



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

O controle e a burocratização no novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil

Caroline Faria Pierantoni

Rio de Janeiro
2016

CAROLINE FARIA PIERANTONI

**O controle e a burocratização no novo marco regulatório das parcerias entre a
Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil**

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Professor Orientador: Maria Carolina Cancellata Amorim.

Rio de Janeiro
2016

O CONTROLE E A BUROCRATIZAÇÃO NO NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Caroline Faria Pierantoni

Graduada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Técnica de Atividade Judiciária e Assessora de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - TJRJ.

Resumo: O terceiro setor se refere a entidades privadas sem fins lucrativos, com as quais o Estado formaliza parcerias jurídicas para o desempenho de atividades socialmente relevantes. Os fundamentos básicos para a formalização dessas parcerias pautam-se no princípio da subsidiariedade e na ideia de fomento. Tradicionalmente, os vínculos entre a Administração Pública e as entidades paraestatais foram disciplinadas em leis esparsas e muitas vezes lacunosas, sendo costumeiro a ocorrência de fraudes e desvios de verbas públicas. Com o fim de resolver essa problemática, a Lei n. 13.019/14 visa regulamentar o tema de forma ampla, buscando propiciar maior uniformidade, segurança jurídica, transparência e eficiência, com base em um controle de resultado. No entanto, o diploma legal objeto do presente trabalho apresenta meios burocráticos e amplos de fiscalização, colocando em xeque a sua eficácia e aplicabilidade, sobretudo diante do quadro deficitário do aparato estatal, tanto orçamentário quanto de pessoal. A essência do trabalho é abordar as mudanças introduzidas pelo novo marco regulatório do Terceiro Setor, analisando seus principais institutos e discutindo sobre sua efetiva aplicação prática.

Palavras-chaves: Direito Administrativo. Terceiro Setor. Lei n. 13.019/14. Organização da Sociedade Civil.

Sumário: Introdução. 1. Aspectos gerais da Lei n. 13.019/14 e seus principais institutos. 2. Burocratização e formas de controle dispostas no novo marco regulatório do Terceiro Setor. 3. Problemáticas presentes na Lei n. 13.019/14: a dicotomia entre o controle de resultado e as exigências instrumentais e a deficiência do aparato estatal. Conclusão. Referência.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute as características principais do novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil introduzidas pela Lei n. 13.019/14, recentemente alterada pela Lei n. 13.024/15, e regulamentada pelo Decreto n. 8.726/16.

Procura-se demonstrar os aspectos gerais do novo diploma legal, fazendo uma síntese de seus principais institutos e efetivando uma análise crítica sobre as finalidades e objetivos buscados pela nova regulação.

Tem-se que a Lei n. 13.019/14 dispõe sobre inúmeros meio de controle e formas de burocratização do vínculo dos entes estatais com as denominadas Organizações da Sociedade Civil, em dissonância com suas diretrizes fundamentais, que visam um controle de resultado. A aparente incompatibilidade das diretrizes legais com suas disposições práticas termina por colocar em xeque sua aplicabilidade e a eficiência das próprias parcerias já formadas entre o Estado e as entidades privadas.

Desta forma, a essência do trabalho é abordar esse novo marco regulatório, visando comentar suas principais inovações e as problemáticas de suas disposições.

Para tanto, serão abordadas as posições doutrinárias a respeito do tema, de modo a conseguir discutir se as disposições trazidas na presente lei serão eficazes para cumprir o objetivo finalístico por ela proposto.

O tema traz inovação no ordenamento jurídico e merece atenção, vez que altera substancialmente o sistema de parcerias do Estado com o Terceiro Setor, cumprindo destacar que essas associações com entidades privadas visam promover uma atuação mais eficiente do Estado na prestação de serviços de relevo social, sendo sua regulação de suma importância para o quadro organizacional da Administração Pública.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho apresentando as alterações introduzidas pela Lei n. 13.019/14, em especial sua aplicabilidade, abrangência e amplitude legislativa.

Segue-se analisando as diretrizes básicas e o arcabouço principiológico da nova legislação, efetivando uma análise de seus principais institutos.

O segundo capítulo destina-se a examinar as formas de controle e as exigências previstas no novo marco regulatório, demonstrando o seu detalhamento quantitativo e qualitativo.

O terceiro capítulo busca analisar se a ordem normativa introduzida pela Lei n. 13.019/14 propicia uma ênfase ao controle de resultado ou termina por trazer a burocratização dos meios de parcerias, não sendo eficaz para o fim a que se propõem.

Ademais, questiona-se se o aparelho organizacional da Administração Pública encontra-se apto a conformasse com o quadro de exigências e controle apresentado pela legislação em análise, sobretudo diante da histórica ineficiência na gestão da máquina administrativa, aliada a escassa disponibilidade orçamentária e a falta de especialização técnica de seus servidores.

Por fim, defende-se que o controle exacerbado e burocrático promove um afastamento do objetivo primordial das parcerias entre os entes públicos com as Organizações da Sociedade Civil, desestimulando esses vínculos e propiciando um esvaziando do próprio diploma legal, sendo necessário haver um equilíbrio entre os meios de fiscalização e as metas estabelecidas, bem como um efetivo investimento em especialização dos agentes públicos e do próprio aparato estatal.

