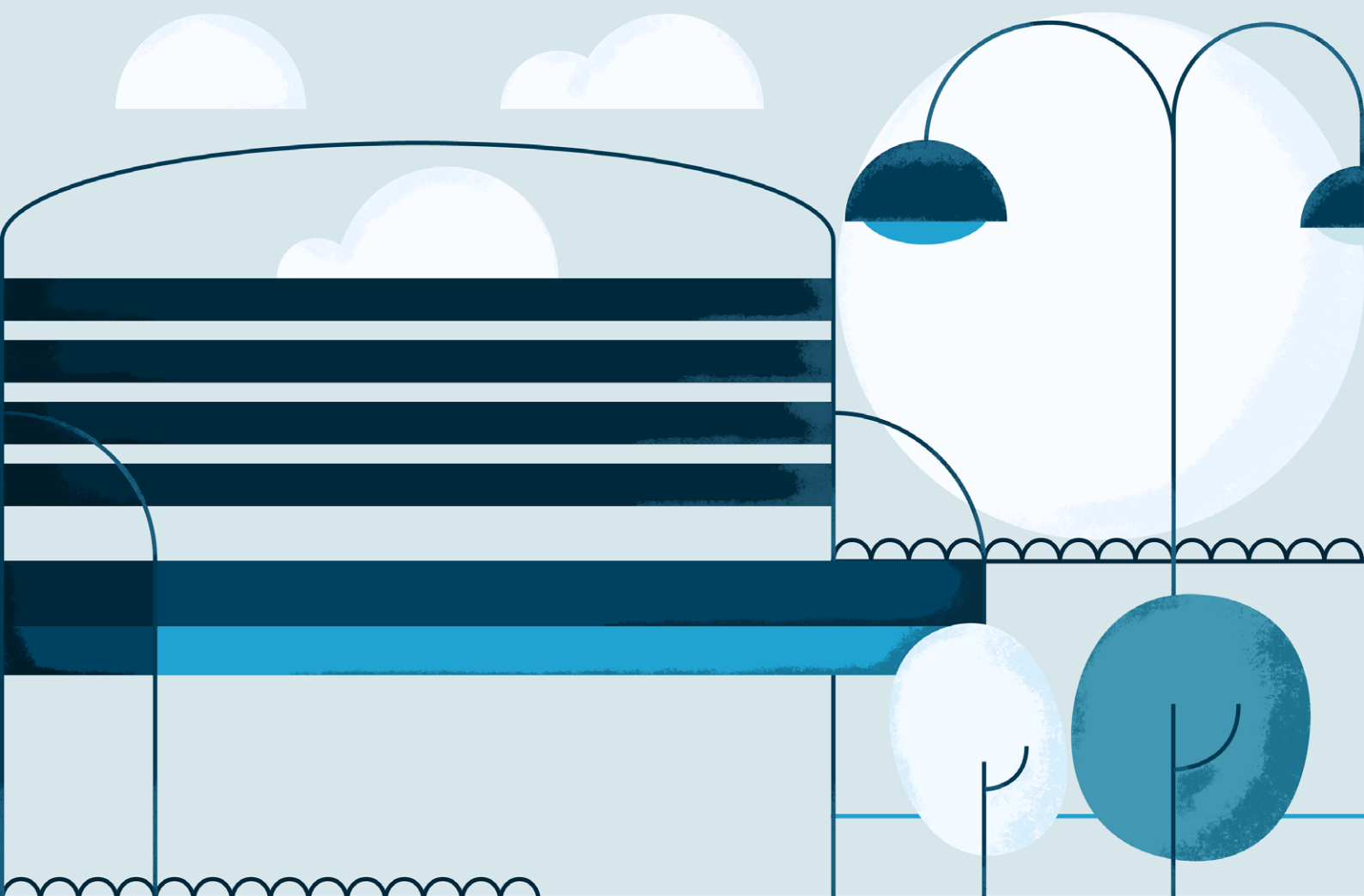


Toolkit para Parcerias

PARQUES E TERCEIRO SETOR: PARCERIAS PARA O FORTALECIMENTO DA GESTÃO



APRESENTAÇÃO

O Instituto Semeia é uma organização sem fins lucrativos que fomenta parcerias para que os brasileiros tenham acesso a parques melhores. As parcerias entre o poder público e a iniciativa privada possuem diversos potenciais para auxiliar na promoção do uso público, no fortalecimento da conservação dos parques brasileiros e na criação de oportunidades de desenvolvimento econômico e social do seu entorno.

Para isso, é de fundamental importância delimitar os interesses e incentivos do poder público, da sociedade e do setor privado e quais são as políticas públicas desejáveis para cada unidade de conservação. Dessa maneira, para cada parque, considerando suas particularidades e as de seu entorno, pode haver um ou mais modelos de gestão e parcerias aplicáveis visando o fortalecimento de suas funções sociais e ambientais. O modelo mais adequado deve advir de estudos técnicos prévios e da interação entre as várias partes interessadas e relacionadas com essas áreas protegidas.

A legislação brasileira, a exemplo de outros países¹, prevê a possibilidade de parcerias com o terceiro setor para gestão de parques, e nesse ponto cabe destacar os avanços trazidos pelo Marco Regulatório

das Organizações da Sociedade Civil, regido pela Lei Federal n. 13.019/2014. Um instrumento legal que abriu novas portas e facilitou a perspectiva de aplicação do modelo no país, que hoje conta ainda com casos específicos, como, por exemplo, as experiências da Fundação Museu do Homem Americano – Fumdhm, no Parque Nacional Serra da Capivara, e do Instituto Ekos Brasil, no Parque Nacional Cavernas do Peruaçu.

Nesse contexto, visando avançar com o debate sobre essa modalidade de parcerias no Brasil, e para apoiar os entes federativos na melhor gestão de seus parques, o Instituto Semeia contou com o apoio técnico da especialista Maria Isabela Haro Meloncini, Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo, para produzir o presente guia, que procura discutir as principais características, vocações e limites das várias possibilidades de parcerias com o terceiro setor em parques².

Espera-se, com isso, contribuir com o aprimoramento da gestão dessas áreas de modo que, cada vez mais, cumpram com a função para qual foram criadas e ofereçam mais e melhores serviços para a sociedade.

Boa leitura!

ÍNDICE

Introdução	4
PARTE I - PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR	
O que é o terceiro setor e quais entidades dele fazem parte?	6
Serviços em parques podem ser objeto de parcerias com o terceiro setor?	6
Por que firmar parcerias com o terceiro setor?	8
Quais são os tipos de parcerias com entidades do terceiro setor?	11
Quando cada modelo de parceria com o terceiro setor se mostra mais adequado para o desenvolvimento de parcerias em parques?	16
PARTE II - TERMO DE COLABORAÇÃO EM PARQUES	
1 Boas Práticas Gerais	20
Planejamento e estruturação da parceria	20
Cláusulas essenciais do termo de colaboração	23
Contrapartidas	25
Prazo de vigência da parceria	25
Atuação em rede	26
Possibilidade de subcontratação	26
Fontes de receita do parceiro	27
2 Seleção	28
Chamamento público	28
Processamento da seleção	29
Julgamento das propostas	31
Habilitação	32
Impedimentos	33
3 Gestão, avaliação e prestação de contas	34
Alteração da parceria	34
Monitoramento e avaliação	35
Prestação de contas	35
Regime dos bens	38
Conclusão	40
Notas Explicativas	42
Expediente	50



INTRODUÇÃO



O presente guia detalha as diferentes formas de parcerias públicas com entidades do terceiro setor, comparando-as entre si e permitindo uma compreensão de quando se mostram mais adequadas a depender dos casos práticos de parcerias envolvendo parques.

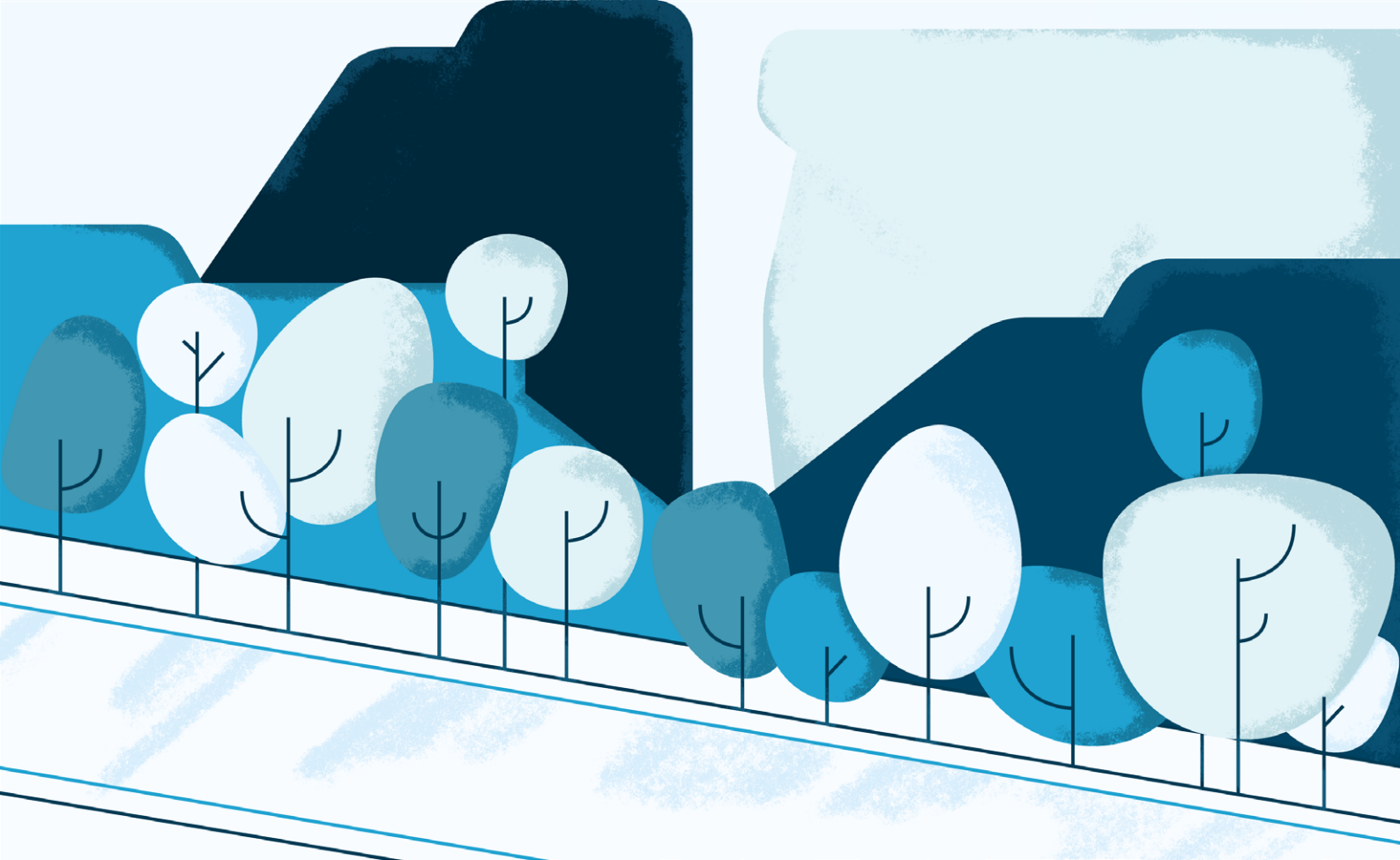
Para tal, o material é dividido em duas partes:

Primeiramente, há uma breve contextualização quanto ao terceiro setor, dos serviços em parques como objeto das parcerias com o terceiro setor e detalhamento das principais razões para a administração pública firmar tais parcerias. Também são apresentadas as modalidades de parcerias com o terceiro setor e são indicadas as condições que as tornam mais adequadas nos acordos envolvendo parques.

A segunda parte, considerando que o termo de colaboração regido pela Lei Federal n. 13.019/2014 (conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC) é a modalidade amplamente recomendada, apresenta em detalhes as suas características e o seu ciclo de vida, desde a concepção, passando para a fase de chamamento público, celebração, gestão, e culminando na fase de avaliação e prestação de contas.

