

PROJETUS

MROSC NA PRÁTICA

PROJETE-SE para o Desenvolvimento



CRÉDITOS

Este texto foi originalmente escrito no documento “MROSC na prática – Guia de orientações para gestoras e gestores públicos e para organizações da sociedade civil” de 2017, pelas autoras: Paula Raccanello Storto e Ana Luisa Ferreira Pinto; Coordenação Colegiada: Maíra Vannuchi – Articulação, Nicolau Soares – Projetos; Comunicação: Amanda Proetti e Kaique Santos; Administrativo/ Financeiro: Fábio Alves Fernandes e Nadja Aguiar. Com o objetivo de subsidiar as OSCs a acompanhar e participar do processo de implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na prática.



ÍNDICE

CRÉDITOS	3
PREFÁCIO	5
INTRODUÇÃO	7
ABRANGÊNCIA NACIONAL	9
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO FOMENTO E DA COLABORAÇÃO	9
FORMALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO	9
OBRIGATORIEDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO	9
VEDAÇÃO À EXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDA FINANCEIRA	9
ATUAÇÃO EM REDE DE OSCS	10
PAGAMENTO DE EQUIPE DE TRABALHO DA OSC	10
PAGAMENTO DE DESPESAS INDIRETAS	10
PRESTAÇÃO DE CONTAS COM FOCO NOS RESULTADOS	10
CONSELHOS DE FOMENTO E COLABORAÇÃO	10
PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PMIS	11
VEDAÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE “CONVÊNIOS” ENTRE ESTADO E OSCS	11
CAPACITAÇÃO SOBRE A LEI 13.019/2014	12
POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO EM REDE	12
PARTICIPAÇÃO DE OSCS NOS EDITAIS, AVALIANDO ESPECIALMENTE (I) PRÉVIA EXPERIÊNCIA DE ATUAÇÃO; (II) DESVINCULAÇÃO A TÍTULOS E CERTIFICADOS; (III) INEXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDA FINANCEIRA.	13
JULGAMENTO DAS PROPOSTAS	14
LIBERDADE PARA A OSC REALIZAR SUAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES NO ESCOPO DAS PARCERIAS	14
AUTORIZAÇÃO PARA REMUNERAÇÃO DE PESSOAL PRÓPRIO E PARA PAGAMENTO DE CUSTOS INDIRETOS	15
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	15
POSSIBILIDADE DE DESTINAÇÃO DE BENS REMANESCENTES	16
REGRAS DE IMPEDIMENTO DE PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS E CONFLITOS DE INTERESSE	16
CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DE FOMENTO E COLABORAÇÃO	16
PMIS – PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES	17
PRESTAÇÃO DE CONTAS	17
APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI PARA JULGAMENTO DOS ESTOQUES DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS	18
CRIAÇÃO DE PLATAFORMAS ELETRÔNICAS PARA GESTÃO DAS PARCERIAS	18
CADASTROS, FORMULÁRIOS E ANEXOS	18
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	19
COMO INCIDIR NA MUDANÇA DOS DECRETOS QUANDO ELES TIVEREM PROBLEMAS?	19
ANÁLISE DE DECRETOS E EDITAIS	21
TIPO DE PARCERIA (TERMO DE FOMENTO, TERMO DE COLABORAÇÃO OU ACORDO DE COOPERAÇÃO)	23
CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO E PONTUAÇÃO	24
CUIDADO COM OS MODELOS	25
ETAPA DE CELEBRAÇÃO	25
PRAZOS DE DURAÇÃO DAS PARCERIAS	26
PROBLEMAS NOS EDITAIS, O QUE FAZER?	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	27

PREFÁCIO

Mudança de paradigma que a Lei 13.019/2014 propõe em relação ao controle de resultados das relações de parceria entre a Administração Pública e as OSCs gera receio em quem já estava acostumado a fazer o controle de outra maneira, com enfoque no controle da execução das despesas. É preciso entender que a nova lógica não significa descontrole e sim uma nova sistemática de gestão, que enfatiza a necessidade de monitoramento e avaliação constantes, para chegar a uma adequada prestação de contas de resultados. Os controles prévios também foram valorizados com o chamamento público obrigatório e a exigência de experiência e existência prévia.