A pesquisa que se pretende realizar seguirá a metodologia bibliográfica, de natureza descritiva – qualitativa.

1. ASPECTOS GERAIS DA LEI N. 13.019/14 E SEUS PRINCIPAIS INSTITUTOS

Em termos gerais, tem-se que o terceiro setor se refere a entidades privadas sem fins lucrativos, com as quais o Estado formaliza parcerias jurídicas¹ para o desempenho de atividades socialmente relevantes.

Segundo Marçal Justem Filho²:

o terceiro setor é integrado por sujeitos e organizações privadas que se comprometem com a realização de interesses coletivos e a proteção de valores supraindividuais. Enfim, é uma manifestação da sociedade para promover a realização dos direitos fundamentais, especialmente em vista da constatação da insuficiência dos esforços estatais para o atingimento de tais objetivos.

Tratam-se de entidades que não integram a estrutura formal da Administração Pública, tendo natureza jurídica privada, na forma de fundações e associações civis, conforme artigos 44 e seguintes do Código Civil³.

De acordo com Diogo de Figueiredo⁴:

o vínculo jurídico que caracteriza a colaboração administrativa terá a natureza de uma delegação administrativa atípica, através da qual uma entidade pública competente para a prossecução de determinado interesse público transfere à entidade privada de colaboração o exercício de certas funções ou prerrogativas próprias da Administração Pública.

Os fundamentos básicos para a formalização dessas parcerias pautam-se no princípio da subsidiariedade e na ideia de fomento⁵.

¹ Flavio Amaral [informação verbal] salienta a natureza jurídica convencional de tais parcerias, em uma relação dialógica do Estado com a sociedade. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestrante: Flavio Amaral. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: MPRJ, 2015.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 315.

³ BRASIL. Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 26 ago. 2016.

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.311.

⁵ "[...] no Estado contemporâneo, torna-se cada vez mais frequente o uso das técnicas de encorajamento. Tão logo começemos a nos dar conta do uso dessas técnicas, seremos obrigados a abandonar a imagem tradicional do direito como ordenamento protetor-repressivo. Ao lado desta, uma nova imagem toma forma: a do ordenamento jurídico como ordenamento com função promocional". BOBBIO, Norberto. *Da estruturação à função: novos estudos de teoria do direito*. 1. ed. São Paulo: Manole, 2007. p. 13.

O Estado deve ter uma atuação subsidiária, de forma a incentivar que os próprios particulares sejam autossuficientes e isso ocorre por meio de fomentos, isto é, repasse de benefícios públicos e recursos humanos e materiais.

Parte-se da premissa histórica de que o Estado não tem capacidade técnica e orçamentária para prestar e gerir todas as necessidades de uma sociedade. Dessa forma, visando uma atuação mais eficiente, busca-se a formalização de associações com entidades organizadas, que já possuem a expertise e maior flexibilidade para prestar serviços de relevo social.

Nesse aspecto, leciona José dos Santos Carvalho Filho⁶:

o nosso sistema, como se pode observar, tem na parceria entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos o seu núcleo jurídico. A descentralização administrativa nesse tipo de atividade pode propiciar grande auxílio ao governo, porque as organizações sociais, de um lado, têm vínculo jurídico que as deixa sob controle do Poder Público e, de outro, possuem a flexibilidade jurídica das pessoas privadas, distantes dos freios burocráticos que se arrastam nos corredores dos órgãos públicos

Tradicionalmente, as parcerias entre o Estado e entidades paraestatais sempre foram disciplinadas em leis esparsas e muitas vezes lacunosas⁷. E, em que pese a importância de formalização de tais vínculos associativos, o que se tem verificado na prática é uma total falta de uniformidade na regulação e a ocorrência de fraudes e desvios de verbas públicas, em dissonância com os objetivos precípuos não só das parcerias em comento como de nosso ordenamento jurídico como um todo.

Sobre o tema, Di Pietro⁸ destaca:

as relações jurídicas entre a Administração Pública e as entidades do terceiro setor têm sido campo fértil para os desvios dos objetivos que justificam a celebração de parcerias entre os setores público e privado para fomento de atividades sociais de interesse público; como também têm propiciado o desrespeito das finalidades institucionais das entidades parceiras; e, principalmente, têm provocado o desvio de vultosos recursos públicos para finalidades outras que não são de interesse público.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27.ed.rev., ampl. e atual. até 31-12-2013.- São Paulo: Atlas, 2014, p. 548.

⁷ "(...) ocorre que as normas até então existentes eram imprecisas, insuficientes e não deixavam claras quais regras eram aplicáveis às parcerias com as organizações da sociedade. Afinal de contas, até a edição da Lei n. 13.019/2014, os contratos e convênios com essas entidades eram julgados pelo Tribunal de Contas com base na Lei n. 8.666/93, e as parcerias eram analisadas sem critérios específicos, com base em uma legislação que não foi construída com esse objetivo". MARIELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 10 ed. - São Paulo: Saraiva, 2016. p. 246.

⁸ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. *Direito Administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 644

Com o fim de resolver essa problemática, a Lei n. 13.019/14⁹, denominada a Lei de Fomento e de Colaboração, visa regulamentar o tema de forma ampla, buscando propiciar maior uniformidade, segurança jurídica, transparência e eficiência, caracterizando-se como um verdadeiro marco regulatório do Terceiro Setor¹⁰.