Dessa maneira, este material tem por objetivo auxiliar gestores públicos a estruturar, implementar e gerir parcerias em parques urbanos e naturais com o terceiro setor.

É importante ressaltar que o documento usa como referência normas federais, de modo que no caso de normas estaduais ou municipais que possam impactar a parceria, elas também precisam ser consideradas. Por fim, por se tratar de um documento com diversas referências normativas, a leitura desse material deve considerar possíveis alterações legais a partir de 2021.



PARTE I
PARCERIAS
COM O
TERCEIRO SETOR

O que é o terceiro setor e quais entidades dele fazem parte?

O terceiro setor é o termo de denominação de entidades privadas da sociedade civil com fins públicos e não lucrativos. Trata-se de organizações constituídas sob a forma de associação, fundação, cooperativas ou entidades religiosas³, que não distribuem patrimônio auferido mediante o exercício de suas atividades sob qualquer denominação (lucros, excedentes operacionais, dividendos, participações, entre outros⁴), aplicando integralmente os recursos na consecução do respectivo objetivo social⁵.

As entidades do terceiro setor são essenciais para a democracia, especialmente por assegurarem a pluralidade de vozes e atores e por atuarem em paralelo ou em conjunto com o Estado na promoção e defesa de direitos e em atividades nas áreas de defesa do meio ambiente, direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras.

As relações das entidades do terceiro setor com o Estado são variadas, podendo incidir tanto na fase de formulação, na execução ou no controle de políticas públicas. No caso da interação para a execução de políticas públicas, as entidades do terceiro setor atuam por meio de parcerias com o poder público.

Serviços em parques podem ser objeto de parcerias com o terceiro setor?

As parcerias em parques podem comportar encargos diversos e dependem das características e finalidades do equipamento público. Os serviços usualmente necessários para o bom funcionamento do **parque** são aqueles de manu-

Os parques públicos são compreendidos nesta publicação como pertencentes a dois tipos, os naturais e os urbanos. Os parques naturais constituem unidades de conservação destinadas à proteção de áreas representativas de ecossistemas, podendo também ser áreas dotadas de atributos naturais ou paisagísticos notáveis, sítios geológicos de grande interesse científico, educacional, recreativo ou turístico, cuja finalidade é resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos científicos, educacionais e recreativos. Já os parques urbanos são áreas com muito verde dentro das cidades, sendo usualmente frequentados pela população para a prática de esportes, atividades de lazer e entretenimento, e como opção de contato com a natureza nos centros urbanos.

tenção da infraestrutura, limpeza e conservação, serviços relacionados à visitação (controle de acesso, bilheteria, monitoria, alimentos e bebidas), manejo e conservação de recursos naturais, educação ambiental, entre outros. Eventualmente, em especial em parques naturais, também é possível incluir serviços de hospedagem, como campings, pousadas etc. Alguns parques podem necessitar de obras de reformas e da implantação de novas infraestruturas, além da proteção de equipamentos que constituem patrimônio cultural⁶. Essas atividades podem ser classificadas como atividades-meio das parcerias em parques, sendo passíveis de compor o objeto de parcerias com o terceiro setor.

As leis que tratam das parcerias com o terceiro setor delimitam o objeto de tais parcerias menos pelas atividades-meio a serem realizadas, mas mais pelas atividades-fim, ou seja, aquelas empregadas na consecução de objetivos específicos do Estado, que presta serviços à coletividade. Nesse sentido, existe pertinência temática das parcerias em parques com as parcerias do terceiro setor, vez que a proteção ao meio ambiente, o ensino (relacionado, no caso de parques, com a educação ambiental) e a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável serem objetivos expressos das leis que regem as parcerias com o terceiro setor. A tabela abaixo traz um resumo das principais normas que regem as modalidades de parcerias com o terceiro setor, ressaltando aqueles objetivos que mais se relacionam à função esperada dos parques.

Normativo Federal que rege parcerias com o terceiro setor

Lei Federal n. 13.019/2014 “ Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) ”	Regime jurídico destinado a assegurar, dentre outros objetivos, a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente (art. 5º, VIII) e a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável . (art. 5º, III)
Lei Federal n. 9.637/1998 “ Lei das Organizações Sociais (OS) ”	Qualificação conferida a pessoas jurídicas cujas atividades sejam dirigidas, dentre outros objetivos, ao ensino e à proteção e preservação do meio ambiente . (art. 1º)
Lei Federal n. 9.790/1999 “ Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ”	Qualificação conferida às pessoas jurídicas de direito privado cujos objetivos sociais tenham como finalidade, dentre outras, a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável . (art. 3º, VI)

TABELA 1: Exemplos de objetivos a serem atingidos com as parcerias em parques com o terceiro setor, nos termos das leis de regência de cada uma das modalidades de parcerias. **FONTE:** Elaboração própria⁷.

A gestão do parque requer a cessão desse bem público ao parceiro durante a vigência da parceria, o que é admitido nas parcerias com o terceiro setor⁸.

Ademais, alguns parques não possuem potencial de gerar qualquer receita ou receita em valor suficiente para cobrir os seus custos. Parques com essas características são compatíveis com as formas de parcerias com o terceiro

setor que envolvem repasse de recursos públicos, conforme serão abordadas adiante neste guia.

Cumprе ressaltar que os objetos das parcerias em parques não podem incluir a delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado, o que tornaria o objeto impróprio para a celebração de parcerias com o terceiro setor⁹.

A despeito de os acordos com o terceiro setor serem focados no serviço, também é admitida no escopo de tais parcerias a realização de investimentos pela organização da sociedade civil, tais como a realização de obras e aquisição de equipamentos¹⁰. Tal aspecto pode ser decisivo para a celebração de ajustes em parques que necessitem de pequenas reformas.

Por que firmar parcerias com o terceiro setor?

As parcerias do Estado com a iniciativa privada em parques podem ser dirigidas especificamente a entidades do terceiro setor, haja vista a existência de arranjos contratuais específicos para esse fim na legislação brasileira. As características desses acordos permitem identificar quando são adequados para o desenvolvimento de determinados projetos. No caso de parcerias envolvendo parques, os acordos com entidades do terceiro setor apresentam amplas possibilidades para a proteção ao meio ambiente, à educação ambiental, ao desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável, entre outros. **Esses enfoques podem justificar a celebração de tais parcerias, de forma que a gestão do parque atinja os objetivos das Unidades de Conservação.**

Como mencionado inicialmente, existe uma série de modelos de parcerias previstos no arcabouço jurídico brasileiro e, nesse sentido, não existe uma única solução para todos os casos. Desse modo, é possível que em alguns casos o objeto da parceria, por conta de suas particularidades, possa ser melhor executado via uma entidade do terceiro setor¹¹, haja vista que tais parcerias consubstanciam a conjugação de esforços entre as partes, que buscam um arranjo verdadeiramente associativo para o atingimento de um objetivo comum aos interessados, qual seja, o interesse público.

Ademais, há casos em que as modalidades de concessão não se apresentam como modelos de parcerias viáveis, seja porque as estimativas de receitas percebíveis nos parques em questão não são suficientes para a celebração de um arranjo sem transferência de recursos públicos, como seria o caso de uma concessão comum; seja porque o escopo do contrato não é robusto ou complexo o bastante para que se enquadre nos limites da Lei Federal n. 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada,

as PPPs, em que há o pagamento de contraprestação pecuniária e/ou aporte de recursos por parte do Estado ao privado¹². Nessas hipóteses, as parcerias com o terceiro setor também poderão ser consideradas como uma opção.

Tal como outras formas de parcerias com agentes privados, as parcerias com o terceiro setor podem se justificar também pela busca por eficiência na execução de serviços públicos ou de utilidade pública, em razão da expertise do parceiro privado no setor.

Ademais, deve se ter em mente que o uso de recursos públicos em algumas modalidades de parcerias com o terceiro setor torna necessário estabelecer o objeto dos dispêndios e metas e, após realizados, apresentar a prestação de contas de acordo com o previamente planejado. Assim, se o objetivo buscado pela administração pública com a parceria for primordialmente imprimir maior flexibilidade e liberdade ao parceiro, contratos tal como o de concessão se mostram mais adequados do que as parcerias com o terceiro setor. Mesmo as concessões patrocinadas ou administrativas, comumente tratadas por PPPs – que envolvem a transferência de recursos públicos mediante contraprestação pecuniária e, eventualmente, aporte de recursos –, atribuem ao parceiro privado maior flexibilidade na gestão financeira em comparação com as parcerias com o terceiro setor. Isso, porque as concessões garantem maior liberdade ao parceiro em seus contratos com terceiros, usualmente não preveem obrigações de prestação de contas detalhadas e estabelecem o controle exclusivamente por resultados, mensurados por indicadores de desempenho e metas preestabelecidas. Em comparação, as parcerias com o terceiro setor exigem do parceiro prestação de contas detalhada, e, ainda que a Lei Federal n. 13.019/2014 tenha buscado criar mecanismos para um controle por resultados, a prestação de contas financeira ainda existe subsidiariamente¹³.

Outra justificativa para a celebração de parceria com o terceiro setor é a busca por maior transparência no serviço público ou de utilidade pública, haja vista a ampla publicização exigida para tais parcerias, inclusive no que tange ao controle de metas e resultados. O nível de informação detido sobre o serviço tende a se elevar com a execução de tais parcerias, se comparado à prestação do mesmo serviço pela administração pública, que não tem o hábito de controlar os serviços prestados diretamente com a mesma diligência exigida para o controle dos serviços contratados. Os deveres de transparência e a coleta de dados permitem a comparação entre os prestadores e o aprimoramento de políticas públicas do setor.

A possibilidade de o parceiro influir no detalhamento da parceria deve ser considerada como um aspecto vantajoso das parcerias com o terceiro setor. A Lei Federal n. 13.019/2014 prevê a possibilidade de o poder público coletar ideias para parcerias com o grande público por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS)¹⁴. Ademais, para todas as

modalidades de parcerias analisadas, o plano de trabalho a ser executado é em boa parte fruto da proposta técnica apresentada pelo parceiro privado na fase de seleção, sendo objeto do julgamento do poder público. Esse nível de abertura para construção conjunta dos termos contratuais não é usualmente encontrado em contratos cuja licitação é feita por melhor oferta ou menor preço.

Por fim, outra característica usual das parcerias com o terceiro setor é que elas devem envolver serviço, sendo que, na maior parte dos casos, não preveem a realização de muitos investimentos¹⁵.

Cumprе salientar que o país já possui organizadas em sua sociedade civil entidades de defesa do meio ambiente e/ou que apoiam a gestão de parques, o que indica a potencial competitividade e interesse nos processos de seleção de parceiros do terceiro setor para parcerias em parques. De acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil do IPEA, há 458 entidades cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas¹⁶. Trata-se de banco de dados, criado pela Resolução CONAMA nº 6/89, para o registro das Entidades Ambientalistas não governamentais atuantes no país, cuja finalidade principal seja a defesa do meio ambiente. Além dessas, existem organizações com outros objetivos associativos, tal como a defesa de direitos sociais, que também contribuem com o poder público na gestão de parques¹⁷.

Assim, caso a administração pública opte por firmar acordos com o terceiro setor pelas razões apresentadas acima, possivelmente encontrará entidades interessadas, com propostas variadas¹⁸.

Motivação para parcerias

Busca de parceiro que compartilhe o mesmo objetivo de interesse público

Busca por maior eficiência na gestão do parque

Acordo com foco nas atividades-fim da administração pública: promoção da educação ambiental e desenvolvimento sustentável e na defesa do meio ambiente, entre outras

Possibilidade de o parceiro influir na concepção da parceria via PMIS ou com a proposta apresentada da seleção

Mecanismos para o controle de resultados

Maior transparência no serviço público ou de utilidade pública

TABELA 2: Motivação para a celebração de parcerias em parques com o terceiro setor. **FONTE:** Elaboração própria.

Quais são os tipos de parcerias com entidades do terceiro setor?

Os acordos com entidades do terceiro setor que podem ter como objeto parceria em parques são¹⁹:

- **Contratos de Gestão**, firmados com Organizações Sociais (OS) para prestação de serviços, definidos em âmbito federal na Lei Federal n. 9.637/98;
- **Termos de Parcerias**, firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para a realização de atividades determinadas na Lei Federal n. 9.790/99;
- **Termos de Colaboração**, firmados com organizações da sociedade civil para a realização de atividades de finalidades de interesse público propostas pela administração pública (de execução da política pública), envolvendo o repasse de recursos financeiros, conformadas à Lei Federal n. 13.019/14;
- **Termos de Fomento**, firmados com organizações da sociedade civil para a realização de atividades de finalidades de interesse público desenvolvidas pela organização social, envolvendo o repasse de recursos financeiros, conformadas à Lei Federal n. 13.019/14;
- **Acordos de Cooperação**, firmados com organizações da sociedade civil, não envolvendo o repasse de recursos financeiros, e conformados à Lei Federal n. 13.019/14.

As duas primeiras formas de parcerias dependem de qualificação prévia, enquanto as demais podem ser celebradas por quaisquer atividades do terceiro setor (denominadas pela Lei Federal n. 13.019/14 de Organizações da Sociedade Civil - OSC).

A figura a seguir representa, dentro do universo das OSCs, que parte delas pode ser qualificada como OS, parte como OSCIP, e, ainda, parte como ambas.



FIGURA 1: Universo das OSC, OS e OSCIP. FONTE: Elaboração própria.

Apresentam-se, a seguir, as principais características de cada modalidade, o que permitirá identificar quando cada uma é mais adequada. Conforme será explorado, o termo de colaboração é o arranjo que será o mais indicado para parcerias em parques com o terceiro setor na maioria dos casos. Ele é regido pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como é conhecida a Lei n. 13.019/2014, que possui um regime jurídico mais atual e completo em âmbito nacional, contendo um regramento detalhado da estruturação, celebração e gestão das parcerias de que trata.

A. Os contratos de gestão com as organizações sociais (OS)

Os contratos de gestão decorrem do art. 37, §8º, da Constituição Federal, dispositivo que encontra regulamentação em lei em cada ente federativo. Há dois tipos de contrato de gestão, um firmado entre entes da administração pública, e outro que interessa para a presente análise, firmado entre o poder público e entidade do terceiro setor qualificada como organização social (OS).

No âmbito da União, tais acordos são regidos pela Lei Federal n. 9.637/98. As principais características desses arranjos são:

- a necessidade de certificação como organizações sociais previamente à celebração de contrato de gestão (com a edição do Decreto Federal n. 9.190/2017; o processo de qualificação passou a vincular as partes à assinatura do contrato de gestão; ou seja, deixou de haver, em âmbito federal, a qualificação de entidade como OS que seja desvinculada da efetiva celebração de um contrato de gestão; ressalte-se que o Decreto nº 9.190/2017 é aplicado apenas para a administração federal²⁰);
- a exigência legal de participação mínima de representantes do Poder Público, de membros da comunidade e de pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral no conselho de gestão de tais entidades, sendo vedado que os conselheiros recebam remuneração;
- a proposição de programa de trabalho que compõe o contrato de gestão pela organização social;
- admite a transferência de recursos públicos para a entidade parceira;
- a previsão de controle de metas e resultados em conjunto com a prestação de contas;
- a opção legalmente expressa ao Poder Executivo de ceder servidor para as organizações sociais; e
- a autorização legal expressa para subcontratação de obras e serviços,

cumulada com a exigência de que a organização social publique regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de terceiros e para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público; (o art. 3º, III, do Decreto Federal n. 9.190/2017 vedou a qualificação de organizações sociais para o fornecimento de instalação, bens, equipamentos ou execução de obra pública em favor da administração pública federal, novamente ressalte-se que o Decreto nº 9.190/2017 aplica-se apenas para a administração federal)²¹.

A Lei Federal n. 9.637/98 não detalha o processo de contratação, prevendo apenas a necessidade de aprovação do contrato de gestão pelo Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada e pelo Conselho de Administração da organização social. Ante a ausência de um regime jurídico geral que regulamente por completo os contratos de gestão, tais arranjos apresentam características diversas em cada ente da federação. Ademais, é usual que os órgãos de controle apontem como uma das razões para os problemas, no que se refere à concepção, execução e controle dos contratos de gestão, a ausência de parâmetros a serem seguidos na legislação de regência²².

A experiência administrativa com contratos de gestão é destacada na área da saúde, no caso tendo por objeto a gestão hospitalar com equipe mista (parte contratada pela organização social, parte de servidores cedidos pelo poder público). O Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.923, ratificou a constitucionalidade da contratação pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão, de organizações sociais para a prestação de serviços públicos de saúde. Na oportunidade, ficou assentada a exigência de processo seletivo público e impessoal para a escolha da organização social parceira como regra.

B. Os termos de parcerias com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)

Os termos de parcerias são regidos em âmbito federal pela Lei Federal n. 9.790/1999 e pelo Decreto Federal n. 3.100/1999, sendo o instrumento firmado entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

As principais características desses arranjos são:

- a necessidade de qualificação como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) previamente à celebração de termo de parceria; no âmbito da União; tal qualificação é feita pelo Ministério da Justiça;
- previsão legal expressa quanto à possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade respeitados os valores praticados pelo mercado;

- benefícios tributários próprios da qualificação como OSCIP, tal qual receber doações de empresas dedutíveis do imposto de renda das empresas doadoras tributadas (art. 59 da Medida Provisória n. 2.158-35/2001 e art. 34 da Lei n. 10.637/2002); receber bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Receita Federal (Portaria MF n. 256/2002); além de outros benefícios fiscais previstos nas legislações estaduais e municipais;
- seleção da OSCIP para firmar o termo de parceria por meio de concurso de projetos;
- a proposição de projeto técnico que compõe o termo de parceria pela OSCIP;
- admite a transferência de recursos públicos para a entidade parceira;
- a previsão de controle de metas e resultados em conjunto com a prestação de contas; a lei detalha o conteúdo mínimo da prestação de contas;
- a autorização legal expressa para subcontratação de obras e serviços, cumulada com a exigência de que a OSCIP publique regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de terceiros e para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público;
- autorização legal expressa para a compra de imóvel pela OSCIP, que será gravado com cláusula de inalienabilidade.

Tal como para as OS, as OSCIP encontram regramentos específicos em diversos entes da federação, podendo apresentar características diversas daquelas previstas nas normas federais.

O termo de parceria e o contrato de gestão, mencionado anteriormente, poderão ser recomendados para os entes federativos que possuam: **a) lei própria para tais modalidades de parcerias²³**; e **b) prática administrativa na sua gestão, desde que se avalie que tal prática foi positiva e não apresenta entraves às parcerias futuras**. A etapa da qualificação da entidade pode ser interessante caso a administração pública pretenda conhecer e fomentar potenciais agentes do terceiro setor interessados na parceria (o que, nas modalidades de parceria do MROSC, pode ser feito com o Procedimento de Manifestação de Interesse Social - PMIS).

C. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC): termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como é conhecida a Lei n. 13.019/2014, trouxe inovações no campo das parcerias com o terceiro setor com o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e insti-

tucional relacionado às organizações da sociedade civil (OSCs) e suas relações de parceria com o Estado, em especial por meio da simplificação, desburocratização, transparência e indução à colaboração. Essa lei criou instrumentos jurídicos próprios para a celebração das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil: os termos de colaboração, os termos de fomento, e os acordos de cooperação.

O processo legislativo que culminou na Lei n. 13.019/2014 surgiu da *advocacy* de um grupo de organizações sem fins lucrativos. O texto legislativo em vigor contemplou a maioria dos anseios dos diversos atores que participaram das discussões legislativas, além de também incorporar orientações expedidas nas jurisprudências administrativas do Tribunal de Contas da União (TCU).

No âmbito federal, a Lei n. 13.019/2014 é regulamentada pelo Decreto n. 8.726/2016, sendo que os Estados e Municípios também podem editar decretos regulamentadores.

São características marcantes dos modelos de parcerias regidos pelo MROSC:

- lei detalhada de abrangência nacional;
- não há necessidade de obter certificações prévias à celebração dos ajustes;
- regras claras para a realização da seleção mediante chamamento público;
- possibilidade de realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) para indicação de projetos ou atividades que possam gerar uma parceria ao poder público por qualquer pessoa ou grupo;
- exigência de comprovação de tempo mínimo de existência para organizações como condição para firmar parceria;
- exigência de “ficha limpa” para organizações e dirigentes;
- previsão expressa da inaplicabilidade da Lei Geral de Licitações (Lei n. 8.666/93);
- admite a transferência de recursos públicos para a entidade parceira no caso dos termos de colaboração e termos de fomento;
- previsão das cláusulas essenciais dos termos de colaboração e de fomento²⁴;
- o programa de trabalho que compõe o acordo é proposto pela organização da sociedade civil;

- admite a atuação de várias organizações da sociedade civil sob a gestão da signatária (atuação em rede);
- dispõe de regras sobre a criação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;
- prestação de contas voltada aos resultados e simplificada;
- autorização legal expressa para remunerar com recursos vinculados à parceria a equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio e seus dirigentes;
- ampla transparência e publicização.

Verifica-se que o MROSC possui regime jurídico mais completo em âmbito nacional, contendo um regramento detalhado da estruturação, celebração e gestão das parcerias de que trata. Ele apresenta como vantagem a uniformidade conferida por uma lei federal robusta, além de sistemática menos burocrática ante a ausência de certificações necessárias para a celebração da parceria, a possibilidade de prestação de contas simplificada e a não incidência das regras da Lei Geral de Licitações (Lei n. 8.666/93).

Quando cada modelo de parceria com o terceiro setor se mostra mais adequado para o desenvolvimento de parcerias em parques?

A definição do modelo de parceria com o terceiro setor a ser adotado para um determinado parque dependerá necessariamente de uma análise do caso concreto. Deverão ser consideradas tanto as características do equipamento a ser objeto do acordo como o arcabouço jurídico da entidade federativa e a sua eventual prática administrativa com uma ou mais das modalidades de parceria indicadas.

O MROSC é a lei mais completa e atual, e aquela com o ferramental jurídico necessário para a celebração de ajustes envolvendo parques. A legislação buscou modernizar as parcerias com o terceiro setor, diante de uma identificação por parte das organizações da sociedade civil de deficiências e lacunas nas leis de regência e na execução do contrato de gestão e do termo de parceria. A desnecessidade de certificação prévia das entidades interessadas viabiliza processos de celebração mais ágeis e amplia os potenciais participantes e a diversidade de ideias.