Com o cenário de crise política no Brasil, a implementação do MROSC vai mais lenta do que gostaríamos. Mas é fato que a Lei 13.019/2014 é uma lei nacional robusta e já está provocando mudanças e induzindo boas práticas de diálogo entre a sociedade civil e o poder público, buscando acabar com a desconfiança pública das relações de parceria. Os papéis de cada um são diferentes. Para que as organizações possam apoiar de forma mais assertiva cada ente federado, entendo que alguns passos por parte da administração pública são necessários para uma boa implementação do MROSC.

Ao meu ver, o ente federado precisa começar com o diagnóstico da realidade local, que possa traduzir as parcerias e práticas existentes para decidir quais serão mantidas e quais serão aperfeiçoadas, avaliando o que de novo deve ser implementado, segundo a nova lei. Nesse estudo, é possível constatar em quais políticas setoriais as organizações estão mais presentes e em quais ainda há espaço de abertura para o fomento e a colaboração das organizações.

Acredito também que é necessário constituir uma governança institucional para que o novo modelo de parcerias funcione, articulando atores e conteúdos. Nesse sentido, o ente deve designar um ponto focal no Poder Executivo, que será responsável por articular interna e externamente a implementação do MROSC. Esse apontamento formal deve vir acompanhado da criação do Conselho de Fomento e Colaboração (CONFOCO), previsto na lei como espaço de concertação social para pactuação da política de fomento e colaboração e tudo o que tiver a ver com a nova lei. É também um desafio a preparação da caixa de ferramentas para implementação, ou seja, regulamentação local, minutas padrão, manual de prestação de contas e etc. O Poder Público deve criar ferramentas próprias para essa relação com a sociedade civil e abandonar a Lei 8.666/93 como parâmetro. Por ser a participação social fundamento do novo regime, o ideal é que as organizações possam ser consultadas sobre os documentos que serão utilizados na gestão das parcerias. Muitos decretos foram editados sem ouvir as contribuições da sociedade civil, na contramão do espírito da nova lei.

Por fim, entendo que a capacitação é também um desafio. A própria lei a prevê como parte relevante das parcerias. A diretriz de priorização do processo formativo conjunto entre servidores públicos, representantes de OSCs e conselheiros de políticas públicas prevista no Decreto Federal 8.726/2016

é essencial para a mudança de cultura que a lei pretende e por isso deve ser observada. Este valioso guia, inédito no país, analisa os primeiros atos normativos e administrativos editados sob a égide da nova lei – decretos e editais – certamente ajudará as organizações a se mobilizarem para demandar do Poder Público que a sua conquista seja uma realidade!

Laís de Figueirêdo Lopes
Ex-Assessora Especial do Ministro da Secretaria de Governo da Presidência da República para a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Governo Federal de 2011 a 2016.



INTRODUÇÃO

Este Guia tem por objetivo subsidiar as OSCs a acompanhar e participar do processo de implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na prática, oferecendo às associadas da ABONG e à sociedade civil em geral elementos de análise dos decretos e editais publicados sob a égide da Lei 13.019/2014 desde o início da sua vigência.

A Lei 13.019/2014 é uma lei nacional que se aplica às relações de parceria com OSCs celebradas pela União, estados, Distrito Federal e municípios, além de entes da administração indireta, como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos. Por ser a primeira lei que estabelece normas gerais sobre esta matéria, existe a expectativa de que a Lei 13.019/2014 traga maior segurança jurídica e uniformidade nas práticas administrativas das relações de parceria.

Historicamente esta relação foi regulamentada incidindo na figura dos convênios, cuja celebração com OSCs foi proibida pela Lei 13.019/2014. Na ausência de uma regra geral própria, foram muitas as normas infralegais editadas pelo Poder Executivo sem parâmetro definido. As portarias e instruções normativas editadas se caracterizaram pela falta de coerência e de uniformidade. Agora, com o novo paradigma pactuado pelo Poder Legislativo a ser respeitado, espera-se a diminuição das assimetrias existentes e o avanço nessas relações de parceria.

Cada ente da federação – União, estados, Distrito Federal, municípios e entidades da administração indireta – tem autonomia administrativa para fixar sua aplicação relativamente às parcerias que realiza, sempre de acordo com os princípios e diretrizes da lei nacional, que valorizam a participação social e o fortalecimento da sociedade civil e a gestão pública democrática.

