

Terceiro Setor e o Direito Administrativo

Ponto n. 7– Qualificações e instrumentos de parcerias com a Administração Pública: legislação e regime jurídico: Convênios, Termos de Fomento, Termos de Colaboração e Acordos de Cooperação



PROFESSOR DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)
São Paulo (SP), 2025.

Sumário de aula

1. Convênios
 2. Marco Regulatório da Organizações da Sociedade Civil
(Lei Federal n.º 13.019/2014)
 1. Contexto histórico, âmbito de aplicação e *vacatio legis*;
 2. Principais alterações aplicáveis às parcerias;
 3. Regime jurídico
-

1. Convênios

1. Convênios

Decreto n.º 11.531, de 16 de maio de 2023.

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre:

I - **convênios** e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União;

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - convênio - instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de ~~recursos financeiros~~ provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;

“O convênio consiste numa avença em que dois ou mais sujeitos, sendo ao menos um deles integrante da Administração Pública, comprometem-se a atuar de modo conjugado para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo. [...] **A característica do convênio reside na ausência de interesse especulativo de todas as partes, que atuam harmonicamente para o bem comum.** O convênio não produz benefícios ou vantagens econômicas para nenhuma das partes, o que afasta a aplicação das regras genéricas sobre contratação administrativa” (JUSTEN, 2012:422)

1. Convênios

Lei Federal nº 8.666/1993

"Art. 116. **Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios**, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: (...)"/

Lei Federal nº 14.133/2021

"Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal."

O que caracteriza o convênio:

1. Regime de mútua cooperação:

- ☐ investimentos de recursos financeiros, materiais ou humanos por ambas as partes;
- ☐ "os partícipes têm a liberdade de ingresso e de retirada (denúncia) a qualquer momento, sendo vedada cláusula de permanência obrigatória" (OLIVEIRA, 2014:291).

2. Interesses recíprocos: obtenção de um resultado comum.

"os convênios funcionam como mecanismos de implementação do fomento, **viabilizando o exercício de atividades sociais relevantes** por entidades privadas" (OLIVEIRA, 2014:291)

1. Convênios

Os convênios após a edição da Lei Federal n.º 13.019/2014

Lei Federal n.º 13.019/2014

Art. 3.º Não se aplicam as exigências desta Lei:

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1.º do art. 199 da Constituição Federal;

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.

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. **São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:**

I.- entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II.- **decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3.º.**

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.

Os convênios serão firmados entre a Administração Pública e as entidades sem fins lucrativos apenas para **a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade ou serviço na área da saúde.**

2. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n.º 13.019/2014)

2. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n.º 13.019/2014)

Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho **inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação**; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Contexto histórico – justificativas e objetivos

- ❑ Propósito de transparência, moralidade, eficiência e segurança jurídica (projeto de lei originário das CPI's das ONG's)
- ❑ Contexto de democratização da gestão pública, fortalecimento da sociedade civil e participação social.

Âmbito de aplicação

- ❑ Normas gerais – aplicabilidade nacional (União, Estados, Municípios e Distrito Federal)
- ❑ Organizações da Sociedade Civil em suas relações de parceria com a Administração Pública brasileira

Vacatio Legis

- ❑ 540 dias de sua publicação oficial – vigência a partir de 23 de janeiro de 2016.

Regulamento

- ❑ O Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, alterado pelo Decreto nº 11.948, de 12 de março de 2024, regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014

2. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n.º 13.019/2014)

Principais alterações aplicáveis às parcerias

1. Criação de três novos instrumentos: Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação

Termo de Colaboração (art. 2.º, VII)

instrumento por meio do qual são formalizadas as **parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública** que envolvam a transferência de recursos financeiros

Termo de Fomento (art. 2.º, VIII)

instrumento por meio do qual são formalizadas as **parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil**, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

Acordos de cooperação (art. 2.º, VIII-A)

instrumento por meio do qual são formalizadas **as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros**

"é possível constatar que a diferença formal entre o termo de colaboração e o termo de fomento circunscreve-se à iniciativa do projeto: quando a iniciativa for da própria Administração, o instrumento denomina-se termo de colaboração; por outro lado, se a iniciativa for da organização da sociedade civil, o instrumento é denominado de termo de fomento. **Trata-se, a nosso juízo, de diferenciação sem qualquer relevância jurídica, pois os dois termos são na essência, idênticos:** a) quanto ao conteúdo: ambos têm por objetivo a viabilização de parcerias entre a Administração e entidades privadas sem fins lucrativos; e b) quanto à formalização: ambos são precedidos de chamamento público" (OLIVEIRA, 2014:312)

2. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n.º 13.019/2014)

Principais alterações aplicáveis às parcerias

- 2. Gestão pública democrática** – PMI Social, Transparência ativa, Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, uso das tecnologias da informação, priorização do controle de resultados, capacitação técnica dos envolvidos
- 3. Chamamento público obrigatório (art. 35)**
- 4. Afastamento da Lei Federal nº 8.666/1993**
- 5. Condição de habilitação (art. 33):**
 - ☐ desnecessidade de qualificação prévia;
 - ☐ mínimo de um, dois ou três anos de existência,
 - ☐ experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante - no mínimo, um ano de capacidade técnica e operacional.
- 6. Política de capacitação dos envolvidos** – agentes públicos e dirigentes
- 7. Atuação em rede**
- 8. Possibilidade de cobertura** de custos indiretos e de remuneração da equipe de trabalho

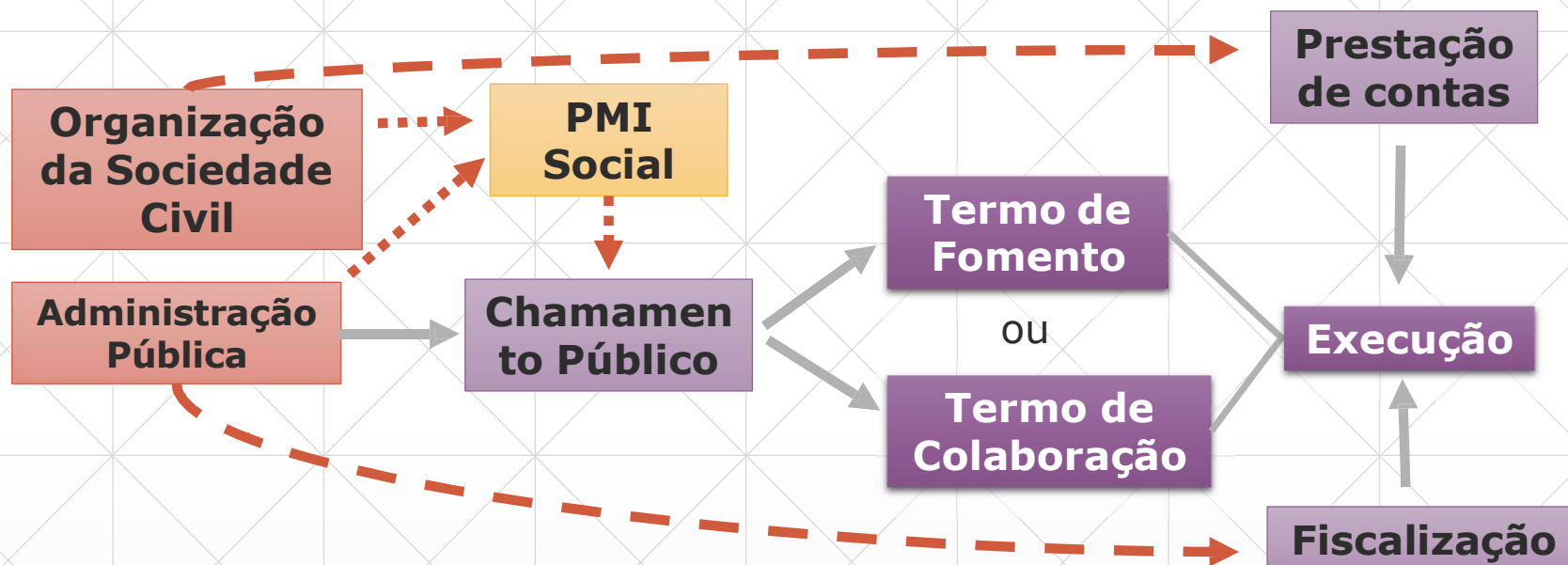
Art. 3.º Não se aplicam as exigências desta Lei:

III - aos **contratos de gestão** celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

VI - aos **termos de parceria** celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999;
e outros

2. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n.º 13.019/2014)

Regime de mútua cooperação público-privada



2. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n.º 13.019/2014)

DECRETO Nº 8.726, DE 27 DE ABRIL DE 2016 (regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014)

Art. 75. As organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e os cidadãos poderão apresentar proposta de abertura de Procedimento de Manifestação de Interesse Social - Pmis aos órgãos ou às entidades da administração pública federal para que seja avaliada a possibilidade de realização de chamamento público com objetivo de celebração de parceria.