Destaca-se a maior aderência do modelo do termo de colaboração sobre o modelo do termo de fomento para as parcerias em parques, pois trata-se

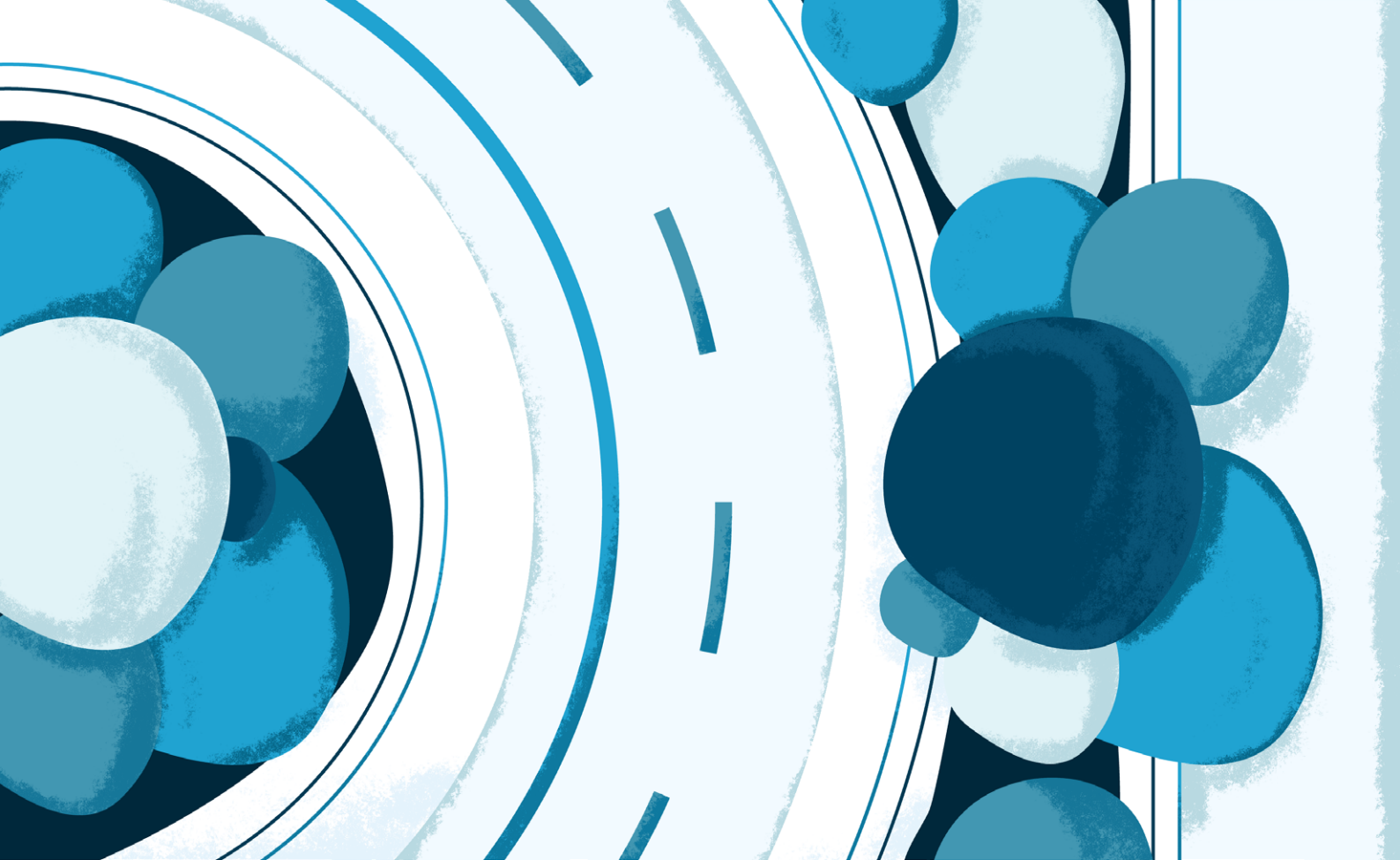
Modalidades de Parceria do MROSC				
	Com transferência de recursos públicos	Sem transferência de recursos públicos	Para consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela OSC	Consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração pública
Termo de colaboração (MROSC)	✓			✓
Termo de fomento (MROSC)	✓		✓	
Acordo de cooperação (MROSC)		✓	✓	✓

TABELA 3: Tabela comparativa - Quando cada modalidade de parceria do MROSC se mostra mais adequada para parcerias em parques?
FONTE: Elaboração própria.

usualmente de bem público, sendo parte da política pública definida para a promoção da defesa do meio ambiente, educação ambiental ou desenvolvimento local e sustentável. Usualmente, a administração pública dispõe de algum nível de clareza sobre como o parque deverá ser utilizado e quais os limites da sua gestão pelo parceiro. Ao revés, o modelo do termo de fomento será mais adequado se a parceria envolver a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela organização da sociedade civil, como, por exemplo, a promoção de serviços de utilidade pública em parques em propriedade privada²⁵.

É de se esperar que algumas parcerias em parques demandem o repasse de recursos públicos, sendo então mais usual a celebração do termo de colaboração ao invés do acordo de cooperação. Já os projetos que não envolverem a transferência de recursos públicos poderão se servir da modalidade dos acordos de cooperação, tais como aqueles em que o parque em questão gere receitas suficientes para cobrir seus custos²⁶.





PARTE II
TERMO DE
COLABORAÇÃO
EM PARQUES

Considerando que o termo de colaboração é a modalidade de parceria amplamente recomendada para as parcerias em parques, esta seção trata das informações necessárias para estruturar tal modelo, selecionar o parceiro da administração pública, firmar a parceria e, então, geri-la. As regras e procedimentos ora previstos partem da lei geral do setor, a Lei Federal n. 13.019/2014. Os entes federativos também deverão considerar a incidência de outras leis próprias, em especial aquelas sobre o parque, ou eventuais normas regulamentadoras da Lei Federal n. 13.019/2014²⁷.

A estruturação da parceria pode ser subdividida em três principais etapas, conforme a figura abaixo. Essas etapas serão aprofundadas nas próximas páginas.



FIGURA 2: Ciclo de vida do termo de colaboração. FONTE: Elaboração própria.

Vale ressaltar que esse ciclo de vida considera que já houve um processo para seleção do parque a ser objeto da parceria com o terceiro setor. De todo modo, a pré-avaliação das condições dos parques, para se selecionar aquele(s) com maior aderência à estruturação de uma parceria, guarda muita relação com a etapa de “pré-avaliação”, constante no Guia Prático de Parcerias em Parques²⁸, cuja leitura também é recomendada.



1 BOAS PRÁTICAS GERAIS



Planejamento e estruturação da parceria

O planejamento é o momento de estruturação da parceria e também dos mecanismos para a sua transparência e controle. É nessa etapa que são determinadas muitas das variáveis que impactam o sucesso dos ajustes.

Um primeiro aspecto a se considerar é a existência, ou não, de normas que regulamentem a Lei Federal n. 13.019/2014²⁹. Ainda que a lei apresente em detalhe as regras aplicáveis aos termos de colaboração, pode ser que a realidade local imponha alguma especificação do regime previsto, como, por exemplo, a indicação do sítio eletrônico de publicização das parcerias ou dos órgãos competentes para edição de manuais que contemplem os procedimentos a serem observados em todas as fases da parceria. Na existência de normas regulamentadoras, as regras previstas deverão complementar as disposições da Lei Federal n. 13.019/2014 descritas neste guia, desde a fase de estruturação até a gestão da parceria. Caso o ente federativo não possua regulamento próprio do MROSC, deverá avaliar a necessidade de edição de decreto para especificar o regime da lei à sua realidade física e administrativa. Cabe ressaltar que a edição de normas regulamentadoras não é condição necessária para o termo de colaboração, sendo possível a celebração de parceria fundamentada apenas na Lei Federal n. 13.019/2014.

Na fase de planejamento, a administração pública também deverá desenhar os objetivos e metas que se pretende a partir de execução de projetos em parceria, relacionando-os com uma das destinações previstas no art. 5º da Lei Federal n. 13.019/2014. No caso de parcerias em parques, o objeto pode relacionar-se, por exemplo, com o objetivo de preservação, conservação e proteção do meio ambiente (inciso VIII do art. 5º da Lei Federal n. 13.019/2014), ou com a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável (inciso III do art. 5º)³⁰.

São exemplos de metas que podem ser definidas para parcerias com o terceiro setor em parques: número de alunos ou turmas atendidas com ações de educação ambiental, área a ser objeto de restauração florestal, número ou tipo

de atividades culturais ou socioeducativas realizadas, grau de satisfação dos usuários em pesquisa de satisfação, entre outras. Tais metas podem compor o chamamento público, ou fazerem parte da proposta do parceiro e avaliadas na fase de julgamento da seleção. Será necessário definir a forma de mensuração e avaliação das metas estipuladas. Ademais, ressalta-se que existe a possibilidade de se vincular os repasses financeiros ao atingimento de metas predeterminadas³¹.

A fim de estruturar adequadamente parceria para consecução de finalidades recíprocas, recomenda-se que a administração pública conheça as características institucionais das organizações da sociedade civil que atuam nas áreas de interesse da parceria. Para tanto, bases de dados como o Mapa das OSCs (mapaosc.ipea.gov.br) e a Plataforma +BRASIL³² podem ser ferramentas úteis.

Será também necessário à administração pública definir o local em seu sítio eletrônico para publicização dos atos da seleção, bem como estabelecer plataforma eletrônica de gestão de parcerias que permita o controle social (art. 65 da Lei Federal n. 13.019/2014)³³. Tal plataforma deverá contar com dados abertos e linguagem amigável às organizações da sociedade civil, com mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade. Nela deverão ser publicados a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, aspectos sobre a gestão contratual (os valores totais das parcerias e valores liberados, situação da prestação de contas da parceria) e os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria (art. 10 e art. 11, parágrafo único, 12, da Lei Federal n. 13.019/2014).

Os recursos públicos destinados à parceria também deverão constar do orçamento vigente. Assim, deve-se inserir a previsão orçamentária nos Planos Plurianuais e nas Leis Orçamentárias Anuais³⁴.

Para as estimativas de valores da parceria, a administração pública deverá dispor de memórias de cálculo sobre custos individuais padrões para as parcerias³⁵.

Uma vez definido o objeto da parceria, o gestor público deve tomar a decisão sobre o conteúdo do edital de chamamento público e do termo de colaboração. Para tanto, deverá coletar as informações sobre o parque em questão (situação fundiária, características e estado atual da infraestrutura, entre outros).

O Guia Prático de Parcerias em Parques pode ser uma importante ferramenta de apoio para o planejamento e estruturação da parceria, ainda que seu foco não seja exclusivo em parcerias com o terceiro setor.

Salienta-se que a ideia e o detalhamento da parceria poderão contar com subsídios de interessados através de Procedimento de Manifestação de Interes-

se Social (PMIS) (arts. 18 a 21 da Lei Federal n. 13.019/2014). As propostas levadas à administração pública deverão indicar o interesse público envolvido, conter o diagnóstico da realidade que se quer modificar e, quando possível, a indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida. O PMIS é facultativo, não vincula à administração pública a publicação de chamamento público, e nem torna as organizações participantes no PMIS impedidas de participar no eventual chamamento público subsequente.

Também é na fase de planejamento que se recomenda à administração pública elaborar, caso ainda não possua, um manual de procedimentos a ser entregue à organização da sociedade civil parceira a fim de tornar mais simples a tarefa de prestação de contas (art. 63, § 1º, da Lei Federal n. 13.019/2014). Tal manual poderá ser adotado na forma de norma infralegal do órgão contratante. Recomenda-se que ele contenha a apresentação dos entes envolvidos, os procedimentos da prestação de contas, informações sobre o uso do sistema eletrônico de prestação de contas, e modelos e exemplos de relatórios.

Um último aspecto de planejamento diz respeito à instituição das comissões de seleção e de monitoramento e avaliação – a primeira para atuar no âmbito do chamamento público, e a segunda, na execução da parceria – e a designação do gestor da parceria (arts. 27, §1º, 35, V, “g” e “h”, e 59 da Lei Federal n. 13.019/2014)³⁶. A organização administrativa é importante para a boa condução da seleção e da execução da parceria, devendo o poder público estar preparado para o cumprimento dos prazos legais de apreciação da prestação de contas (art. 71 da Lei Federal n. 13.019/2014).

Planejamento do termo de colaboração

Necessidade, ou não, de decreto regulamentador do MROSC

Previsão orçamentária da parceria

Definição do local no sítio eletrônico da administração para publicização dos atos da seleção

Criação de plataforma eletrônica de gestão de parcerias

Coleta das informações sobre a realidade atual do parque

Definição de objetivos e metas a serem atingidos com a parceria

Definição do objeto da parceria

Estabelecimento do valor da parceria
PMIS, se for o caso
Manual de prestação de contas
Instituição das comissões de seleção e de monitoramento e avaliação
Indicação do gestor

TABELA 4: Planejamento do termo de colaboração. FONTE: Elaboração própria.