Diante dessas profundas e inéditas transformações que a Lei 13.019/14 traz para a lógica das relações de parceria entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, é fundamental neste momento uma atenta observação e participação das OSCs com relação às legislações locais (de estados e especialmente dos municípios) sobre a matéria, bem como aos conteúdos dos editais.

Também é preciso que o Poder Público olhe para a implementação do MROSC sob a ótica da participação social, uma vez que a regulamentação não deve criar barreiras, mas sim possibilitar que a administração efetive políticas públicas que promovam mudanças substanciais à realidade de sua população através de parcerias firmadas de modo democrático, transparente e eficaz.

Nesse contexto, passado um ano do início da vigência da lei para a União, estados e Distrito Federal em janeiro de 2016, e um semestre da vigência para municípios a partir de janeiro de 2017, apresenta-se ao público a primeira sistematização dos principais aspectos da implementação que sinalizam o que deve ser observado pelas OSCs nessas regulamentações específicas e nas convocações que estão sendo feitas.

Para realizar este trabalho, escolhemos estudar os decretos e os editais de chamamento público que estão sendo publicados pela Administração Pública com base na Lei 13.019/2014, e a partir deles extraímos a proposta de roteiro para análise e incidência local pelas próprias organizações. Portanto, fique atento e ajude no monitoramento ativo da implementação da nova lei, que é uma conquista da sociedade civil organizada brasileira!

P R O J E T U S

MROSC NA PRÁTICA

PROJETE-SE para o Desenvolvimento

Confira as mais relevantes alterações trazidas pela Lei 13.019/2014 nas quais a Administração Pública deve se basear para implementar as relações de parceria:

ABRANGÊNCIA NACIONAL

Institui regras claras e razoáveis que pretendem fomentar as relações de parceria e devem ser seguidas pela União, estados, Distrito Federal, municípios, além de outras pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública, como é o caso das autarquias e das fundações públicas.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO FOMENTO E DA COLABORAÇÃO

Reconhece as duas formas de celebração de parcerias pela Administração Pública com recursos financeiros como sendo válidas e legítimas e cria instrumentos próprios para cada uma – termo de fomento e termo de colaboração. É importante a atuação das OSCs em projetos e atividades de interesse público concebidos pela própria organização da sociedade civil ou pela Administração Pública. A lei é transversal e abrange todas as áreas, desde as mais tradicionais, como assistência social, saúde e educação, até as mais contemporâneas, como promoção e defesa de direitos humanos, preservação do meio ambiente, criança e adolescente, ciência e tecnologia e etc.

FORMALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO

Define o Acordo de Cooperação como forma simplificada de celebração de parcerias pela Administração Pública sem recursos financeiros. Se tiver compartilhamento patrimonial, como é o caso da cessão ou doação de bens, deve o administrador público realizar um procedimento de escolha prévio.

OBRIGATORIEDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO

Determina que a Administração Pública sempre adote o chamamento público para a seleção de organizações, prevendo de forma expressa as hipóteses e que se pode dispensar ou não se exigir o chamamento. Além disso, estabelece parâmetros mínimos para a realização do chamamento, pretendendo tornar os procedimentos claros e objetivos e garantindo o acesso das organizações aos recursos públicos, com isonomia, transparência e efetividade.

VEDAÇÃO À EXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDA FINANCEIRA

Não exige que as OSCs aportem recursos financeiros a título de “contrapartida financeira”, o que corriqueiramente aparecia como condição para as parcerias, o que é incompatível com a garantia da ampla participação das OSCs nos editais que a lei busca promover. Caso o órgão entenda ser necessário, em situações excepcionais, poderá solicitar contrapartida somente em bens e serviços. Atenção para o fato de que não é por serem os bens e serviços economicamente mensuráveis que o administrador público pode exigir o depósito do valor correspondente na conta do projeto ou da atividade.



ATUAÇÃO EM REDE DE OSCS

Reconhece o trabalho das organizações que desenvolvem projetos e atividades em conjunto como legítimo e importante através da atuação em rede, possibilitando cooperação mútua e intercâmbio de informações e conhecimentos, com a valorização de iniciativas locais. As organizações que participam de redes aprendem umas com as outras e são, nesse formato previsto pela lei, lideradas pela organização celebrante, que mobiliza, supervisiona, monitora e presta contas do trabalho de todas.

PAGAMENTO DE EQUIPE DE TRABALHO DA OSC

Autoriza expressamente a seleção, contratação e pagamento da equipe de trabalho pela OSC que estiver de acordo com os objetivos do projeto ou da atividade, tiver os conhecimentos necessários à sua execução, podendo incluir a previsão de remuneração do pessoal próprio da OSC e dos respectivos encargos sociais. A proposta e o respectivo plano de trabalho devem conter estas informações, que farão parte integrante do instrumento de parceria a ser firmado, como anexo. É importante ressaltar que a lei determina que as contratações não geram vínculo trabalhista com o Poder Público, sendo todos os pagamentos de responsabilidade total da OSC. Não deve a Administração Pública indicar e nem decidir sobre pessoal a ser contratado e gerenciado pela OSC.

PAGAMENTO DE DESPESAS INDIRETAS

Autoriza expressamente o pagamento de despesas indiretas incluídas nos custos do projeto ou da atividade, como por exemplo despesas com transporte, aluguel, luz, água, gás, telefone, internet, serviços contábeis, assessoria jurídica etc. Assim como as demais despesas, devem constar de forma expressa da proposta e do plano de trabalho, fazendo parte integrante do instrumento de parceria, como anexo. Se as despesas forem rateadas com outros projetos, deverá ser apresentada memória de cálculo para isso.

PRESTAÇÃO DE CONTAS COM FOCO NOS RESULTADOS

Possibilita que a prestação de contas tenha real enfoque nos resultados, sendo importante para isso uma boa construção de metas e indicadores para aferição dos resultados. A prestação de contas financeira pode ser solicitada se houver descumprimento das metas e resultados ou em caso de fraude, má gestão, ou denúncia justificada.

CONSELHOS DE FOMENTO E COLABORAÇÃO

Prevê a criação de um espaço de discussão, monitoramento e debate das relações de parceria, com representação paritária do governo e das OSCs, onde serão promovidas discussões sobre a implementação da lei, garantindo a abertura necessária para que as OSCs façam propostas de melhorias ao Poder Público. A proposta amplia os mecanismos de participação relacionados às parcerias.



PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PMIS

Permite a participação de qualquer cidadão, movimento social ou organização da sociedade civil na indicação de ideias que podem gerar parcerias com OSCs, a partir de diagnósticos identificados em suas comunidades ou entornos. É um mecanismo novo de participação social por meio da proposição prática de iniciativas de parcerias de interesse público, que se assemelha ao orçamento participativo, mas não define recursos e sim objetos de novos e futuros chamamentos públicos.

VEDAÇÃO DE CELEBRAÇÃO DE “CONVÊNIOS” ENTRE ESTADO E OSCS

Veda celebração de convênios e a aplicação da Lei 8.666/93 às parcerias com as OSCs. São prioritários os termos de fomento, os termos de colaboração e os acordos de cooperação como novos instrumentos jurídicos para a celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil¹.



¹A única exceção são os convênios com entidades filantrópicas para prestação de serviços de saúde âmbito do SUS (art. 84 da lei). Importante ressaltar que algumas outras espécies de parcerias regulamentadas por leis próprias que foram expressamente excluídas do regime jurídico da Lei 13.019/2014, como é o caso dos termos de parceria das OSCIPs, dos contratos de gestão das organizações sociais e dos termos de compromisso cultural (art. 3º. da Lei).

Abaixo, passamos a resumir os principais avanços da Lei 13.019/2014 que podem servir de roteiro para a análise dos decretos. A depender da forma como são regulamentados em nível local, os avanços podem ser aperfeiçoados ou representar retrocessos. São eles:

