

O Decreto nº 11.948/2024 e as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs): um exemplo a ser seguido.

Ronny Charles L. de Torres¹
Adriana Edileuza de Sousa²

A Lei nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabeleceu um novo patamar de transparência e eficiência para as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

O ponto alto da legislação é a clareza aprimorada na especificação dos deveres e responsabilidades de cada parte envolvida na parceria, facilitando o monitoramento efetivo dos compromissos assumidos. Esses avanços incorporam na legislação conceitos de governança relacionados à *accountability* e à *responsiveness*, removendo a percepção de liberalidade nas parcerias e reforçando as boas práticas através de regras mais claras de monitoramento e estímulo a um terceiro setor focado em produzir resultados sociais³.

Contudo, a implementação prática da Lei nº 13.019/2014 sempre enfrentou desafios, particularmente devido à necessidade de ajustes procedimentais e à presença de lacunas normativas, diante da complexidade e diversidade das relações estabelecidas entre o Estado e as OSCs: “Há percepções muito diferentes quanto às dificuldades de aplicação da Lei de Parcerias, vigorando ainda em diversos dos entes uma predominância

¹ Advogado, Consultor e Parecerista. Doutorando em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: Leis de Licitações Públicas comentadas (15ª ed.); Direito Administrativo (coautor. 14ª ed.); Licitações e Contratos nas Empresas Estatais (coautor. 3ª ed.) e Improbidade Administrativa (coautor. 4ª ed.), todos pela editora JusPodivm.

² Advogada. Pós-graduada em licitações contratos e Contratos Administrativos. Membro da Diretoria do Instituto de Direito Administrativo Paraibano - IDAP. Membro da Comissão de Implementação da Nova Lei de Licitações no Município de João Pessoa-PB.

³ NOHARA, Irene; RODRIGUES, Daniel Scheiblich. **Parcerias sociais: dificuldades práticas na implementação da Lei 13.019/2014.** In Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva [recurso eletrônico] / coordenação de Fabrício Motta, Emerson Gabardo – Curitiba: Íthala, 2020. p. 183-196.

pela ‘fuga’ dos chamamentos públicos, o que não significa desrespeito à lei, pois tal inobservância decorre das próprias brechas legais abertas em 2015”⁴.

Nesse sentido, a publicação do Decreto Federal nº 11.948/2024, que alterou o Decreto Federal nº 8.726/2016, o qual permanecerá regulamentando a Lei nº 13.019/2014 no âmbito federal, representou um avanço significativo no aprimoramento das regras do MROSC. Silvio Santana, da Plataforma MROSC, destacou os dois principais motivos para celebrar a publicação do novo decreto: o aprimoramento da segurança jurídica para as parcerias e o reconhecimento da importância dos movimentos sociais⁵.

As novas regras promovem um direcionamento claro para a ênfase nos resultados a serem atingidos pelas OSCs, ao mesmo tempo em que a Administração Pública intensifica o monitoramento e a avaliação desses resultados. Assim, é criado um ambiente mais propício para uma colaboração produtiva e transparente, garantindo que os recursos sejam empregados de maneira mais estratégica e impactante.

Conforme sintetizado por Nailton Cazumbá⁶, dentre as regras inovadoras do Decreto Federal nº 11.948/24, destacam-se os seguintes aspectos:

- Complementação dos conceitos de Termo de Colaboração e de Fomento;
- Obrigatoriedade de a adm. pública orientar e facilitar a realização de parcerias;
- Regras para a celebração de parcerias oriundas de emendas parlamentares;
- Possibilidade de serem privilegiados critérios de julgamentos qualitativos a serem inseridos no edital (inovação, criatividade, territorialidade e sustentabilidade);
- Ratificação de que os editais não podem exigir que as OSCs possuam certificação ou titulação concedida poder público, como condição para a celebração de parceria;
- Regras e limites sobre a contrapartida não financeira;
- Vedações para integrar as Comissões de Seleção, e possibilidade de inclusão de representantes da sociedade civil entre seus membros;
- A vigência das parcerias pode ser de até 10 anos;
- A titularidade dos bens remanescentes será da OSC, exceto se o instrumento de parceria celebrado dispuser que a titularidade será da administração pública;
- Indicação dos elementos que podem ser utilizados para o levantamento dos custos e preços para a elaboração dos planos de trabalho;
- Ampliação do rol das despesas que podem integrar os planos de trabalho;

⁴ NOHARA, Irene; RODRIGUES, Daniel Scheiblich. *Idem*.

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/noticias/ministro-marcio-macedo-celebra-atualizacao-das-regras-de-parcerias-entre-governo-federal-e-sociedade-civil>. Acesso em: 14/04/2024.

⁶ CAZUMBÁ, Nailton. **O que muda nas parcerias MROSC, com a alteração do Decreto Federal nº 8.726/2016**. Disponível em: <https://osclegal.medium.com/o-que-muda-nas-parcerias-mrosc-com-a-altera%C3%A7%C3%A3o-do-decreto-federal-n%C2%BA-8-726-2016-eaaa3dc473cd>. Acesso em: 14/07/2024.

- Possibilidade de retenção (provisionamento) do valor referente às verbas rescisórias, quando o vínculo trabalhista perdurar após a prestação de contas final;
- Aumento do percentual autorizado para ampliação do valor das parcerias, de 30% para 50%;
- Maior flexibilidade para as alterações no plano de trabalho;
- Critérios e procedimentos para o monitoramento e avaliação das parcerias;
- Novas responsabilidades dos gestores e sanções aplicáveis às OSCs em caso de descumprimento das regras da parceria.

A seguir, faremos uma breve análise de algumas das inovações mencionadas anteriormente, destacando os aspectos mais interessantes introduzidos pelo Decreto Federal nº 11.948/24.