Nesse sentido, Gustavo Henrique¹¹ leciona:

o grande propósito que inspirou a elaboração desta norma foi a necessidade de se conferir uniformidade de tratamento e, com isso, maior segurança jurídica às parcerias celebradas entre o Estado e o Terceiro Setor. Isso porque a legislação relacionada ao tema regulamentava cada espécie de parceria de forma peculiar e distinta.

O susomencionado autor, ainda salienta que:

(...) a Lei Federal nº 13.019/14 teve o objetivo de instituir normas que estimulassem a gestão pública democrática, o fortalecimento da participação social, a transparência na aplicação dos recursos e a maior eficiência do controle, como instrumento para combater o ambiente de imoralidade que por inúmeras vezes se apresentou no cenário brasileiro de parcerias.

Diante do quadro reflexivo acima apresentado, verifica-se que o intuito basilar do novo diploma legal é instituir normas gerais para a parceria entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil visando à consecução de finalidades de interesse público, em regime de mútua cooperação.

Nesse ponto, a primeira controvérsia acerca da nova regulação encontra-se em sua amplitude legislativa, de modo que se discute se a mesma teria abrangência de uma lei federal ou nacional, havendo ainda questionamento acerca de sua constitucionalidade formal.

É sabido que o artigo 22, XXVII da CRFB/88¹² confere competência privativa para União legislar sobre licitações e contratos. Nos mesmos moldes, é cediço que o regime

⁹ "A lei de Fomento e Colaboração, portanto, é resultado de uma tramitação de 10 (dez) anos do tema no Congresso Nacional, tendo sido elaborada após análise da normativa vigente, de recomendações de órgão de controle, bem como de contribuições de diversos atores, gerando um largo debate entre parlamentares, especialistas da área, consultores, servidores públicos, organizações da sociedade civil e acadêmicos". FREITAS. Aline Akemi. Os alicerces da nova Lei de Fomento e de Colaboração (Lei nº 13.019/2014): para um controle por resultado. *Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS*, Belo Horizonte, ano 9, n.17, p. 11-36, jan./jun. 2015.

¹⁰ "De forma geral, a Lei nº 13.019/2014 traz uma ruptura substancial com o modelo utilizado até a sua entrada em vigor. Assumindo-se que o convênio não tem sido usado como melhor instrumento de parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil, a proposta visa criar um efetivo marco regulatório das parcerias entre esses atores". *Ibid.*

¹¹ SCHIEFLER. Gustavo Henrique Carvalho. Comentários sobre a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias: uma análise a partir da Lei Federal nº 13.019/2014. *Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS*, Belo Horizonte, ano 8. n. 16, p. 123, jul./dez. 2014.

¹² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados,

jurídico contratual se caracteriza pela existência de obrigações recíprocas e contrapostas, diversamente da sistemática aplicada as parcerias, as quais veiculam esforços convergentes para alcançar um único objetivo.

Diante disso, indaga-se não só a constitucionalidade formal por vício de competência da presente lei, como também há dúvidas em saber quais dispositivos emanariam regras gerais.

Nesse sentido, salienta Di Pietro¹³:

a lei, quanto a esse aspecto, padece do mesmo vício da Lei nº 8.666, de 21-6-93 (lei de licitações e contratos administrativos), porque não diz quais as normas gerais, dando a impressão de que todas as contidas na lei têm essa natureza. Como consequência, ficará ao sabor do intérprete definir, na aplicação da lei, quais as normas que realmente são “gerais”, de observância obrigatória para todos os entes federativos.

Na mesma linha de intelecção, o professor Rafael Oliveira¹⁴ destaca:

todavia, não vislumbramos, em análise preliminar, autorização constitucional para a União elaborar normas gerais sobre parcerias entre as Administrações Públicas, Direta e Indireta, com entidades privadas sem fins lucrativos. Isso porque as referidas parcerias são instrumentalizadas por convênios (termo de colaboração ou termo de fomento) e não por contratos propriamente ditos.

Em termos principiológicos, o recente diploma legal tem como fundamento a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, pautando-se nos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.¹⁵

No que se refere à aplicabilidade, tem-se que podem ser sujeitos passivos, aptos a celebrar parcerias com os entes públicos¹⁶: 1) entidade privada sem fins lucrativos que aplique os recursos recebidos e eventuais excedentes integralmente na consecução do respectivo objeto social; 2) as sociedades cooperativas, bem como as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; 3) as sociedades alcançadas por programas e

Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

¹³ PIETRO, op. cit., p. 629.

¹⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos*- 5. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015 p. 312/314.

¹⁵ Art. 5º da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

¹⁶ Artigo 2º, I, “a”, “b” e “c” da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; 4) as sociedades capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social e 5) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social.

Em relação ao sujeito ativo¹⁷, o diploma legal considera como Administração Pública não apenas os entes da administração direta, como também os da indireta, ressalvando apenas a necessidade das empresas públicas e sociedades de economia mista caracterizarem-se como prestadoras de serviços públicos.