Cláusulas essenciais do termo de colaboração

São cláusulas essenciais do termo de colaboração (art. 42 da Lei Federal n. 13.019/2014):

- a descrição do objeto pactuado;
- as obrigações das partes;
- o valor total e o cronograma de desembolso;
- a contrapartida, quando for o caso;
- a vigência e as hipóteses de prorrogação, quando for o caso;
- a obrigação de prestar contas, com definição de forma, metodologia e prazos;
- a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade, ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico;
- a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;
- a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;
- a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

- a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica;
- o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;
- a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;
- a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;
- 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; e
- 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 em inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, aos ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou aos danos decorrentes de restrição à sua execução.

Adicionalmente, deverá constar como anexo do termo de colaboração o plano de trabalho da parceria, que, como resultado do edital de chamamento e das propostas, deverá conter obrigatoriamente (art. 22 da Lei Federal n. 13.019/2014):

- a descrição da realidade que será objeto da parceria;
- demonstração do nexó entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;
- descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;
- previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

- forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
- definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

A descrição da realidade que será objeto da parceria deve constar do edital de chamamento público. Os demais itens do plano de trabalho poderão, a critério da administração pública, ser predefinidos no edital de chamamento público ou advirem da proposta do parceiro.

Contrapartidas

O objetivo das parcerias com o terceiro setor não é financeiro, mas sim a cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Nesse sentido, a Lei Federal n. 13.019/2014 veda contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria (a chamada “outorga” na modalidade de concessões), mas admite a possibilidade de contrapartida em bens e serviços passíveis de serem mensurados (art. 35, § 1º, da Lei Federal n. 13.019/2014).

Prazo de vigência da parceria

A Lei Federal n. 13.019/2014 não estabelece prazo de vigência mínimo ou máximo para as parcerias que rege, estando essa definição no campo da discricionariedade da administração pública, a depender do projeto em questão³⁷. Decerto o prazo deverá guardar relação com o tempo necessário para execução integral do objeto da parceria, que, ao longo de sua execução, deverá contar com a programação orçamentária respectiva.

Há autorização expressa para parcerias com vigência superior a um ano, desde que incorporem, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho, a ser utilizada na avaliação da parceria e eventual reorientação e ajuste das metas e atividades definidas (art. 58, § 2º, da Lei Federal n. 13.019/2014).

Como as Leis Federais n. 8.666/93 e 14.133/21 não se aplicam às parcerias regidas pelo MROSC (art. 84 da Lei Federal n. 13.019/2014), os limites de prazo contratuais previstos naquela lei não incidem nos termos de colaboração.

A Lei Federal n. 13.019/2014 também autoriza a criação de regras de prorrogação no termo de colaboração e dispõe sobre a prorrogação por pleito da

organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, apresentada à administração pública em, no mínimo, 30 dias antes do término inicialmente previsto (arts. 41, IV, e 55 da Lei Federal n. 13.019/2014).

Atuação em rede

O trabalho das entidades que desenvolvem projetos em conjunto é reconhecido como atuação em rede (art. 35-A da Lei Federal n. 13.019/2014). Trata-se da possibilidade de a signatária do termo de colaboração coordenar e supervisionar outras organizações da sociedade civil para a execução da parceria, sem, contudo, perder a responsabilidade perante a administração pública.

Nesse caso, a organização deverá comprovar, além das demais qualificações, mais de cinco anos de existência (de inscrição do CNPJ) e capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar.

Será firmado um termo de atuação em rede entre as organizações executantes e a celebrante que permitirá o repasse de recurso entre elas, o que deverá ser comunicado ao poder público em até 60 dias.

Possibilidade de subcontratação

O termo de colaboração pode autorizar a subcontratação, que deverá estar prevista no plano de trabalho. Como a parceria envolve um grande conjunto de atividades, é de se esperar que o parceiro não possua a capacidade de, diretamente, prover todos os serviços e bens necessários para a sua execução. Por outro lado, será a organização da sociedade civil a responsável pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal (art. 42, XIX, da Lei Federal n. 13.019/2014).

Assim é que o art. 46 da Lei Federal n. 13.019/2014 autoriza expressamente o pagamento das seguintes despesas, além de outras, com recursos vinculados à parceria: (i) remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; (ii) de diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; (iii) custos indiretos

necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria³⁸; e (iv) aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

É vedado utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria, inclusive pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei (art. 45 da Lei Federal n. 13.019/2014). Por outro lado, é admitida a cessão de servidor para trabalhar junto à OSC (da inteligência do art. 29 da Lei Federal n. 13.019/2014).

Fontes de receita do parceiro

O termo de colaboração envolve a transferência de recursos financeiros ao parceiro. A indicação da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria é condição para a sua celebração (art. 35, II, da Lei Federal n. 13.019/2014).

A liberação dos recursos é realizada em conformidade com o cronograma de desembolso da parceria – exceto nos casos de irregularidades –, devendo ser publicizada, para o controle social e dos órgãos de controle, na plataforma *online* de acompanhamento da parceria (arts. 48 e 50 da Lei Federal n. 13.019/2014). Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública (art. 51 da Lei Federal n. 13.019/2014).

Ademais, estão previstos como benefícios às organizações da sociedade civil, por força dos arts. 84-B e 84-C da Lei Federal n. 13.019/2014: (i) o recebi-



Bignai / Shutterstock.com

mento de doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta da empresa, para fins de dedução de imposto de renda³⁹; (ii) o recebimento de bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; e (iii) as distribuições de prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio. O art. 51, parágrafo único, da Lei Federal n. 13.019/2014 também menciona como possibilidade de fonte de receita das parcerias os rendimentos de ativos financeiros.

Alinhados ao princípio da economicidade (art. 5º da Lei Federal n. 13.019/2014), os termos de colaboração também poderão autorizar o parceiro a explorar outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados. É o caso, em uma parceria em parque, por exemplo, da locação de área para a venda de alimentos e bebidas, a cobrança de ingresso, bilhetes ou similares, a cobrança pela participação em eventos, cursos e oficinas, a venda de produtos ou a cobrança por serviços prestados, entre outros⁴⁰.

2 SELEÇÃO



Chamamento público

Exceto nos casos de dispensa e inexigibilidade⁴¹, a regra é a realização de chamamento público previamente à celebração de parcerias.

O conteúdo mínimo do edital de chamamento público do termo de colaboração compreende a indicação (art. 24 da Lei Federal n. 13.019/2014):

- do objeto da parceria;
- da programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria (art. 35, II da Lei Federal n. 13.019/2014);
- das condições de participação;
- das datas, prazos, condições, local e forma de apresentação das propos-

tas, respeitado o prazo mínimo de 30 dias entre a publicação do edital e o recebimento de propostas (art. 26 da Lei Federal n. 13.019/2014);

- das datas e dos critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;
- do valor previsto para a realização do objeto;
- das condições para interposição de recurso administrativo e regras sobre a liberação de parcelas; e
- das condições prévias à assinatura da parceria e homologação.

Recomenda-se que o edital de chamamento público também contenha item expondo a justificativa para a celebração da parceria. Ademais, ele deverá ser acompanhado da minuta do termo de colaboração como seu anexo.

Processamento da seleção

A fase externa de chamamento público inicia-se com a publicação do edital no sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de 30 dias da apresentação das propostas (art. 26 da Lei Federal n. 13.019/2014).

A lei do MROSC nada prevê, mas é uma boa prática a publicação prévia de minuta do edital em consulta ou audiência pública, com abertura de prazo para o recebimento de contribuições de interessados, em atendimento aos princípios da gestão pública democrática e da participação social (art. 5º da Lei Federal n. 13.019/2014). Essa fase contribui para que a parceria seja debatida com a sociedade, tenha um correto diagnóstico da realidade que necessita ser transformada no parque, a fim de apresentar resultados adequados aos objetivos esperados. No caso de parques que possuem conselhos gestores, também recomenda-se a realização de reunião tendo como pauta a parceria, procedimento que poderá ser obrigatório, a depender da legislação de regência local.

A previsão de regras para pedidos de esclarecimentos pelos interessados no período entre a publicação do edital e o recebimento das propostas também não consta da Lei Federal n. 13.019/2014, mas também é de adoção recomendada.

A etapa seguinte é a da apresentação e do julgamento das propostas, seguida pela divulgação do resultado no sítio eletrônico da administração pública (art. 27 da Lei Federal n. 13.019/2014).



Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos de habilitação, denominados pelo MROSC de requisitos para celebração do termo de colaboração (arts. 28, 33 e 34 da Lei Federal n. 13.019/2014). Verifica-se que o processamento da seleção é feito com “inversão de fases” com relação ao processamento que é regra na Lei Geral de Licitações (Lei Federal n. 8.666/93); ou seja, a seleção da proposta antecede a fase de habilitação. De forma a desburocratizar o procedimento de seleção e dar mais tempo para que a entidade organize os documentos de habilitação, é possível prever que esses sejam apresentados pela organização selecionada nessa fase, não sendo necessário impor a sua apresentação junto com a proposta.

A comissão de seleção deverá, na sequência, encaminhar o processo ao órgão técnico da administração pública, que deverá emitir parecer a respeito da proposta, da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria; da viabilidade de sua execução; do cronograma de desembolso; dos meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; e da designação do gestor da parceria e da comissão de monitoramento e avaliação da parceria (art. 35, V, da Lei Federal n. 13.019/2014).

O órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública também deverá emitir parecer jurídico acerca da possibilidade de celebração da parceria (art. 35, VI, Lei Federal n. 13.019/2014).

O parceiro selecionado será então convocado para a assinatura do termo de colaboração, cujo extrato deverá ser publicado no meio oficial de publicidade da administração pública como condição de eficácia (art. 38 da Lei Federal n. 13.019/2014).



FIGURA 3: Processamento do chamamento público segundo a Lei Federal n. 13.019/2014. FONTE: Elaboração própria.

Julgamento das propostas

No regime jurídico do MROSC, a seleção das propostas de parcerias necessariamente deve envolver a avaliação técnica, com atribuição de pontos e pesos a cada um dos critérios de julgamento estabelecidos.

O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa em que se insere o objeto da parceria, e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento, constitui critério obrigatório de julgamento (art. 26 da Lei Federal n. 13.019/2014). Ressalte-se que a adequação é medida em grau, podendo ser avaliada como suficiente, regular e insuficiente, por exemplo. Já a adequação ao valor de referência pode ser avaliada no critério “tudo ou nada”, como atende ou não atende.

Habilitação

São condições para a celebração do termo de colaboração (art. 33 da Lei Federal n. 13.019/2014):

- que a organização da sociedade civil tenha objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social⁴²;
- que as normas de organização interna da OSC prevejam que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta⁴³;
- que as normas de organização interna da organização da sociedade civil estabeleçam a escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;
- possuir, no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal, ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;
- possuir experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; e
- possuir instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas, não sendo necessária a demonstração de capacidade instalada prévia.

Para comprovação dos requisitos de qualificação, a organização deverá apresentar no âmbito do chamamento público (arts. 33 e 34 da Lei Federal n. 13.019/2014):

- documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, que comprove o tempo de existência da organização;
- certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;
- certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de

sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

- cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;
- relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;
- comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.

Além da qualificação descrita acima, no caso de a organização da sociedade civil atuar em conjunto com outra organização (atuação em rede), deverá também comprovar mais de cinco anos de inscrição no CNPJ e capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede (art. 35 da Lei Federal n. 13.019/2014).

Não há exigência de qualquer certificação prévia, tal como impõem as leis que tratam do termo de parceria com OSCIPs e do contrato de gestão com OS. Também não é possível exigir da organização valor de patrimônio mínimo, garantia da proposta ou índices contábeis, tais como previstos na Lei Geral de Licitações. Diferentemente do que dispõe a lei das organizações sociais, para a celebração das parcerias pelo regime do MROSC não é necessária a presença do poder público e de representantes da sociedade civil na composição do Conselho de Administração da organização.

Impedimentos

É impedida de celebrar termo de colaboração a organização da sociedade civil que (art. 39 da Lei Federal n. 13.019/2014):

- não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
- esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
- tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

- tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; ou a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;
- tenha sido punida com sanção de suspensão de participação em licitação ou chamamento público e impedimento de contratar ou celebrar parceria com a administração; ou declaração de inidoneidade para licitar, participar de chamamento público, celebrar parceria, ou contratar com a administração pública;
- tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;
- tenha entre seus dirigentes pessoa: (i) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos; (ii) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação; (iii) considerada responsável por ato de improbidade, nos prazos legais.

3 GESTÃO, AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS



Alteração da parceria

A Lei Federal n. 13.019/2014 prevê as seguintes hipóteses de alteração da parceria:

- mudança de vigência, devidamente justificada, mediante solicitação da organização da sociedade civil (art. 55, *caput*);
- prorrogação de ofício da vigência pela administração pública, em caso de atraso na liberação de recursos financeiros (art. 55, parágrafo único);
- revisão dos valores ou metas do plano de trabalho (sem especificação de qual das partes dará causa) (art. 57).

A alteração não deverá transfigurar o objeto da parceria, e, caso necessário, a parceira deverá demonstrar capacidade técnica-operacional para cumprir a nova proposta. Ademais, para o primeiro e o terceiro casos de alteração, em havendo impacto nos valores a serem transferidos, deve existir dotação orçamentária para execução da alteração. Na primeira hipótese de alteração da parceria, também poderá haver proposta de modificação nas contrapartidas, o que deverá ser avaliado pela administração pública ao decidir sobre a alteração.

Cabe lembrar também para esse tópico da não aplicação da Lei Federal n. 8.666/93 para as parcerias do MROSC, nos termos do art. 84 da Lei Federal n. 13.019/2014. Assim, não se aplicam os limites de acréscimos e supressões previstos naquela lei para o termo de colaboração.

Monitoramento e avaliação

O monitoramento e a avaliação da parceria dizem respeito ao acompanhamento das metas da parceria e à análise do impacto do benefício social obtido e do cumprimento dos objetivos pactuados. Eles são documentados com a emissão de relatório técnico de monitoramento e avaliação pela administração pública e a sua homologação pela comissão de monitoramento e avaliação (art. 59, da Lei Federal n. 13.019/2014).

Para tanto, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros (art. 58, § 1º, da Lei Federal n. 13.019/2014).

Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os usuários do parque para subsidiar a sua avaliação.

O art. 59, § 1º, da Lei Federal n. 13.019/2014 detalha o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria. Cabe notar que a análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas nessa fase é prevista quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração (art. 59, § 1º, V da Lei Federal n. 13.019/2014).

Prestação de contas

A prestação de contas é dever que decorre da gestão de recursos ou bens públicos. No caso do termo de colaboração, ela é obrigatória especialmente

em função da transferência de recursos públicos para o parceiro, devendo ser feita, no mínimo, até 90 dias do final da parceria, para parcerias com vigência inferior a um ano, ou ao término de cada exercício, para parcerias cuja duração exceda um ano (arts. 49 e 69 da Lei Federal n. 13.019/2014). O prazo ou periodicidade da prestação de contas de cada ajuste deverá constar do termo de colaboração, assim como a sua metodologia. Nas parcerias com vigência maior do que um ano, deverá ser feita, além das prestações de contas anuais, uma prestação final de contas (art. 69, § 1º, da Lei Federal n. 13.019/2014)⁴⁴.

A Lei Federal n. 13.019/2014 impõe à administração pública a edição de um manual de procedimentos para facilitar a realização dessa tarefa pelo parceiro (art. 63, §§ 1º e 3º, da Lei Federal n. 13.019/2014). O manual deverá contemplar diferentes formas de prestação de contas para as suas parcerias, pois o MROSC prevê que o procedimento de prestação de contas deve guardar relação com o valor montante de recursos públicos envolvido (art. 64, § 4º, Lei Federal n. 13.019/2014). É dizer: será possível prever procedimentos simplificados para parcerias cujo valor não seja expressivo, conforme regulamentação do ente federativo em questão.

O foco do MROSC é no controle de resultados, prevendo-se o controle de meios principalmente quando os resultados não forem alcançados. Assim, é conteúdo necessário da prestação de contas a apresentação de elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados (art. 64 da Lei Federal n. 13.019/2014). Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada; a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes, em especial com o plano de trabalho; e a conciliação das despesas com a movimentação bancária demonstrada no extrato bancário da conta específica vinculada à execução da parceria.

De acordo com o art. 66 da Lei Federal n. 13.019/2014, a prestação de contas consiste na apresentação dos seguintes relatórios por parte da organização da sociedade civil:

- relatório de execução do objeto, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados; e
- relatório de execução financeira, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto. Esse segundo relatório será principalmente levado em consideração na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho; caberá à administração pública reger a necessidade de apresentação,

ou não, nesse momento, de comprovantes fiscais, incluindo recibos emitidos em nome da organização da sociedade civil⁴⁵.

O gestor, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias do recebimento da prestação de contas, prorrogável justificadamente por igual período, emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada (arts. 67, 69 e 71 da Lei Federal n. 13.019/2014). Para tanto, considerará os relatórios apresentados pelo parceiro, eventuais relatórios elaborados internamente, visitas técnicas *in loco* eventualmente realizadas, o relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados (art. 65, parágrafo único, da Lei Federal n. 13.019/2014).

É conteúdo mínimo do parecer técnico de análise de prestação de contas:

- os resultados já alcançados e seus benefícios;
- os impactos econômicos ou sociais;
- grau de satisfação do público-alvo (quando da realização de pesquisa de satisfação);
- a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Recomenda-se que o parecer também aborde se o dever de transparência ativa vem sendo cumprido pela parceira, com a disponibilização de todos os documentos e relatórios da prestação de contas na plataforma eletrônica de fiscalização, permitindo a visualização por qualquer interessado (art. 65 da Lei Federal n. 13.019/2014).

É possível que o relatório solicite o cumprimento de diligências pelo parceiro, ocasião em que a nova apreciação também contará com o prazo de até 150 dias da data da apresentação de novos documentos, prorrogável justificadamente por igual período.

Verifica-se que a aprovação de contas no âmbito do MROSC está menos relacionada a um controle financeiro, e mais relacionada ao dispêndio em consonância com o plano de trabalho e para o atingimento das finalidades da parceria. Tanto que a análise financeira não é conteúdo obrigatório do parecer técnico de análise de prestação de contas, sendo analisada apenas subsidiariamente, em caso de descumprimento de metas e objetivos. Nesse sentido, o MROSC aproximou as etapas de monitoramento e avaliação e de prestação de contas, vez que, em ambas, tem-se o controle de resultados.

É importante que o termo de colaboração trate dos casos de aprovação de contas com ressalvas ou rejeição. Por exemplo, a evidência de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal quando cumpridos os objetos e as metas da parceria poderá resultar numa aprovação de contas com ressalvas, vez que inexistente qualquer dano ao erário. Já os casos de rejeição das contas podem envolver omissão no dever de prestar contas; descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, entre outros.

São exemplos de falhas formais na prestação de contas, que a parceria pode prever como não geradoras da rejeição das contas, mas da sua aprovação com ressalvas:

- a extrapolação, sem prévia autorização, dos valores aprovados para cada despesa definida do plano de trabalho, respeitado o valor global da parceria⁴⁶;
- a inadequação ou a imperfeição a respeito de exigência, forma ou procedimento a ser adotado desde que o objetivo ou resultado final pretendido pela execução da parceria seja alcançado.

Nos casos de rejeição das contas, haverá a glosa de valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa (art. 64, § 1º, da Lei Federal n. 13.019/2014), com a determinação das providências administrativas e judiciais cabíveis para devolução dos valores aos cofres públicos, a determinação de instauração de tomada de contas especial⁴⁷ e eventual rescisão unilateral da parceria. Poderá ser admitido o ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias de interesse público, com a apresentação de alteração do plano de trabalho pela parceira.

Regime dos bens

Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria (art. 36 da Lei Federal n. 13.019/2014). Uma opção dada ao administrador público é a sua doação ao final da parceria, quando não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado (art. 36, parágrafo único, da Lei Federal n. 13.019/2014).

Ressalte-se também que o regime do MROSC não admite o superávit da organização da sociedade civil, nem o uso de recursos cruzados, ou seja, que os recursos remanescentes de determinada parceria sejam utilizados em outros projetos. Nesse sentido, a Lei confere em seu art. 52 o dever de serem devolvidos à administração pública ao fim da parceria os saldos financeiros

remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas.

Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção (art. 35, § 5º, da Lei Federal n. 13.019/2014).

Para separar o patrimônio destinado à parceria daquele destinado às demais atividades da OSC, recomenda-se que o edital de chamamento preveja que, após a seleção, será constituída Entidade Privada Sem Fins Lucrativos como Associação de Propósitos Específicos para a gestão do parque, com a respectiva transferência das suas expertises e capacidades técnicas e gerenciais exigidas no edital, para a celebração da parceria. A preocupação é a separação das atividades e bens da OSC das atividades e bens relacionados à parceria, especialmente porque: (a) a OSC continua existindo após o fim da parceria; (b) a OSC pode ter firmado outras parcerias ou exercer outras atividades, o que requer uma separação das atividades⁴⁸. Com essa previsão, caso a OSC adquira um imóvel através da “holding” para sede da OSC, por exemplo, esse imóvel não estará sujeito à reversibilidade ao final da parceria. Já os bens adquiridos pela Associação de Propósitos Específicos para a gestão do parque serão revertidos ao final do acordo.



CONCLUSÃO



O presente guia objetivou, num primeiro momento, apresentar as diferentes parcerias públicas com entidades do terceiro setor aptas a viabilizar parcerias em parques.

As cinco modalidades analisadas foram: os contratos de gestão, firmados com organizações sociais (Lei Federal n. 9.637/98); os termos de parcerias, firmados com organizações da sociedade civil de interesse público (Lei Federal n. 9.790/99); os termos de colaboração, os termos de fomento e acordos de cooperação; esses três firmados com organizações da sociedade civil (Lei Federal n. 13.019/14 - “MROSC”). Apontou-se como necessária para a celebração de todas elas a identificação dos objetivos de interesse público que unirão os esforços do poder público e do parceiro privado, com destaque para a proteção ao meio ambiente, a educação ambiental, o desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável, entre outros.

Na comparação das modalidades com o intuito de identificar quando são adequadas para a celebração de parcerias em parques, verificou-se que aquelas regidas pelo MROSC são aquelas possivelmente mais adequadas na maior parte dos casos. Isso, porque o MROSC possui o regime jurídico mais completo em âmbito nacional, contendo um regramento detalhado da estruturação, celebração e gestão das parcerias de que trata. Ele apresenta como vantagem a uniformidade conferida por uma lei federal robusta, além de sistemática menos burocrática em relação às certificações necessárias para a celebração da parceria, a possibilidade de prestação de contas simplificada e a não incidência das regras da Lei Geral de Licitações (Lei n. 8.666/93 e, mais recentemente, a Lei n. 14.133/21).

Levando em conta que as parcerias em parques envolverão, em sua maioria, a transferência de recursos públicos e a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública – que já disporia de alguma clareza sobre como o parque deverá ser gerido –, o termo de colaboração é o modelo mais aplicável para parcerias dessa natureza. Todavia, no caso de parceria sem a transferência de recursos públicos, ou parceria em que as finalidades de interesse público e recíproco sejam propostas pela organização da sociedade civil, as modalidades recomendadas serão o acordo de cooperação e o termo de fomento, respectivamente.

Por sua vez, os contratos de gestão e os termos de parcerias podem ser entendidos como uma opção nos casos em que o ente federativo possui lei própria sobre tais parcerias e eventual prática administrativa positiva na sua celebração e execução.

A segunda parte do guia envolveu o detalhamento do termo de colaboração, haja vista o entendimento de ser essa a modalidade amplamente recomendada para parcerias em parques com o terceiro setor. Destacaram-se os aspectos do planejamento, estruturação, seleção, gestão e avaliação de tal parceria. As regras e procedimentos ora previstos partem da lei geral do setor, a Lei Federal n. 13.019/2014. Os entes federativos também deverão considerar a incidência de outras leis próprias, em especial aquelas sobre o parque, ou eventual decreto regulamentador local da Lei Federal n. 13.019/2014.