Como sabido, as definições anteriormente trazidas pela Lei e pelo Decreto diferenciavam os instrumentos de parceria, Termo de Colaboração e Termo de Fomento, pelo agente proponente ou pela elaboração do plano de trabalho. Quando a iniciativa partia da Administração Pública, o ajuste seria um Termo de Colaboração; por sua vez, quando a iniciativa partia das OSCs, seria um Termo de Fomento.

O Decreto Federal nº 11.948/24 aborda esses conceitos com mais clareza: o Termo de Fomento será adotado para parcerias cuja concepção seja das OSCs, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações. Já o Termo de Colaboração será utilizado para parcerias cuja concepção seja da administração pública federal, visando à execução de projetos ou atividades definidos pela própria administração pública federal.

Art. 2º [...]

§ 1º O **termo de fomento** será adotado para a consecução de parcerias 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 parcerias cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.
(Grifos nossos)

Em relação às regras para a celebração de parcerias oriundas de emendas parlamentares, o art. 29 da Lei nº 13.019/14 e o próprio Decreto Federal nº 8.726/2016 já determinavam que os termos de colaboração ou de fomento que envolvessem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais seriam celebrados sem chamamento público.

Nesse ponto, o Decreto Federal nº 11.948/24 esclareceu um questionamento recorrente acerca desse permissivo, ao expressamente indicar que os termos de fomento

ou de colaboração que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público, desde que as propostas sejam apresentadas pelo autor da emenda com a indicação de beneficiários e a ordem de prioridade.

O novo Decreto também determina que para a celebração de parcerias, poderão ser privilegiados critérios de julgamento qualitativos, como inovação, criatividade, territorialidade e sustentabilidade, conforme previsão no edital. Além disso, o edital de chamamento público, o acordo de cooperação, o termo de colaboração, o termo de fomento ou os respectivos termos aditivos deverão ser elaborados conforme minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União (AGU), sendo possível que o órgão ou a entidade da administração pública federal sugira à AGU alterações e adequações das minutas padronizadas.

Em relação à vigência das parcerias, o texto anterior do Decreto delimitava o prazo máximo desses ajustes em 5 (cinco) anos, permitindo, de forma excepcional, que os termos de colaboração para execução de atividades tivessem uma vigência de até 10 (dez) anos, desde que tecnicamente justificado. Com o novo texto, a cláusula de vigência das parcerias deverá estabelecer um prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, sendo passível de prorrogação, desde que o período total não exceda 10 (dez) anos.

Para além, tem-se que esse prazo poderá ser superior a 10 (dez) anos quando houver uma decisão técnica fundamentada da administração pública federal que, além de outros elementos, reconheça a excepcionalidade da situação fática e comprove o interesse público em um prazo maior para a parceria.

Outro ponto interessante diz respeito aos bens remanescentes da parceria. O art. 42, inciso X, da Lei nº 13.019/14, estabelece que os termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação devem definir a titularidade dos bens e direitos remanescentes após a conclusão ou extinção da parceria, quando adquiridos, produzidos ou transformados com recursos públicos. Já o Decreto Federal nº 8.726/2016 determinava que esses bens poderiam ser destinados ao órgão público ou à OSC, dependendo de sua utilidade para a continuidade do projeto. Com a alteração no texto do Decreto, a titularidade dos bens remanescentes será prioritariamente da OSC, exceto se o

instrumento de parceria especificar que serão da Administração Pública, considerando a necessidade de continuidade do objeto pactuado.

Ademais, o texto anterior do Decreto exigia que a previsão de receitas e a execução financeira da parceria incluíssem elementos que comprovassem a compatibilidade dos custos apresentados com os preços de mercado ou com outras parcerias similares, utilizando cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou outras fontes públicas. O novo texto mantém a necessidade de comprovação da compatibilidade dos custos com os preços de mercado, exceto para encargos sociais e trabalhistas, e especifica no §1º do art. 25 os meios que podem ser utilizados como parâmetros para essa mensuração.

Além de ampliar as opções para a composição de preços na elaboração de propostas e planos de trabalho, rompendo a ideia de que a única maneira seria por meio de cotações junto a profissionais e fornecedores de bens e serviços, outro ponto significativo é a possibilidade de incluir no plano de trabalho as despesas considerando a estimativa de variação inflacionária, quando a vigência da parceria for superior a 12 meses. No entanto, para que isso seja viável, é necessário que o edital preveja essa possibilidade e indique o índice a ser utilizado para os reajustes previstos.

O novo texto também dispensa a necessidade de autorização prévia para alterações no plano de trabalho relacionadas ao remanejamento de recursos, conforme a alínea "c" do inciso II do caput do art. 43, desde que esse remanejamento não exceda 10% (dez por cento) do valor total da parceria. Nesses casos, a organização da sociedade civil deve apenas comunicar a administração pública federal posteriormente, para que seja realizado o apostilamento.

Nota-se que as alterações introduzidas pelo Decreto Federal nº 11.948/2024 representam um avanço considerável na regulamentação das parcerias entre a administração pública e as OSCs. A atualização das normas, a simplificação dos procedimentos e o fortalecimento da participação social são medidas essenciais para assegurar que as parcerias no âmbito do MROSC sejam transparentes e eficazes.

Dessa forma, embora as novas regras se apliquem apenas às parcerias firmadas pela Administração Pública Federal, é essencial que Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista

prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, façam uma revisão detalhada de seus decretos regulamentadores, atualizando e compatibilizando as alterações a sua realidade.

Tal revisão permitirá um alinhamento com as inovações estabelecidas no âmbito federal, demonstrando um compromisso com as melhores práticas no âmbito das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil.