

A Lei Federal nº 13.019/2014 e o novo regime das parcerias voluntárias da Administração Pública: tendências interpretativas

Bruno Santos Cunha

Procurador do Município do Recife; Mestre em Direito pela USP

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Procuradora do Município de Porto Alegre; Mestre em Direito pela UFRGS; Doutora em Direito pela USP

Laura Mendes Amando de Barros

Procuradora do Município de São Paulo; Mestre e Doutoranda em Direito pela USP; Especialista em Direito Público pela EPM e em Autoridades Locais e o Estado pela ENA, Paris; Coordenadora científica da *Revista de Direito do Terceiro Setor* (RDTS)

Entre os dias 11 e 14 de novembro de 2014, cerca de 250 Procuradores de vários Municípios do Brasil se reuniram no Rio de Janeiro para o XI Congresso Brasileiro de Procuradores Municipais. Além da troca de experiências e da discussão aprofundada das práticas jurídicas municipais por seus advogados públicos de carreira, o evento, já em sua 11ª edição, proporciona a consolidação de entendimentos jurídicos dos Procuradores Municipais em temáticas variadas no âmbito de atuação dos Municípios.

Dividido em seis áreas temáticas (Urbanismo e Meio Ambiente; Pessoal; Licitações e Contratos Administrativos; Tributos Municipais, Repasses Constitucionais e Orçamento; Competências, Serviços e Obrigações Constitucionais do Município; Carreira e Atuação dos Procuradores Municipais), o Congresso encerra suas edições com a votação e aprovação, por todos os Procuradores participantes, de enunciados que objetivam a orientação da atuação municipal nos referidos temas de interesse. Trata-se de um amplo espaço para debates e aprimoramento das funções das Procuradorias Municipais, o que enseja, como consequência lógica, o fortalecimento dos próprios Municípios representados por seus Procuradores.

Especificamente quanto à área temática de Licitações e Contratos Administrativos, o debate restou centrado nas decorrências da Lei Federal nº 13.019/2014, que, em seus próprios termos, instaura o chamado novo

regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a

consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

Esse novo regime jurídico das parcerias voluntárias inova o sistema vigente ao restringir a aplicação do art. 116 da Lei Federal nº 8.666/1993, acerca dos convênios, apenas àqueles ajustes entre os entes federados. As organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, poderão firmar termo de colaboração ou termo de fomento, nos moldes da Lei Federal nº 13.019/2014, que regula a contratação de forma mais detalhada do que a Lei Federal nº 8.666/1993, instituindo, por exemplo, a figura do chamamento público prévio.

Em vista da relevância das alterações introduzidas pelo novo regime das parcerias, o primeiro ponto dos debates do Congresso remontou à recente edição da MP nº 658/2014, que, em 29.11.2014 – um dia antes da efetiva entrada em vigor da Lei Federal nº 13.019/2014 –, estendeu sobremaneira seu período de *vacatio legis*, postergando a entrada em vigor do novo regime jurídico das parcerias voluntárias para julho de 2015.

Nesse sentido – e a fim de possibilitar melhor entendimento acerca das novas diretrizes para as futuras parcerias voluntárias manejadas pela Administração, sobretudo na esfera municipal –, restaram aprovados no XI Congresso Brasileiro de Procuradores Municipais cinco enunciados sobre a Lei Federal nº 13.019/2014, os quais, não obstante sua natureza não vinculante, funcionarão como diretriz hermenêutica

para a atuação das Administrações Municipais brasileiras na aplicação e consolidação de suas parcerias com organizações da sociedade civil.

Passa-se, pois, à exposição de tais enunciados, com uma breve explanação de suas razões e objetivos enquanto vetores da atividade administrativa municipal:

Enunciado 258 (AI III): Lei 13.019/14 e o chamamento Público. Acerca do chamamento público previsto na Lei 13.019/14:

I – Nos termos dos art[s]. 31 e 32, a inexigibilidade deve ser interpretada de forma restritiva e, no caso de sua aplicação, recomenda-se a publicação do extrato da justificativa na página do sítio oficial da Administração e no Diário Oficial ou equivalente, para garantia da ampla e efetiva transparência e do fácil acesso à informação.