CAPACITAÇÃO SOBRE A LEI 13.019/2014

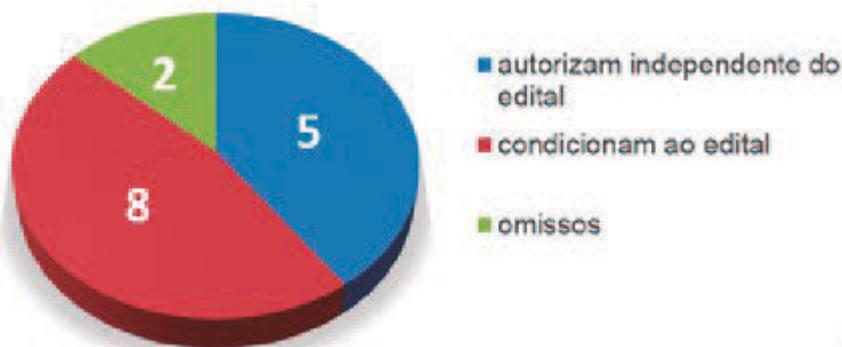
Para que a Lei 13.019/2014 funcione na prática, é fundamental que gestores públicos, organizações e conselheiros de políticas públicas passem por processos de formação. Nesse sentido, foi prevista no Decreto Federal 8.726/2016 a priorização da capacitação conjunta entre estes atores, a fim de que identifiquem pontos de tensão e encaminhem soluções de forma conjuntas, num mesmo ambiente de aprendizagem e construção, constituindo a capacitação uma verdadeira etapa da fase de planejamento das ações de cooperação, em benefício dos objetivos de interesse público.

POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO EM REDE

O reconhecimento desse modo de atuação em rede típico da sociedade civil é de suma importância. Por ser uma novidade importante, da qual ainda não há consolidação de práticas, as regulamentações variaram bastante. O ideal seria simplesmente seguir o formato estabelecido pela lei federal. O termo de atuação em rede é o instrumento que formaliza a rede entre as organizações executantes e a celebrante na execução. A celebrante é a responsável pelo projeto ou pela atividade perante a Administração Pública. Deve, para ser assim considerada, cumprir alguns requisitos específicos, como por exemplo o prazo mínimo de cinco anos de existência da OSC celebrante. Dos quinze decretos analisados, cinco autorizam a formação da rede para a apresentação de propostas independentemente da autorização do edital. É o caso do decreto dos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e do município de São Paulo. Garantem a ampla possibilidade de atuação em rede ao não criar uma barreira anterior por meio da obrigatoriedade de autorização pelo edital.

Os decretos municipais de Curitiba e do Rio de Janeiro são omissos com relação ao tema. Aplica-se então a lei federal, sendo possível na prática a proposta de atuação em rede independente de autorização expressa no edital.

Os demais decretos – da União, dos estados da Bahia, Minas Gerais, Rondônia e São Paulo, Distrito Federal e municípios de Belo Horizonte e Campo Grande – limitam as propostas de atuação em rede de OSCs à expressa previsão no edital do chamamento público.



PARTICIPAÇÃO DE OSCS NOS EDITAIS, AVALIANDO ESPECIALMENTE (I) PRÉVIA EXPERIÊNCIA DE ATUAÇÃO; (II) DESVINCULAÇÃO A TÍTULOS E CERTIFICADOS; (III) INEXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDA FINANCEIRA. CAPACITAÇÃO SOBRE A LEI 13.019/2014

A lei proíbe expressamente a exigência de títulos e certificados como requisitos para celebração de parcerias, e também a inclusão, em editais, de critérios que frustrem a possibilidade de ampla participação das OSCs na apresentação de propostas de parcerias de interesse da administração, como por exemplo a exigência de contrapartida financeira, também vedada expressamente. Nessa diretriz, a lei estabelece requisitos razoáveis para a participação das OSCs nos editais, exigindo prévia experiência de atuação na área da parceria, tempo mínimo de existência e capacidade técnica e operacional para desenvolver as atividades.

A lei busca universalizar o tratamento dado às parcerias entre Administração Pública e organizações da sociedade civil, e é categórica ao vedar a inclusão, em editais, de critérios que frustrem o seu caráter de ampla participação das OSCs na apresentação de propostas de parcerias de interesse da Administração Pública em seus artigos 23 e 24.

Portanto, sob a égide do novo marco regulatório, o tipo societário se soma aos critérios já definidos na lei para habilitação, quais sejam, experiência e existência prévia, entre outros. Regras que vinculem a participação de entidades à exigência de títulos e qualificações não se coadunam com os princípios aplicáveis às relações de parceria entre organizações da sociedade civil e a Administração Pública, devendo ser afastadas normas locais e regras do chamamento público que contenham disposições nesse sentido.

Importante nesse sentido também atentar para a necessidade de compatibilizar este dispositivo às leis de diretrizes orçamentárias que, na ausência de regramento próprio para as OSCs, não raro costumavam trazer dispositivos de habilitação jurídica das OSCs para acesso a recursos por meio de parcerias com a Administração Pública.

Com relação à participação das OSCs, nenhum dos quinze Decretos analisados traz a exigência de títulos e certificados², reforçando que a revogação da certificação de Utilidade Pública nos estados e nos municípios é uma tendência que se coloca, pois esta certificação em geral carrega consigo regras e condições antigas para acesso a parcerias ou isenções fiscais inspiradas na certificação federal, que foi revogada pela Lei 13.204/2015, diante da sua incompatibilidade com a nova agenda para o marco regulatório das OSCs.

Já no quesito contrapartida, apenas dois Decretos (da União e da Bahia) limitam a exigência de contrapartida em bens e serviços a parcerias acima de determinado valor, o que é considerado uma interessante forma de limitar a exigência de contrapartida apenas a parcerias de maior valor. Na mesma linha, os decretos do estado do Paraná e do município de São Paulo estabelecem que a exigência de contrapartida deve ser necessária e justificada pela Administração Pública, deixando claro se tratar de medida excepcional, cuja exigência deve ser justificada. No sentido diametralmente oposto, o decreto de Rondônia estabelece que a existência de contrapartida deve ser a regra e a sua não exigência deve ser necessária e justificada pela Administração Pública.

Também, é interessante destacar o nível de exigência formal absolutamente desnecessária que alguns decretos têm alcançado, como é o caso do município do Rio de Janeiro, que estabelece regras de formatação da proposta a ser apresentada em “papel formato A4, com margem esquerda igual a 3cm, margem direita igual a 1cm e margens superior e inferior iguais a 3cm, com espaçamento 1,5 entre as linhas em fonte verdana, tamanho 10”.

² Todavia, já se tem notícia de um decreto nesse sentido, como é o caso do Decreto 10.166/2017, do município de Feira de Santana, na Bahia, que contraria a lei e estabelece a obrigatoriedade da certificação de Utilidade Pública municipal como requisito para a OSC celebrar parcerias com a Administração pública. A previsão, sem dúvida, extrapola os limites legais e pode ser objeto de questionamento pelas OSCs que forem impedidas de participar das relações de parceria em razão do requisito, manifestamente ilegal. Como se verá no capítulo em que trataremos dos editais, é possível que este tipo de exigência ilegal apareça com mais frequência nos editais.

Esse tipo de exigência revela o nível de engessamento na apresentação de propostas que apenas acaba eliminando a participação de potenciais proponentes, sem qualquer ganho para o espírito da lei de fomento das parcerias e valorização dos projetos da sociedade.

JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

De acordo com a Lei 13.019/2014, quem analisa as propostas enviadas pelas OSCs é a Comissão de Seleção, que deve ser instituída pela Administração Pública para processar e julgar os chamamentos públicos. Essa comissão poderá contar com o apoio de especialistas e membros dos conselhos de políticas públicas setoriais.

A vedação de que sejam incluídas, na fase de seleção, cláusulas ou condições que estabeleçam preferências ou distinções baseadas em qualquer motivo que não seja relevante para a realização da parceria é uma grande conquista que a lei trouxe, devendo ser observada nas regulamentações, a garantir mais uma vez o amplo acesso aos processos de seleção.

Além disso, os critérios de avaliação das propostas ora têm sido estipulados nos decretos e ora individualmente nos editais, o que merece a devida atenção, pois além de parâmetros básicos, muitas vezes esses critérios devem dialogar diretamente com o objeto da parceria e seu nível de especificidade.

O decreto do município do Rio de Janeiro nesse sentido traz um dispositivo que estabelece um padrão único de critérios de julgamento das propostas de todos os editais de chamamento que forem realizados, baseando em quatro grandes eixos, no qual o grau de adequação dos objetivos pontua em até 10%, a experiência da OSC em até 10%, a capacidade operacional da OSC em até 60% e o “preço” proposto em até 20%.