Em que pese o rol amplo de legitimados, a legislação em análise exclui expressamente de sua incidência¹⁸: 1) as transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com a lei em análise; 2) os contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637/98¹⁹; 3) os convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na área da saúde e da cultura, nos termos do § 1o

¹⁷ Artigo 2º, II da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

¹⁸ Art. 3º da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

¹⁹ Art. 2o São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

do art. 199 da Constituição Federal²⁰ e do § 1º do art. 9º da Lei n. 13.018/14²¹; 4) as parcerias entre a Administração Pública e os serviços sociais autônomos e 5) os pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por membros de Poder ou do Ministério Público, dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública, pessoas jurídicas de direito público interno e pessoas jurídicas integrantes da administração pública.

Seguindo esse quadro axiológico-conceitual introduzido pela nova legislação, verifica-se que esta apresenta como diretrizes basilares²² o incentivo as Organizações da Sociedade Civil e o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as tais organismos privados, a partir da priorização do controle de resultado, da utilização de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação, e mecanismos que ampliem a transparência e a publicidade.

No aspecto prático, a Lei n. 13.019/14 instituiu três meios de formalização das parcerias públicas, quais sejam : 1) Termo de Fomento, que será adotado para realização de planos de trabalho concebido pelas Organizações da Sociedade Civil por meio de procedimento de manifestação de interesse público²³; 2) Termo de Colaboração²⁴, que será

²⁰ Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

²¹ Art. 9º A União, por meio do Ministério da Cultura e dos entes federados parceiros, é autorizada a transferir de forma direta os recursos às entidades culturais integrantes do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações da Política Nacional de Cultura Viva. § 1º A transferência dos recursos de que trata o caput ficará condicionada ao cumprimento de Termo de Compromisso Cultural, que deverá conter a identificação e a delimitação das ações a serem financiadas, as metas, o cronograma de execução físico-financeira e a previsão de início e término da execução das ações ou das fases programadas.

²² Art. 6º da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

²³ "O Procedimento de manifestação de interesse público é o instrumento criado pela nova lei para incentivar a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos cidadãos por meio da apresentação de propostas ao Poder Público para que este avalie a conveniência de realizar um chamamento público". MARINELA, op. cit., p. 250-251.

²⁴ Art. 2º do Decreto n. 8.726/16: As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou
II - acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.

§ 1º O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações.

§ 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.

efetivado para a consecução de planos de trabalho oriundos da própria administração pública; e 3) Acordo de Cooperação²⁵, quando não houver transferência de recurso financeiro, salientando que o mesmo pode ser proposto por qualquer das partes envolvidas na parceria.

Nesse ponto, salienta-se que a diferença entre o dito Termo de Fomento e o Termo de Colaboração encontra-se, meramente, na titularidade de quem propõem o vínculo associativo, através da apresentação do plano de trabalho, não restando presente qualquer distinção meritória ou relevante.

Tais meios de formalização de parcerias terão inúmeras cláusulas essenciais, que detalham e demonstram notório rigor e tecnicidade, cabendo destacar a obrigatoriedade de prestar contas, o livre acesso dos agentes da Administração Pública, do controle interno e do Tribunal de Contas a toda documentação referente ao vínculo associativo e ao local de execução do respectivo objeto.

Ademais, a organização privada tem responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal, bem como 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 Pública²⁶.

Destaca-se ainda que a seleção da Organização da Sociedade Civil será realizada por meio de chamamento público²⁷, o qual deverá ser amplamente divulgado e as propostas serão julgadas por uma comissão de seleção²⁸ previamente designada.

²⁵ Art. 5º do Decreto n. 8.726/16: O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

²⁶ Art. 42 da Lei 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

²⁷ "[...] Chamamento público é um procedimento simplificado, regulamentado pela Lei 13.019/14, com a intenção de garantir impessoalidade do ente público na escolha da entidade privada que celebrará os termos de colaboração ou de fomento. (...) meio de garantir a integridade do certame e evitar a frustração ao caráter competitivo. CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 3ª ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 703.

²⁸ Art. 27, §1º da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

Art. 13 do Decreto 8.726/16: O órgão ou a entidade pública federal designará, em ato específico, os integrantes que comporão a comissão de seleção, a ser composta por pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública federal.

§ 1º Para subsidiar seus trabalhos, a comissão de seleção poderá solicitar assessoramento técnico de especialista que não seja membro desse colegiado.

§ 2º O órgão ou a entidade pública federal poderá estabelecer uma ou mais comissões de seleção, observado o princípio da eficiência.

Segundo Di Pietro²⁹ o procedimento do chamamento público se divide em quatro fases: instrumento convocatório (edital), julgamento e classificação, homologação e habilitação.

Salienta Di Pietro³⁰:

a Lei nº 13.019/14 não utilizou o vocábulo licitação para designar o procedimento de seleção da organização da sociedade civil. Falou em chamamento público, que não deixa de ser modalidade de licitação, regida por legislação própria.

Nos mesmos moldes, Fernanda Marinela³¹ destaca:

com a nova regra, privilegia-se a transparência e a isonomia no processo de seleção e acesso aos recursos públicos, pondo fim a uma das principais polêmicas referentes às parcerias, a forma de seleção. Anteriormente, na ausência de regras claras, muitos órgãos públicos firmavam os convênios diretamente com certas organizações, sem passar por um processo público de escolha. Agora, os entes governamentais são obrigados a abrir processo de chamamento público, e as organizações e seus projetos têm que se inscrever para serem selecionados.