Por fim, ainda existe um grande espaço para o desenvolvimento de parcerias com o terceiro setor no Brasil, e esse material tem como propósito apoiar a estruturação de tais ferramentas e difundir o entendimento por trás da legislação existente. O Instituto Semeia acredita que as parcerias são fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas e a potencialização dos benefícios gerados pelos parques.

Para atingirmos esses objetivos, devemos nos valer do máximo de instrumentos disponíveis para que os parques do Brasil possam cada vez mais ser motivo de orgulho para todos nós. ■■■

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ Como apontado, por exemplo, pela publicação do Instituto Semeia “Parcerias para a Gestão de Parques: Três estudos de caso da África”. <https://bit.ly/2Yx-g7qW>. [«]

² A elaboração deste guia contou com o apoio técnico da especialista Maria Isabela Haro Meloncini, Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. [«]

³ As organizações religiosas e cooperativas podem firmar os ajustes regidos pelo MROSC (Lei Federal n. 13.019/2014), mas não podem ser qualificadas como OSCIP no plano federal e, por conseguinte, firmar termos de parcerias (art. 1º Lei Federal n. 9.790/1999). [«]

⁴ Há discussão sobre a constitucionalidade do art. 2º, §3º, II, da Lei nº 10.101/2000, que proíbe o pagamento de participações nos resultados pelas entidades sem fins lucrativos. O artigo 7º, inciso XI, da CF/88, garante aos trabalhadores a participação nos lucros ou resultados, conforme definido em lei. Há quem questione a possibilidade de a lei excluir tal direito do trabalhador das organizações do terceiro setor, argumentando que caberia à lei apenas a regulamentação do dispositivo constitucional no sentido de dar forma à fruição do direito (conferir Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.236 (“ADI 5236”), pendente de julgamento). A participação nos lucros tem natureza remuneratória e contraprestacional, paga em razão de um trabalho bem-sucedido pelo empregado, daí que pode ser diferenciada da distribuição de lucros. No que tange ao pagamento de prêmio, bônus ou gratificações pelas entidades sem fins lucrativos (bônus ou gratificações), a legislação não veda o seu pagamento, mas há risco de ser equiparado à distribuição de lucros, estando sujeito às mesmas discussões aqui expostas. [«]

⁵ Arts. 2º, inciso I, 33 e 36 da Lei Federal n. 13.019/2014; art. 1º da Lei Federal n. 9.637/1998; art. 1º, § 1º da Lei Federal n. 9.790/1999; art. 44 e ss, 1.093 e ss do Código Civil; Lei Federal n. 9.867/1999. [«]

⁶ Os encargos usuais das parcerias em parques podem ser identificados no Guia Prático de Parcerias em Parques do Instituto Semeia, p. 31. http://semeia.org.br/arquivos/2019_Guia_pratico_de_Parcerias_em_Parques.pdf. [«]

⁷ Os objetivos indicados na tabela são exemplificativos, destacados dentre aqueles que parecem possuir maior pertinência com parcerias em parques. Porém, pode haver outros dentre aqueles presentes no art. 5º da Lei Federal n. 13.019/2014, no art. 1º Lei Federal n. 9.637/1998 ou no art. 3º da Lei Federal n. 9.790/1999 que também possam ser relevantes para parcerias em parques. [«]

⁸ Arts. 36, parágrafo único, e 62, I, da Lei Federal n. 13.019/2014. art. 12 da Lei Federal n. 9.637/1998; art. 12 da Lei Federal n. 9.790/1999. [«]

⁹ Art. 40, da Lei Federal n. 13.019/2014. [«]

¹⁰ Art 42, XIX, da Lei Federal n. 13.019/2014; arts. 4º, VIII, e 17 da Lei Federal n. 9.637/1998; art. 14 da Lei Federal n. 9.790/1999. A alínea “d”, inciso IX, do art. 45 da Lei 13.019/2014, que vedava a realização de obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas nas parcerias sob o regime do MROSC, foi revogada. Contudo, o art. 3º, III do Decreto Federal n. 9.190/2017 vedou a qualificação de organizações sociais para o fornecimento de instalação, bens, equipamentos ou execução de obra pública em favor da administração pública federal. [«]

¹¹ A persecução do interesse público é condição de participação necessária em certames para celebração de parcerias com o terceiro setor. Por exemplo, conforme o art. 33 da Lei Federal n. 13.019/2014, é condição para celebração de parcerias regidas pelo MROSC que a organização da sociedade civil tenha objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. [«]

¹² A Lei Federal n. 11.079/2004 estabelece a vedação da celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos ou que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (art. 2º, § 4º). [«]

¹³ A prestação de contas detalhada pode ser considerada por alguns parceiros privados como um óbice à celebração de tais ajustes, por ser demasiadamente burocrática, mas também pode ser um benefício na gestão de uma parceria com objetivos ambiciosos. Nesses casos, atingir os objetivos a cada fase de avaliação pode ser tarefa árdua para o parceiro. Mesmo assim, a prestação de contas financeira demonstrará não haver irregularidade na prestação, tendo sido feito tudo o quanto planejado. Indicará, porém, a necessidade de repactuar os objetivos da parceria de forma mais realista. [«]

¹⁴ Conforme será detalhado adiante no documento, a ideia e outros aspectos da parceria poderão contar com subsídios de interessados através de Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) (arts. 18 a 21 da Lei Federal n. 13.019/2014). As propostas levadas à administração pública deverão indicar o interesse público envolvido, conter o diagnóstico da realidade que se quer modificar e, quando possível, a indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida. O PMIS é facultativo, não vincula a administração pública à publicação de chamamento público, e

nem torna as organizações participantes no PMIS impedidas de participar no eventual chamamento público subsequente. [«]

¹⁵ Mas não há um impedimento que a realização de investimentos componha o escopo das parcerias (arts. 42, XIX, e 46, IV, da Lei Federal n. 13.019/2014). A caracterização do que é um investimento vultuoso dependerá da realidade do ente federativo celebrante. As concessões costumam ser os arranjos contratuais mais adequados para que o parceiro privado busque fontes de financiamento, daí serem a modalidade mais adequada quando envolve investimentos. Não se trata de uma questão jurídica, mas mercadológica, relativa à oferta de de financiamento, sendo possível que, no futuro, o mercado financeiro possua opções adequadas de financiamento também para o terceiro setor. [«]

¹⁶ Data base de 2019. IPEA. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>; acesso junho 2021. [«]

¹⁷ É o caso, por exemplo, do Instituto Ekos Brasil, com a atuação em projetos de conservação e planejamento de áreas naturais, capacitação técnica em recuperação ambiental, estruturação e operação de investimentos sustentáveis com impacto socioambiental, e intercâmbio técnico-científico entre entidades brasileiras e internacionais (conferir em <https://ekosbrasil.org/quem-somos/>; acesso junho 2020). [«]

¹⁸ Caberá ao poder público identificar, a cada projeto, as entidades potencialmente interessadas. [«]

¹⁹ Outros arranjos públicos-privados com o terceiro setor aqui não incluídos por não terem pertinência temática com as parcerias em parques são aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para participarem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS) nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; os termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei n. 13.018, de 22 de julho de 2014; e as parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos. A Lei Federal n. 13.019/14 restringiu a celebração dos convênios regidos pela Lei Federal n. 8.666/93 aos arranjos entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou os convênios para participação no SUS acima mencionado. [«]

²⁰ Ressalte-se que o Decreto nº 9.190/2017 aplica-se apenas para a administração federal, isto é, para órgãos e entes da União. Ele não se aplica – nem mesmo subsidiariamente – para as relações travadas por Estados e Municípios com as OS. [«]

²¹ Não se aplica às organizações sociais a exigência de concurso público ou de licitação, mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de

obras e serviços deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal. [«]

²² É o caso do Acórdão nº 2057/2016, Plenário, no TC 023.410/2016-7, do Tribunal de Contas da União, que teve por objeto informações a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde. [«]

²³ Enquanto para as parcerias dispostas no MROSC basta o regramento da lei federal (sendo opcional regulamentação local), o contrato de gestão e o termo de parceria recomendam a existência de lei específica do ente federativo. Ressalte-se a importância de lei própria do ente federativo no caso de contrato de gestão e de termo de parceria, em especial porque a lei federal não abrange diversos aspectos da seleção e celebração da parceria. Ademais, a Lei Federal n. 9.637/98 e a Lei Federal n. 9.790/1999 regem as parcerias da União, sendo de aplicação apenas subsidiária nos demais entes federativos. [«]

²⁴ As cláusulas essenciais compõem o conteúdo mínimo do acordo e, para os termos de colaboração, estão detalhadas no item “Cláusulas essenciais do termo de colaboração” da parte II.1 deste documento. [«]

²⁵ Deve-se considerar que há poucas diferenças no regramento jurídico do termo de colaboração e do termo de fomento, prevendo a Lei Federal n. 13.019/2014 regras idênticas para a seleção e celebração de ambos. Do ponto de vista do objeto, ambos envolvem a transferência de recursos financeiros, sendo o primeiro para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, propostas pela administração pública, enquanto o segundo para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, propostas pelas organizações da sociedade civil. Porém, em ambos os casos há propostas pelo parceiro, o que reduz a diferença entre ambos. Para ambas as modalidades de parcerias, o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa em que se insere o objeto da parceria constitui critério obrigatório de julgamento (art. 26 da Lei Federal n. 13.019/2014). Assim, o plano de trabalho a ser executado é, em ambos os casos, parcialmente fruto da proposta apresentada pelo parceiro na fase de seleção. Ademais, ambas as formas admitem a realização de PMIS previamente ao processo de seleção, o que também pode contribuir para que a administração pública defina com maior clareza o objeto das parcerias. Nos casos em que há evidentemente grande definição das finalidades de interesse público e recíproco por parte do poder público, estar-se-á diante de um termo de colaboração. Já em casos em que tais finalidades estiverem abertas a amplas e diversas propostas na fase de seleção, estar-se-á diante de um termo de fomento. Entre esses extremos, há um espectro de casos em que ambas as modalidades poderão ser admitidas. [«]

²⁶ Cessão de bens pelo poder público, percepção de receitas acessórias no

parque ou a cessão de servidores são configurados como repasse de recursos públicos. [«]

²⁷ Os termos de fomento também poderão seguir o quanto previsto nessa parte do documento, haja vista o tratamento idêntico dado pela Lei Federal n. 13.019/2014 a ambas as modalidades de parcerias. Contudo, lei própria do ente federativo ou decreto regulamentador do MROSC poderão prever diferenças no regime.