Aqui vale observar que, embora a distribuição dos critérios proposta pelo decreto do município do Rio de Janeiro pareça bem equilibrada, a sua existência pode acabar por limitar algum tipo de ponderação mais adequada para seleção de propostas em políticas públicas específicas em que, por alguma razão, exigisse a distribuição da pontuação de maneira diversa da que foi determinada em decreto.

LIBERDADE PARA A OSC REALIZAR SUAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES NO ESCOPO DAS PARCERIAS

A execução dos recursos financeiros é de responsabilidade das OSCs, e a lei indica que essas deverão adotar métodos usualmente utilizados no setor privado. É preciso atentar às regulamentações específicas, pois a instituição de regras para compras e contratações pode estar em desacordo com a lei federal e engessar a execução da parceria.

Relativamente à autonomia das OSCs para realizar suas compras e contratações, tema controverso e com relação ao qual a legislação de parcerias historicamente se comportou de forma contraditória, percebe-se que no conjunto dos decretos analisados há multiplicidade de modelos para sua realização.

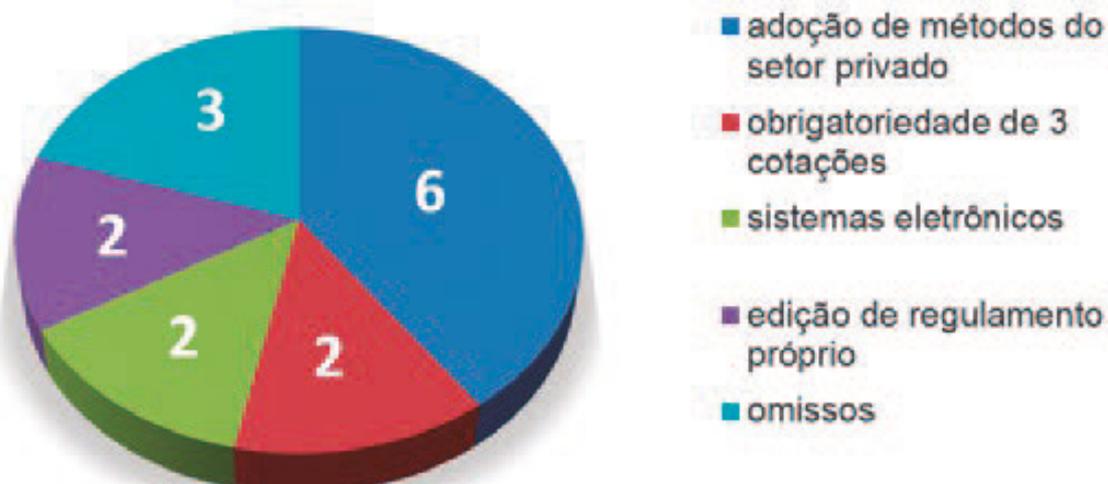
Dos quinze decretos avaliados, seis estabelecem que a OSC deve adotar métodos usualmente utilizados pelo setor privado. São eles: o Decreto Federal, do DF, do estado de Rondônia e dos municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Campo Grande.



Por sua vez, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais estabelecem a obrigatoriedade de que a OSC realize três cotações no mínimo com diferentes fornecedores, ao passo que a Bahia e o Rio Grande do Sul estabelecem dar preferência à sistemas eletrônicos, ainda não implantados.

Já os decretos do estado do Paraná e do município do Rio de Janeiro chamam a atenção uma vez que preveem obrigatoriedade da aprovação pela Administração Pública do regulamento próprio de compras da organização. Este dispositivo é considerado muito preocupante, pois revela uma verdadeira interferência da Administração Pública em temas da autonomia da OSC e traz para a Administração Pública a obrigatoriedade de analisar e se manifestar sobre um regramento da OSC, sobre o qual não tem capacidade de incidência ou autonomia. Este tema, aliás, foi também objeto de alteração da redação original da Lei 13.019/2014 e foi revogado pela Lei 13.204/2015, diante de sua inconstitucionalidade e dificuldade de implementação.

Ainda, os decretos dos estados de Mato Grosso e São Paulo e de Curitiba, são omissos com relação ao tema, deixando espaço para que os editais ou, eventualmente, normas específicas, venham a regulamentar a matéria.