Sobre o tema, assevera-se que o edital de convocação deverá ser amplamente divulgado, com antecedência mínima de trinta dias³², e o resultado do julgamento será homologado e divulgado pela Administração Pública, cabendo realçar que a homologação não gera, per se, direito à celebração da parceria³³.

Nesses termos, tem-se que somente depois de encerrada a etapa competitiva, a administração pública procederá a verificação da documentação pertinente³⁴, tal como ocorre na modalidade pregão.

Além de toda a procedimentalização ora descrita, a entidade que busca uma parceria com o ente público precisa apresentar um plano de trabalho que defina o objeto da parceria, demonstrando o nexo de realidade entre esse e as metas a serem atingidas. É necessário ainda

§ 3º A seleção de parceria executada com recursos de fundo específico poderá ser realizada por comissão de seleção a ser constituída pelo respectivo conselho gestor, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da Lei nº 13.019, de 2014, e deste Decreto.

²⁹ PIETRO, op. cit., p. 636.

³⁰ Ibid., p. 634.

³¹ MARINELA, op. cit., p. 251.

³² Art. 26 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

³³ Art. 27, § 6º da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

³⁴ Art. 28 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

prever as receitas e despesas, formas de execução das atividades e parâmetros a serem utilizados para aferição do cumprimento das metas³⁵.

Segundo Matheus Carvalho³⁶:

nas situações expostas, o plano de trabalho deverá conter o diagnóstico da realidade que será objetivo das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre a realidade e as atividades ou metas a serem atingidas, assim como a descrição pormenorizada e metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto e o prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas.

Cumprido ressaltar que a aprovação do plano de trabalho não gera, de forma automática, direito à celebração da parceria.

Depreende-se, ainda, que tal como na norma licitatória, o legislador apresentou hipóteses de dispensa e inexigibilidade de chamamento público³⁷, salientando a necessidade de justificativa prévia e idônea por parte do administrador público.

Pela breve síntese dos institutos mais importantes do marco regulatório em análise, verifica-se um elevado grau de especificidade nas exigências para a formalização de parcerias com entes privados, com foco no planejamento prévio detalhado e na busca de uma maior rigidez e impessoalidade na escolha das entidades associadas.

2. BUROCRATIZAÇÃO E FORMAS DE CONTROLE DISPOSTAS NO NOVO MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR

Além das exigências já apresentadas, as Organizações da Sociedade Civil deverão ser regidas por normas internas de organização que prevejam objetivos voltados à promoção de atividades de relevância pública e social e, em caso de dissolução da entidade, o respectivo

³⁵ Art. 22 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

³⁶ CARVALHO, op. cit., p. 702.

³⁷ Art. 30 e Art. 31 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

patrimônio líquido deverá ser transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza, que preencha os requisitos da Lei n. 13.019/14 e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta.

Outrossim, é necessário que a entidade privada possua escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade e apresente: a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos na hipótese de nenhuma organização atingi-los; b) experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante; c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas³⁸.

Por fim, para celebração das parcerias previstas na lei ora em análise, torna-se exigível a apresentação de um amplo rol de documentos, destacando-se as certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições, de dívida ativa e de existência jurídica; cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual, com relação nominal dos mesmos e seus dados pessoais; além da comprovação de que a Organização da Sociedade Civil funciona no endereço por ela declarado³⁹.

Segundo Di Pietro⁴⁰,

as exigências são altamente meritórias, porque contribuem para afastar verdadeiras entidades fantasmas que têm celebrado termos de parceria com o Poder Público: entidades que só existem no papel. Mas essa documentação deveria ser examinada durante o procedimento do chamamento público, sob pena de a Administração selecionar, como melhor proposta, uma Organização da Sociedade Civil que não poderá firmar o termo de colaboração ou de fomento.

Muito além dos meios burocráticos para formalização da parceria, a nova legislação em destaque apresenta inúmeros meios de controle, essencialmente através de prestações de contas⁴¹ e atuação direta do Estado na Organização da Sociedade Civil.

³⁸ Art. 33 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

³⁹ Art. 34 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

⁴⁰ PIETRO, op. cit., p. 640-641.

⁴¹ "(...) a análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados". MARINELA, op. cit., p. 260.

Nesse ponto, Gustavo Henrique⁴² destaca que a lei em análise apresenta quatro espécies de controles: I) controle interno; II) controle externo; III) controle social e IV) autocontrole ou controle pela própria entidade privada.

A prestação de contas apresenta duas fases distintas: uma de competência da própria Organização da Sociedade Civil, na qual esta deverá comprovar o alcance das metas e resultados e apresentar uma descrição pormenorizadas de suas atividades e despesas através do Relatório de Execução de Objeto e Relatório de Execução Financeira⁴³; e, outra fase sob a responsabilidade da Administração Pública, que, com uma postura ativa, deverá monitorar e avaliar o desempenho da entidade, sendo previsto inclusive visitas *in loco*, nas instalações dos entes parceiros.