Já os acordos de cooperação possuem algumas regras específicas, em especial por não envolverem a transferência de recursos públicos. Eles prescindem de chamamento público, exceto quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto na lei do MROSC e, portanto, o quanto exposto neste documento (art. 29 da Lei Federal n. 13.019/2014). Já as regras de formalização e execução previstas no MROSC são muito semelhantes para as três modalidades de parcerias. Assim, o item sobre “cláusulas essenciais do termo de colaboração” também se aplica para acordo de cooperação, com exceção no que diz respeito à transferência de recursos públicos e ao seu controle. Já o único requisito para celebração do acordo de cooperação exigível é o de que a organização da sociedade civil tenha objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social (art. 33, § 1º, da Lei Federal n. 13.019/2014). [«]

²⁸ Instituto Semeia. Guia Prático de Parcerias em Parques 2019. http://semeia.org.br/arquivos/2019_Guia_pratico_de_Parcerias_em_Parques.pdf. [«]

²⁹ Existem diversos exemplos de normas regulamentadoras da Lei Federal n. 13.019/2014 em diferentes níveis federativos. Um exemplo é o Decreto Estadual nº61.981/2016, do Estado de São Paulo, que procedimentaliza a aplicação das parcerias com organizações da sociedade civil no âmbito da administração direta e autárquica do estado. [«]

³⁰ Por exemplo, é possível, na fase de estruturação do projeto, listar impactos positivos do uso público do parque no desenvolvimento local ou regional. Há inclusive benefícios que quaisquer parques trazem ao seu arredor. As pessoas que vivem a uma curta distância de um parque são mais propensas a usar parques e a praticar mais atividade física do que os residentes que moram mais longe, por exemplo (Centers for Disease Control and Prevention. State Indicator Report on Physical Activity, 2014. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services; 2014. www.cdc.gov/physicalactivity/downloads/pa_state_indicator_report_2014.pdf; acesso em: jun. 2020). [«]

³¹ É possível condicionar parte dos repasses de recursos ao atingimento de determinadas metas. Nesse modelo, a Administração Pública repassaria, no início

da parceria, um determinado montante de recursos públicos que serviria apenas para que a organização da sociedade civil estruturasse a operação de um Título de Desenvolvimento Social (Social Impact Bond), análogo ao modelo contratual Pay for Success norte-americano. Na sequência, esta organização da sociedade civil celebraria contratos com investidores privados, sendo que o lastro desses contratos seria a perspectiva de um segundo repasse de recursos públicos na eventualidade do projeto ser bem-sucedido. É necessário que a parceira OSC realize essa intermediação, haja vista a criação dos adequados incentivos econômicos para o sucesso e a impossibilidade de superávit da OSC. SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho; ADIB, Luccas Augusto Nogueira. Títulos de Desenvolvimento Social: utilizando a lógica do mercado de capitais para financiar políticas públicas no Brasil. Revista Digital de Direito Administrativo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Universidade De São Paulo. Dezembro de 2015. Disponível em <www.revistas.usp.br/rdda>; acesso em: mai. 2020. [«]

³² A Plataforma +BRASIL é o antigo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), sistema no qual é registrado todo o ciclo de vida das parcerias do terceiro setor com a administração federal ou com recursos da União, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final. [«]

³³ A lei exime os Municípios de até 100 mil habitantes da obrigação de gerir as parcerias mediante plataforma eletrônica (art. 81-A, II, da Lei Federal n. 13.019/2014). [«]

³⁴ Repasse a organizações da sociedade civil não integra limite de gastos com pessoal da LRF, pois não há mera terceirização de mão de obra conforme entendimento fixado sobre o tema pelo STF (ADI 1.923) e pelo TCU (Acórdão 2.444/2016). A dúvida é relevante em razão da recente Portaria 233/2019, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O artigo 169 da Constituição Federal atribui à lei complementar competência para estabelecer os limites de despesa com pessoal ativo e inativo de cada um dos entes federativos. Trata-se da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que traz os limites de despesa total com pessoal que cada ente federativo deve respeitar. O art. 18, parágrafo 1º, da LRF estabelece que “os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”. A Portaria STN 233/2019 ampliou referida disposição da LRF a gastos com contratação de organizações da sociedade civil e estabeleceu prazo para inclusão dos valores contratados com entidades do terceiro setor no cálculo do limite de gastos com pessoal de cada ente federativo. Ocorre que tal ampliação é inconstitucional (por afronta ao artigo 169 da CF/88) e ilegal (por afronta ao artigo 18 da LRF). [«]

³⁵ Para a estimativa do valor da parceria, cumpre verificar os tributos incidentes sobre as atividades das organizações da sociedade civil pertinentes e os

benefícios fiscais aplicáveis. Em geral, os tributos incidentes sobre as atividades das organizações da sociedade civil são:

	Patrimônio	Renda	Serviço	Contribuições Sociais
Federal	ITR, II, IPI	IR, IOF		Cota Patronal do INSS, PIS e demais contribuições sobre a folha de pagamento, Cofins, CSLL
Estadual	ITCMD, IPVA		ICMS	
Municipal	IPTU, ITBI		ISS	

FONTE: A Tributação das Organizações da Sociedade Civil. Pensando Direito n. 53. IPEA. PNUD. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério de Justiça. Brasília, 2015.

No entanto, as organizações sem fins lucrativos gozam de alguns benefícios fiscais em razão de imunidade e isenções tributárias. As imunidades variam de acordo com o tipo da entidade e a depender da legislação de cada ente, daí o porquê de a análise de tributos ser única para cada projeto. A Constituição Federal, no art. 150, VI, c, prevê que o ente tributante está proibido de instituir impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, desde que elas cumpram os requisitos da lei. No âmbito da União, o CTN elenca, em seu art. 14, os pressupostos que as entidades têm que cumprir para poder gozar de tal imunidade. No entanto, as legislações ordinárias federal, estaduais e municipais instituem outros requisitos a serem cumpridos pelas entidades a fim de usufruírem desse direito. Para imposto sobre a renda, as entidades devem cumprir os requisitos previstos no art. 12 da Lei Federal n. 9.532/1997, norma que, contudo, veda que as entidades remunerem, por qualquer forma, seus dirigentes pelos serviços prestados. Esse não é o um requisito do MROSC, e, portanto, caberá analisar se as potenciais celebrantes da parceria seguem, ou não, tal requisito. [«]

³⁶ A comissão de monitoramento e avaliação e a designação do gestor da parceria poderão ser feitas como condição precedente da assinatura do termo de colaboração, nos termos do art. 35 da Lei Federal n. 13.019/2014. [«]

³⁷ Deve-se atentar para o caso de a legislação local eventualmente prever limitação de prazo para a parceria. [«]

³⁸ São exemplos de custos indiretos internet, aluguel e telefone, a remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica, entre outros. [«]

³⁹ Permite-se à empresa doadora fazer a dedução de até 2% do seu lucro operacional bruto. O limite de 2% deve ser calculado antes do cômputo da própria doação, diminuindo, portanto, o imposto de renda e a contribuição social devidos. [«]

⁴⁰ Não se admite, porém, o superávit da organização da sociedade civil, nem o uso de recursos cruzados, ou seja, que os recursos remanescentes de determinada parceria sejam utilizados em outros projetos. Nesse sentido, a Lei confere em seu art. 52 o dever de serem devolvidos à administração pública, ao fim da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas. [«]

⁴¹ Os casos de dispensa e inexigibilidade de chamamento público para a celebração de parcerias regidas pelo MROSC estão previstos nos arts. 30 a 32 da Lei Federal n. 13.019/2014. [«]

⁴² Requisito dispensado para organizações religiosas e cooperativas. [«]

⁴³ Requisito dispensado para organizações religiosas e cooperativas. [«]

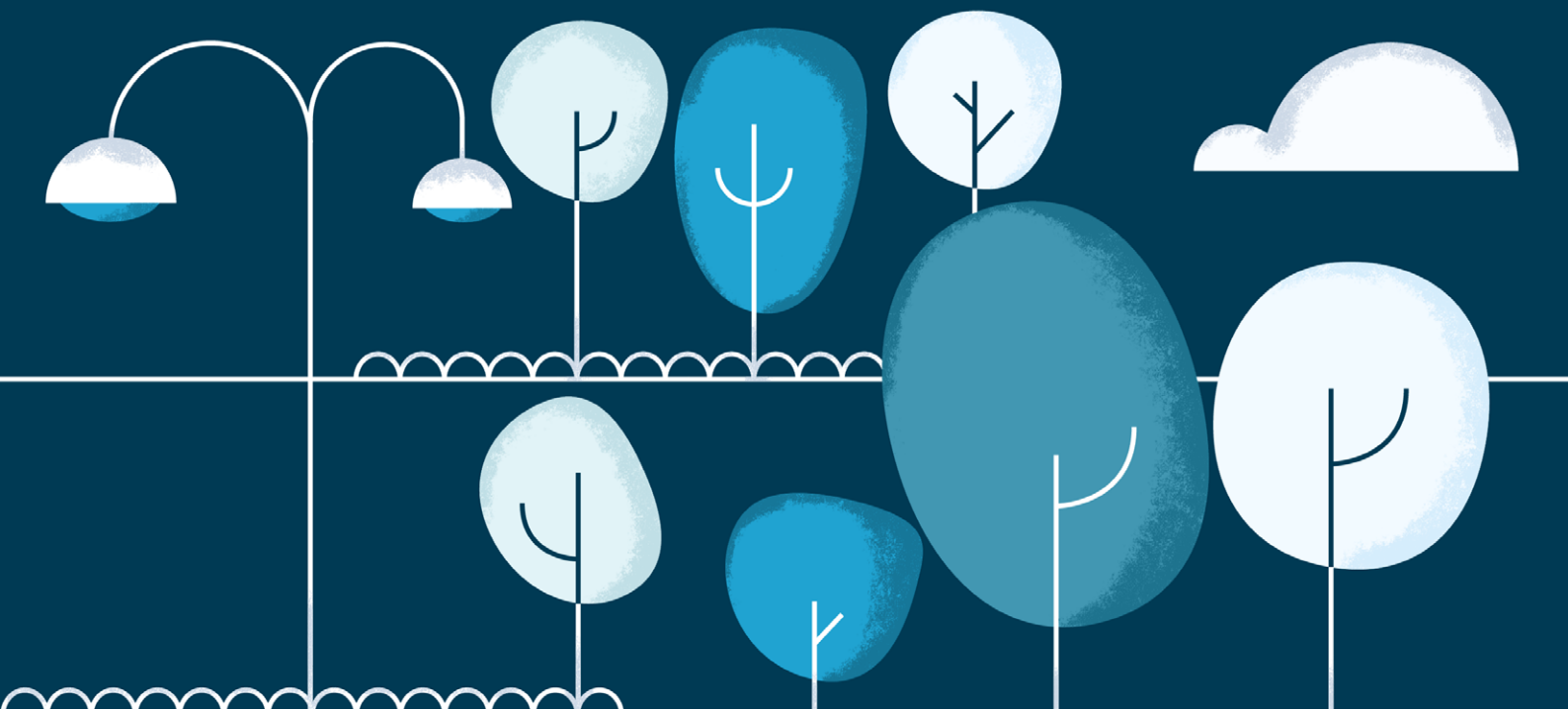
⁴⁴ Ressalta-se que, à diferença de outros contratos administrativos, a prestação de contas do MROSC não é feita a cada parcela de pagamento. Ademais, independentemente dos prazos para prestação de contas, cabe ao gestor, na sua atividade de fiscalização, realizar o monitoramento preventivo e saneador de irregularidades ao longo da vigência da parceria. [«]

⁴⁵ O Decreto regulamentador do MROSC no Distrito Federal (Decreto Distrital nº 37.843/2016), por exemplo, não exige a apresentação de relatórios e documentos pelo parceiro no caso da prestação de contas simplificada, para parcerias de menos vulto. [«]

⁴⁶ Como consequência, não necessita submeter à aprovação prévia da Administração Pública variações razoáveis na aquisição de bens e serviços por valores unitários superiores àqueles previstos no plano de trabalho, quando não alterar o valor global da parceria firmada. [«]

⁴⁷ A tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, regrado por cada ente, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal a fim de obter o respectivo ressarcimento. A Lei do MROSC não dispõe sobre o seu procedimento, cabendo essa ser objeto de regulamentação no âmbito da administração pública. Em geral, as normas dos tribunais de contas possuem regras sobre o processo de tomada de contas especial no seu âmbito. A instauração da tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas da União está regrada pela Lei Federal n. 8.443/1992 e pela IN TCU 71/2012. [«]

⁴⁸ Essa previsão já vem sendo adotada em parcerias (por exemplo, pelo ICM-BIO, para contrato de gestão da Unidade Escola ACADEBio/Flona de Ipanema), Conferir em <<http://ava.icmbio.gov.br/mod/page/view.php?id=2848>>; acesso em: jun. 2020. [«]



EXPEDIENTE

Instituto Semeia

Fernando Pieroni

Diretor-Presidente

Rodrigo Góes

Coordenador de Projetos

Adriano Alexandr Sundfeld

Analista de Projetos

Bárbara Matos Soares de Sá

Gerente de Projetos

Consultoria Técnica

Maria Isabela Haro Meloncini



Toolkit para Parcerias

PARQUES E TERCEIRO SETOR: PARCERIAS PARA O FORTALECIMENTO DA GESTÃO

semeia.org.br