II – Nos termos do art. 83, parágrafo 1º, é dispensado o chamamento público para a prorrogação dos convênios firmados antes da vigência da lei, ainda que o novo regime jurídico das parcerias de que trata essa lei seja aplicado às prorrogações (ANPM, 2014).

O Enunciado nº 258 diz respeito a uma das inovações da lei, que é o chamamento público como procedimento inicial e prévio à formulação das parcerias, sendo destinado à seleção, pela Administração, da organização da sociedade civil com a qual firmará o ajuste (parceria). Nesse contexto, interessante mencionar a existência de enunciado anterior (Enunciado nº 141), aprovado no VI Congresso Brasileiro de Procuradores Municipais – ainda em 2009 e previamente à exigência legal de chamamento público para as chamadas parcerias voluntárias –, segundo o qual recomendava-se que a Administração realizasse chamamento público previamente à realização de convênio ou outros instrumentos congêneres, justamente para garantir o atendimento dos princípios da publicidade, isonomia e impessoalidade ora expressamente tutelados pela Lei Federal nº 13.019/2014.

Em sede legal, o art. 31 da Lei Federal nº 13.019/2014 estipulou que será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

A partir disso – e voltando-se ao Enunciado nº 258 –, o que se vê é que a inexigibilidade do chamamento público, prevista expressamente na Lei Federal

nº 13.019/2014 (arts. 31 e 32), deve se dar de forma residual e devidamente justificada, sobretudo a fim de que não se subverta a ordem legal de que a regra para a seleção de entidades parceiras da Administração passa pelo chamamento.

Questão incidental importante, pois reside no fato de que a transição de regimes jurídicos não implica a extinção de todos os convênios atualmente em vigor. A transição será gradual, na medida em que os convênios em vigor permanecem regidos pela Lei Federal nº 8.666/1993 até que findem seu termo. Findados os termos originários em curso, a Administração poderá prorrogar a vigência de tais ajustes, desde que cumpridos os requisitos da Lei Federal nº 13.019/2014 (novo regime jurídico das parcerias voluntárias), ou então procederá a chamamento público para nova parceria.

Enunciado 259 (AI III): Lei 13.019/14 e seleção de pessoal: As organizações da sociedade civil que mantêm parceria com a Administração Pública não precisam realizar concurso público para contratação de pessoal, devendo, no entanto, observar os princípios da Administração Pública, ponderada a situação fático-jurídica do caso (ANPM, 2014).

A discussão na matéria de seleção de pessoal pelas entidades parceiras da Administração é anterior à Lei Federal nº 13.019/2014. De fato, tais entidades personificam, de certo modo, a própria transferência para o setor privado de atividades de interesse social e de utilidade pública anteriormente exercidas e controladas diretamente pelo Estado. Criou-se, assim, verdadeiro lócus público não estatal, capaz de interagir com o Estado a fim de prestar atividades materialmente públicas, ainda que não exclusivas.

Por se tratar de entidades privadas que atuam ao lado do Estado (lócus público não estatal), não lhe pertencendo, muita querela se instaurou quanto ao regime jurídico aplicável a tais pessoas jurídicas, inclusive no que tange à obrigatoriedade ou não de realização de concursos públicos para arrematação de pessoal.

Em breve síntese, restou sedimentado, sobre o tema, que o uso das contratações por concurso público por tais entidades em parceria com o Estado deve ser flexibilizado, de modo que lhes seja permitido realizar procedimentos simplificados para contratação de pessoal. Nesse patamar, os órgãos de controle, apesar da grande variabilidade nas decisões sobre