Segundo Norbeto Bobbio⁴⁴:

a introdução da técnica do encorajamento reflete uma verdadeira transformação na função do sistema normativo em seu todo e no modo de realizar o controle social. Além disso, assinala a passagem de um controle passivo - mais preocupado em desfavorecer as ações nocivas do que em favorecer as vantajosas- para um controle ativo - preocupado em favorecer as ações vantajosas mais do que desfavorecer as nocivas [...] pode-se afirmar que um ordenamento promocional busca atingir o próprio fim [...] buscando tornar a ação desejada necessária, fácil e vantajosa.

Com o fito de efetivar essa fiscalização ativa, a Administração Pública deve constituir uma comissão de monitoramento e avaliação, responsável por homologar o relatório técnico, sendo certo que a norma estabelece a obrigatoriedade de prestação de contas ao término de cada exercício para as parcerias que excedam um ano⁴⁵, com a possibilidade de instauração de tomada de contas especial ante evidências de irregularidades na execução do objeto.

Segundo Di Pietro⁴⁶,

a Lei nº 13.019/14 adotou uma série de medidas que, se devidamente monitoradas pelos órgãos de controle, podem contribuir para moralizar as parcerias com entidades do terceiro setor e corrigir os abusos que atualmente se verificam. (...) pode-se afirmar que a Lei nº 13.019/14 previu importantes instrumentos de controle, da maior relevância para moralização das parcerias com as entidades privadas do terceiro setor, chamadas pela lei de Organizações da Sociedade Civil. O seu cumprimento vai depender, em grande parte, da atuação eficiente dos órgãos de controle.

⁴² SCHIEFLER, op. cit., p. 126.

⁴³ Art. 66 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

⁴⁴ BOBBIO, op. cit., p. 14-15.

⁴⁵ Art. 49 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

⁴⁶ PIETRO, op. cit., p. 644 - 646.

De igual modo, é necessário que o ente público promova o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria, podendo para tanto valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência, realizar pesquisas de satisfação, ou mesmo firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximo ao local de aplicação dos recursos⁴⁷.

Somado ao controle Estatal, tem-se também o controle externo por meio dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos e a fiscalização pelos conselhos de políticas públicas, além do controle social, em observância aos princípios da participação e da consensualidade⁴⁸.

Nesse ponto, salienta-se que a Lei n. 13.019/14 preza pela transparência e pela publicidade, através do uso dos meios eletrônicos para maior difusão dos dados concernentes as parcerias conformadas com os entes em colaboração, permitindo maior fiscalização e a participação da sociedade.

3. PROBLEMÁTICAS PRESENTES NA LEI N. 13.019/14: A DICOTOMIA ENTRE O CONTROLE DE RESULTADO E AS EXIGÊNCIAS INSTRUMENTAIS E A DEFICIÊNCIA DO APARATO ESTATAL.

Conforme já destacado, umas das diretrizes fundamentais preconizadas pelo marco normativo em análise é a priorização do controle de resultado, sendo certo que esse tipo de controle tem previsão constitucional, nos termos do art. 74 da CRFB/88⁴⁹.

Segundo Fernanda Marinela⁵⁰:

⁴⁷ Art. 58 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

⁴⁸ Art. 60 da Lei n. 13.019/14. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

⁴⁹ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

dentre as diretrizes, é importante ressaltar a priorização do controle de resultados, que busca indicar que o foco do controle das parcerias deve ser a verificação do cumprimento do objeto e do alcance dos resultados (controle de fins), embora também seja necessário analisar as despesas e formas de execução (controle de meios).

No entanto, pelo quadro principiológico e pelas características ora examinadas, observa-se que a Lei n. 13.019/14 apresenta um arcabouço regulatório amplo e complexo, com exigências formais, quantitativas e qualitativas, que terminam por colocar em xeque o controle de resultados⁵¹ por ela priorizado e sua própria efetividade prática.

Sobre o tema Marinela⁵² adverte:

apesar de todos esses avanços, a Lei 13.019/2014 apresentou-se de forma bastante complexa e extensa, possuindo diversos aspectos de ordem técnica que entraram em discussão antes mesmos de sua aplicação.

Na mesma linha de intelecção, Julio Marcelo de Oliveira⁵³ [informação verbal] salientou que o detalhamento da lei pode levar a dois cenários: aplicação marginal da lei, incidindo em poucas entidades com porte para cumpri-la ou pode gerar uma seleção frágil dos entes em colaboração, sem critério e sem nenhuma fiscalização da estrutura real.

O dito controle de resultado⁵⁴, pautado em metas e fins alcançados, é incompatível com um cenário de exigências exacerbadas antes mesmo da formalização da parceria e durante todo o vínculo jurídico.

Em que pese a problemática ora apresentada, não se afasta a essencialidade do controle dos meios⁵⁵ empregados, especialmente diante do cenário de falta de regulação,

⁵⁰ MARINELA, op. cit., p. 260.

⁵¹ Flavio Amaral [informação verbal] salienta que a lei apresenta lógica procedimental muito mais afeta ao controle de meio. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestrante: Flavio Amaral. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: MPRJ, 2015.

⁵² MARINELA, op. cit., p. 246.

⁵³ *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestrante: Julio Marcelo de Oliveira. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: MPRJ, 2015.

⁵⁴ "Como é igualmente fundamental o considerar-se que, no atual cenário de crise em que o Estado Moderno se vai transformando em Estado Pós-Moderno, a atuação governamental se orienta por novos paradigmas, entre os quais, o de resultado, o que importa não apenas na possibilidade, mas na exigência de controles sobre o agir estatal para que se obtenha um produto administrativo legal, legítimo, lícito e eficiente, e não mais, como ocorria, processos apenas legais, até mesmo com destinação legítima, porém ineficientes". MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O terceiro setor na implantação de políticas públicas e parcerias na área da saúde: perspectiva do direito. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 50, p. 83-94, jul./set.2015.

⁵⁵ (...) a priorização do controle de resultados deveria resultar obrigatoriamente num relaxamento do controle de meios, ainda que parcial, sem que isso signifique liberdade para violentar os princípios jurídicos de direito administrativo. Pelo contrário, é reconhecer a dinâmica e a liberdade típica dessas entidades e compreender que, por meio da aferição dos resultados, será possível apreciar o efetivo atendimento do interesse público por essas parcerias. SHIEFLER, op. cit., p. 127.

desvios de verbas públicas, fraudes e total descaso com a promoção de interesses sociais e proteção de valores supraindividuais.

Assim, defende-se a necessidade de se buscar um ponto ótimo de equilíbrio entre os instrumentos e o fim ao qual se visa promover, em um movimento a favor de um controle de meios por amostragem, parcial, menos detalhado e mais tolerante.⁵⁶

Nessa linha de intelecção, Gustavo Henrique⁵⁷ assevera:

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

Acerca do tema, propõem Aline Akime⁵⁸:

nesse sentido, quaisquer falhas cometidas pelos particulares que não causem efetivo prejuízo ao erário e estejam pautadas na concretização dos direitos sociais deverão ser caracterizadas como faltas formais, não sujeitando as entidades ou seus dirigentes à determinação de restituição integral dos valores aos cofres públicos, quando comprovado o emprego dos recursos na atividade aprovada pelos órgãos da Administração Pública, pois condenações dessa natureza são desproporcionais.

Noutro giro e inflando a problemática já mencionada, o quadro de exigências e controle apresentado termina por colocar em questionamento, também, o próprio aparelho organizacional da Administração Pública⁵⁹.

Afinal, para que seja realizado um efetivo controle técnico⁶⁰, pautado em uma regulação detalhista e complexa, é necessário um aparato funcional, orçamentário e especializado que preencha os requisitos exigidos na presente normatização, especialmente diante da grande diversidade de parcerias formalizadas, com objetos e metas diversas.

⁵⁶ Ibid., p.125.

⁵⁷ Ibid., p. 124-125.

⁵⁸ FREITAS, op. cit., p. 33.

⁵⁹ Flavio Amaral [informação verbal] ressalta a presença de um Estado deficiente, com falta de governancia e planejamento. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestrante: Flavio Amaral. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: MPRJ, 2015.

⁶⁰ Leandro Mitidieri [informação verbal] destaca que o problema não é a lei, mas sim a fiscalização do cumprimento da mesma. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestrante: Leandro Mitidieri. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: MPRJ, 2015.

O módulo estrutural da administração pública, de uma forma geral e quase que absoluta, é marcado por uma histórica ineficiência da gestão da máquina administrativa, aliada a escassa disponibilidade orçamentária e a falta de especialização técnica de seus servidores⁶¹.

Assim, questiona-se como será possível uma análise técnica especializada de documentação, contas e metas se o quadro funcional estatal apresenta-se quantitativamente reduzido e qualitativamente despreparado para as especificidades estabelecidas na legislação.

Sobre a problemática levantada, Aline Akemi⁶² afirma:

(...) é certo que se não houver também capacitação de servidores, de membros de organizações da sociedade civil, de conselhos de políticas públicas e de órgãos de controle, de acadêmicos, de operadores do direito e de tantos outros atores que contribuem e participam dessas relações de parceria, objetivando, além do entendimento das novas regras, a modificação na forma de agir e pensar da sociedade e da Administração Pública e, especialmente, dos órgãos de controle externo, reconhecendo-se as organizações como legítimas e capazes de ampliar a efetivação dos direitos fundamentais, a mudança não ocorrerá e as regras que serão instituídas pela Lei nº 13.019/2014 virarão letra morta.

No mesmo sentido, Gustavo Henrique⁶³:

(...) a carência é de competência legal e técnica. Os agentes públicos vinculados aos órgãos e entidades da Administração Pública, em geral, ingressaram em suas carreiras por concursos em áreas específicas, como engenharia, administração, economia, e não possuem capacitação técnica suficiente para exercer atividade que, embora típica do Estado, não são exercidas pela Administração Pública comum, mas por entidades especializadas, como a Receita Federal, por exemplo.

Ademais, o controle exacerbado termina por onerar duplamente a administração, vez que esta terá que investir em pessoal para que o mesmo seja exercido e, de igual modo, deverá desembolsar um montante maior para efetivação das parcerias, sendo que, como bem destacou Gustavo Henrique, "[...] na absoluta maioria dos casos, os recursos despendidos pela organização da sociedade civil, no âmbito das parcerias voluntárias, têm origem pública [...]".

