

# 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), 05 de outubro de 2020.

# 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 6.170, de 25 de julho de 2007.

Art. 1º **Este Decreto regulamenta os convênios** e os contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 10.426, de 2020).

I - **convênio** - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, **ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;**

“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: (...)”

### **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.
-



## **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:**

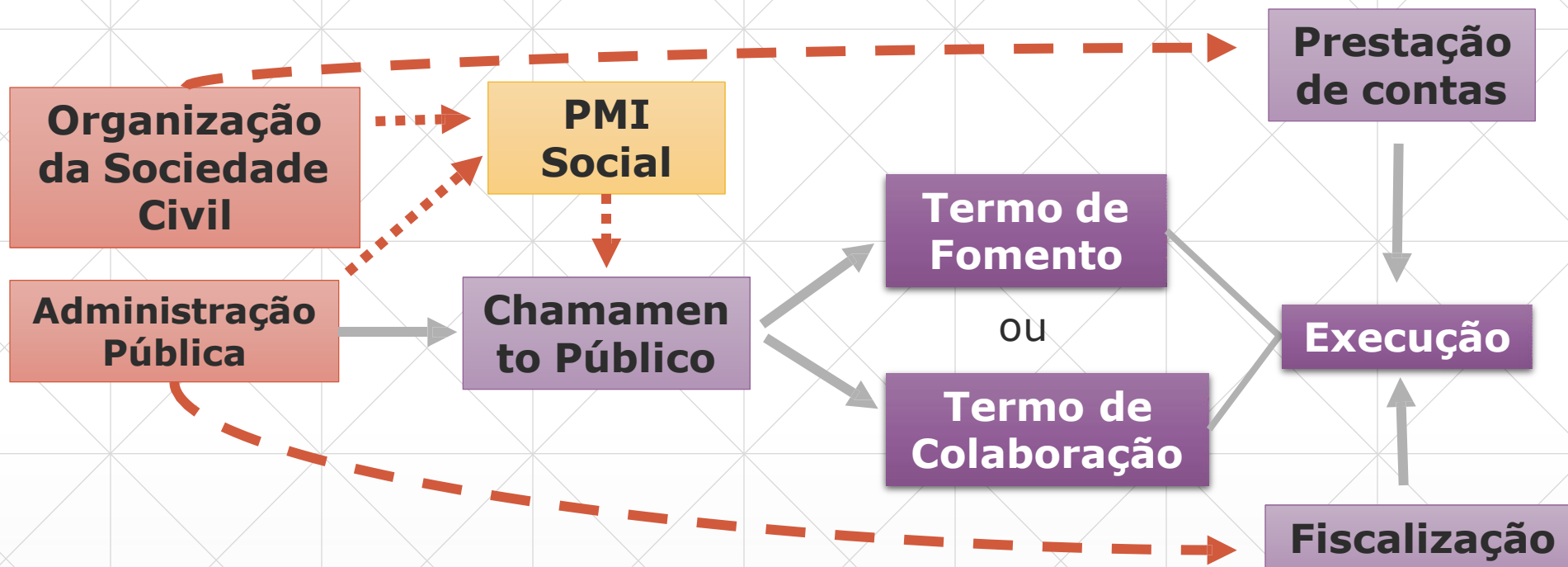
III - aos **contratos de gestão** celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

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



# Referências

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