§ 1º O Pmis tem por objetivo permitir a oitiva da sociedade sobre ações de interesse público e recíproco que não coincidam com projetos ou atividades que sejam objeto de chamamento público ou parceria em curso no âmbito do órgão ou da entidade da administração pública federal responsável pela política pública.

§ 2º A realização de chamamento público ou a celebração de parceria não depende da realização do Pmis.

2. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n.º 13.019/2014)

Revisão do Decreto nº 8.726/2016 – GTT-MROSC

- **Objetivo:** Revisar normas sobre parcerias entre administração pública federal e organizações da sociedade civil.
- **Criação do GTT:** Instituído pela Portaria nº 146/2023, com participação de 17 ministérios e órgãos como AGU e CGU.
- **Consultas e Diálogos:**
 - 3 reuniões com governo, 2 com sociedade civil e 1 com academia.
 - 9 reuniões bilaterais com ministérios e 6 com AGU, Casa Civil e MGI.
 - Consulta pública recebeu 87 propostas (27 de ministérios e 60 da sociedade civil).

➤ **Principais Temas das Sugestões**

- 1. Gestão e Transparência:** Detalhamento das etapas de gestão em cada instrumento de parceria. Procedimentos mais claros, padronizados e simplificados.
- 2. Fortalecimento da Participação Social:** Ampliação do papel da sociedade civil na gestão das parcerias. **Sugestão de ajustes** no Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (**Confoco**).
- 3. Desburocratização e Simplificação:** Redução de barreiras administrativas para viabilizar parcerias. **Fortalecimento dos termos de colaboração e cooperação** entre setores público e privado.
- 4. Aprimoramento da Regulação:** Incentivo à realização de **Procedimentos de Manifestação de Interesse Social (PMIS)**. Medidas para solucionar conflitos com **outras normas regulatórias**.
- 5. Gestão Financeira dos Projetos:** Revisão de estimativas de variação inflacionária nos planos de trabalho. Ajustes para melhorar o provisionamento de **verbas rescisórias**.

2. Marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n.º 13.019/2014)

Órgãos Federais Responsáveis por Parcerias com o Terceiro Setor

- Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI)

- Regula parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) conforme a Lei nº 13.019/2014.
- Coordena termos de fomento, colaboração e acordos de cooperação.
- Gerencia repasses via Plataforma +Brasil.

- Casa Civil da Presidência da República

- Supervisiona a qualificação e gestão de Organizações Sociais (OSs).
- Atua em contratos de gestão para serviços públicos não exclusivos.

- Ministérios Setoriais (parcerias conforme área de atuação):

- Saúde (MS) → Gestão hospitalar e assistência à saúde.
- Assistência Social (MDS) → Projetos sociais para grupos vulneráveis.
- Educação (MEC) → Programas de alfabetização e ensino técnico.
- Cultura (MinC) → Projetos via Lei Rouanet e convênios culturais.
- Meio Ambiente (MMA) → Sustentabilidade e preservação ambiental.

Órgãos de controle como TCU, CGU e MPF fiscalizam essas parcerias.

3. Fundos patrimoniais (Endowments) – Lei 13800/19

3. Termo parceria e Termo de Execução

Lei nº 13800/19

Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais. (...)

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

I - instituição apoiada: instituição pública ou privada sem fins lucrativos e os órgãos a ela vinculados dedicados à consecução de finalidades de interesse público e beneficiários de programas, projetos ou atividades financiados com recursos de fundo patrimonial;

II - organização gestora de fundo patrimonial: instituição privada sem fins lucrativos instituída na forma de associação ou de fundação privada com o intuito de atuar exclusivamente para um fundo na captação e na gestão das doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas e do patrimônio constituído;

III - organização executora: instituição sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida e representada no País, que atua em parceria com instituições apoiadas e que é responsável pela execução dos programas, dos projetos e de demais finalidades de interesse público;

IV - fundo patrimonial: conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos;

3. Termo parceria e Termo de Execução

Termo de Parceria

acordo firmado entre a organização gestora de fundo patrimonial e a instituição apoiada, que estabelece o vínculo de cooperação entre as partes e que determina a finalidade de interesse público a ser apoiada, nos termos desta Lei;



Cláusula de exclusividade

Art. 3º (...) Parágrafo único. O ato constitutivo de organização gestora de fundo patrimonial que preveja cláusula de exclusividade com instituição apoiada de direito público só terá validade se estiver acompanhado de anuência prévia do dirigente máximo da instituição.

Termo de Execução

acordo firmado entre a organização gestora de fundo patrimonial e a instituição apoiada, que estabelece o vínculo de cooperação entre as partes e que determina a finalidade de interesse público a ser apoiada, nos termos desta Lei;

- ❑ **Marco normativo de filantropia;**
- ❑ **Transação apenas de recursos privados para a execução da parceria;**

3. Termo parceria e Termo de Execução

➤ Levantamento de bases de dados sobre a criação de fundos patrimoniais

60 endowments

Nome	Ano da criação
Chronos (USP São Carlos – comunidade)	2021
Conecta EAUFA (Escola de Administração da UFBA)	2021
Endowment da FEAC	1964
Endowment Direito GV	2012
Endowment FMUSP	2015
Endowment Instituto Acaia	2016
Endowment Instituto Rodrigo Mendes	2014
Endowment PUC-Rio	2019
Endowment Sempre FEA (FEAUSP – alunos)	2020
FLUPP (Fundação Lúcia e Pellerson Penido)	2011
Fundo Amanhã (Administração UFRGS)	2022
Fundo Areguá	2016
Fundo Artigo 220 (Revista Piauí)	2021
Fundo Baobá	2016
Fundo Brasil de Direitos Humanos	2005
Fundo Centenário (Escola de Engenharia da UFRGS)	2017
Fundo de Bolsas do Insper	2004
Fundo de Investimento da FALM (Fundação André e Lúcia Maggi)	2017

Fundo FAS (Fundação Amazônia Sustentável)	2008
Fundo Fundação ABH	2015
Fundo Fundação Itaú para Educação e Cultura	2000
Fundo Gerações	2008
Fundo Patrimonial Amigos da Poli (Escola Politécnica da USP)	2012
Fundo Patrimonial Amigos da Univali	2019
Fundo Patrimonial Amigos do Brasil Central	2019
Fundo Patrimonial Arte Despertar	2009
Fundo Patrimonial ASA	2018
Fundo Patrimonial BrazilFoundation	2010
Fundo Patrimonial CEAP	2018
Fundo Patrimonial da Fundação Banco do Brasil	2008
Fundo Patrimonial da Fundação Bradesco	1956
Fundo Patrimonial da Fundação Grupo Volkswagen	2002
Fundo Patrimonial da Fundação José Luiz Egydio Setubal	2016
Fundo Patrimonial da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	1965
Fundo Patrimonial da Fundação Romi	1999
Fundo Patrimonial da USP	2021
Fundo Patrimonial do CPCD	2021
Fundo Patrimonial do IMS	1995
Fundo Patrimonial do Instituto Alana	2013
Fundo Patrimonial do Instituto Ayrton Senna	2017

Fundo Patrimonial FEAUSP (gestores)	2016
Fundo Patrimonial Fundação Tide Setubal	2010
Fundo Patrimonial Ibirapitanga	2017
Fundo Patrimonial Instituto Reciclar	2013
Fundo Patrimonial OSESP (Orquestra Sinfônica do Estado de SP)	2006
Fundo Patrimonial Serrapilheira	2018
Fundo Perpetuidade SOS Mata Atlântica	2006
Fundo Rogério Jonas Zylbersztajn	2019
Lumina (Unicamp – reitoria)	2020
MASP Endowment	2017
Patronos (Unicamp – alunos)	2020
Prospera Unesp	2021
Reditus (UFRJ – alunos)	2022
Sempre Sanfran (Faculdade de Direito USP – alunos)	2022
Stickel	1993
Umane	2016
WimBelemDowment	2021

Fonte: IDIS, 2022.

3. Termo parceria e Termo de Execução

➤ Levantamento de bases de dados sobre a criação de fundos patrimoniais

Endowments de acordo com a Lei 13800/19

1	Chronos (USP São Carlos - comunidade)
2	Endowment FMUSP
3	Endowment PUC-Rio
4	Fundo Artigo 220 (Revista Piauí)
5	Fundo Patrimonial Amigos da Univali
6	Fundo Patrimonial da USP
7	Fundo Patrimonial do CPCD
8	Fundo Patrimonial do Instituto Alana
9	Fundo Rogério Jonas Zylbersztajn
10	Lumina (Unicamp - reitoria)
11	Prospera Unesp
12	Reditus (UFRJ - alunos)
13	Sempre Sanfran (Faculdade de Direito USP - alunos)
14	WimBelemDowment

Fonte: IDIS, 2022.

Referências

- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
 - OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
-