Desta feita, tem-se que o excesso de burocracia, na tentativa de moralizar a atuação pública, termina por impossibilitar o cumprimento efetivo da nova legislação em vigor⁶⁴, colocando em xeque sua aplicabilidade e efetividade.

⁶¹ Flávio Amaral [informação verbal] adverte acerca da carência de formação e profissionalismo dos agentes públicos, destacando o imobilismo estatal. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestrante: Flávio Amaral. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: MPRJ, 2015.

⁶² FREITAS, op. cit., p. 34.

⁶³ SCHIEFLER, op. cit., p. 130.

CONCLUSÃO

Diante do cenário fático e legislativo apresentado, foi possível analisar as mudanças introduzidas pelo novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, dispostas na Lei n. 13.019/14, alterada pela Lei n. 13.204/15 e regulamentada pelo Decreto n. 8.726/16.

Destacou-se os inovadores institutos disciplinados pela Lei n. 13.019/14, tais como o chamamento público, plano de trabalho, procedimento de manifestação de interesse público, bem como os requisitos mais severos para formalização e fiscalização das parcerias ora em comento, em especial através das prestações de contas e controle de metas.

Percebeu-se a importância dessas parcerias para promoção de atividades prestacionais de interesse social, em atuação concorrente e na perspectiva de uma administração privada colaborativa, sobretudo diante da crescente ineficiência estatal, que não apresenta condições técnicas e orçamentárias de fornecer sequer os serviços públicos essenciais, bem como diante do cenário de fraudes e desvios de verbas públicas historicamente presentes na conformação de tais parcerias.

Assim, o fomento e o incentivo para a atuação privada na realização de interesses coletivos e proteção de valores supraindividuais se tornam cada vez mais indispensáveis para o funcionamento do aparato estatal e para o bem-estar dos cidadãos.

No entanto, em que pese a inquestionável importância de se regular o tema, apresentando um arcabouço geral e principiológico, questiona-se as formas de controle e o rigor burocrático disposto na lei em análise, bem como a aptidão orçamentária e funcional do próprio aparelho organizacional da administração pública para efetivar o cumprimento real e eficiente da nova normatização.

Assim, não se questiona a necessidade de se efetivar controle de meio e organizar as parcerias formalizadas com o Estado. No entanto, tornar-se essencial buscar um ponto ótimo de equilíbrio entre os instrumentos e o fim ao qual se visa promover.

⁶⁴Gustavo Schmidt [informação formal] salientou que a lei burocratiza o procedimento, mas não cria mecanismos para cumprir o seu fim, destacando que essa lei geral vale apenas como uma norma principiológica. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestrante: Gustavo Schmidt. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: MPRJ, 2015.

Em verdade, os problemas regulatórios e as fraudes não podem ser resolvidos tão somente através da edição de uma lei mais rigorosa e detalhista. É necessário a formação de um arcabouço operacional e técnico pelo Estado, com investimento em pessoal e implementação de tecnologias e formas de controle efetivo.

Desta feita, sem um quadro funcional preparado e especializado, apto a promover a verificação das exigências legais e técnicas, não será possível perquirir um controle efetivo e de resultado.

Ademais, o rigor burocrático e formal pode terminar por afastar as entidades de menor monta, priorizando as organizações maiores, que por vezes tem seu fim social desvirtuado.

Assim, o novo marco regulatório, que recentemente entrou em vigor, encontra severos desafios em sua utilização prática, rogando por uma mudança substancial na atuação historicamente passiva e burocrática da Administração Pública, sob pena de virar uma verdadeira lei morta, sem o mínimo de eficácia e legitimidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 16 jul. 2016.

_____. Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em 16 jul. 2016.

_____. Lei n. Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2>. Acesso em 16 jul. 2016.

_____. Decreto n. Lei n. 8.726, de 27 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm>. Acesso em 16 jul. 2016.

_____. Lei n. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em 16 jul. 2016.

_____. Lei n. 13.018, de 22 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13018.htm>. Acesso em 16 jul. 2016.

AMARAL, Flavio. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestra ministrada no MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nov., 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo- 27.ed.rev., ampl. e atual. até 31-12-2013.-* São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo. 3ª ed. rev. ampl. e atual. -* Salvador: JusPODIVM, 2016.

FREITAS, Aline Akemi. Os alicerces da nova Lei de Fomento e de Colaboração (Lei nº 13.019/2014): para um controle por resultado. *Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS*, Belo Horizonte, ano 9, n.17, p. 11-36, jan./jun. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo. 10. ed. rev., atual e ampl.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARIELA, Fernanda. *Direito Administrativo. 10 ed. -* São Paulo: Saraiva, 2016.

MITIDIARI, Leandro. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestra ministrada no MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nov., 2015.

OLIVEIRA, Julio Marcelo de. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestra ministrada no MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nov., 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos- 5. ed. rev., atual. e ampl. -* Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo. 28 ed.* São Paulo: Atlas, 2015.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Comentários sobre a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias: uma análise a partir da Lei Federal nº 13.019/2014. *Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS*, Belo Horizonte, ano 8. n. 16, p. 123-135, jul./dez. 2014.

SCHMITT, Gustavo. *Parcerias Voluntárias do Poder Público: considerações sobre a Lei n. 13.019/14*. Palestra ministrada no MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nov., 2015.