AUTORIZAÇÃO PARA REMUNERAÇÃO DE PESSOAL PRÓPRIO E PARA PAGAMENTO DE CUSTOS INDIRETOS

Este é um grande avanço da Lei 13.019/2014, que autoriza de forma expressa a remuneração do pessoal próprio e o pagamento de custos indiretos, uma vez que se trata de despesas essenciais para execução da parceria, e que muitas vezes eram vedadas nos editais, o que trazia empecilhos para as OSCs na execução dos projetos. Como a Lei 13.019/2014 expressamente permite, os decretos não podem vedar essas despesas.

AUTORIZAÇÃO PARA REMUNERAÇÃO DE PESSOAL PRÓPRIO E PARA PAGAMENTO DE CUSTOS INDIRETOS

Ao longo de toda a parceria, a Administração Pública deverá acompanhar o andamento dos projetos e das atividades, com especial atenção para os resultados alcançados pela organização parceira. A análise dos resultados constará em relatório, que servirá de subsídio ao gestor da parceria. O monitoramento e a avaliação constantes fazem parte também da lógica instituída pela Lei 13.019, que pretende que na prática estejam sendo executadas parcerias com participação efetiva de todos os seus atores.

É interessante verificar quais os métodos de monitoramento e avaliação instituídos nas regulamentações específicas, e proporcionar espaços para a constante presença da Administração Pública na execução dos projetos como parceira.

POSSIBILIDADE DE DESTINAÇÃO DE BENS REMANESCENTES

Nos termos da lei será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria. Esses bens, poderão, a critério do administrador público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente. Nessa direção, o decreto do Distrito Federal traz um dispositivo inovador ao estabelecer que, mesmo quando houver previsão de destinação dos bens à Administração Pública, ao final da parceria, esta deve avaliar a pertinência de se realizar a destinação à OSC ou aos beneficiários finais, em prol do interesse público.

REGRAS DE IMPEDIMENTO DE PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS E CONFLITOS DE INTERESSE

Pelo texto da lei, estão impedidas de celebrar parcerias as organizações que tenham como dirigente membro de Poder Público ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública da mesma esfera governamental na qual será celebrada a parceria.

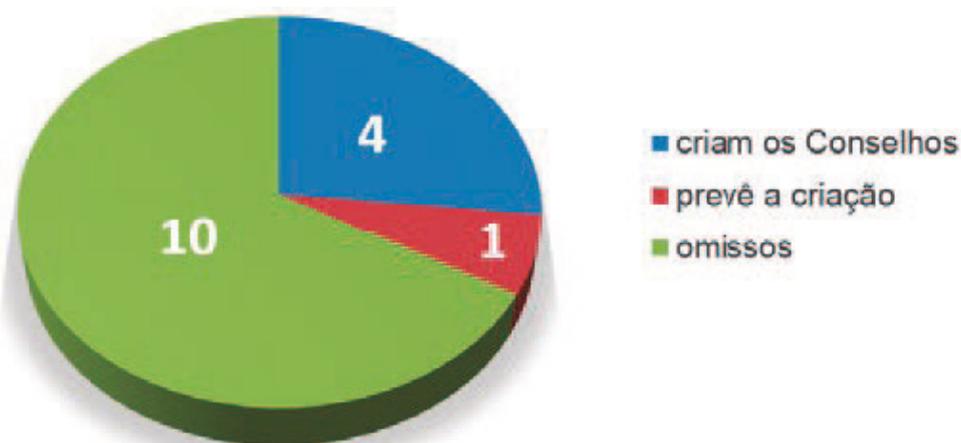
Não poderão participar da comissão de seleção aqueles que, nos últimos cinco anos tenham mantido alguma relação jurídica com, ao menos, uma das organizações participantes, inclusive quando o chamamento for realizado pelo conselho gestor de fundo específico, caso em que o conselheiro deverá se declarar impedido.

CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DE FOMENTO E COLABORAÇÃO

Conforme já citado anteriormente, esse espaço de discussão é de suma importância para a implementação da lei, portanto, é preciso cobrar a criação dos conselhos quando as regulamentações forem omissas.

Acerca da criação dos conselhos de fomento e colaboração, infelizmente a maioria dos decretos não trata do tema. Dos quinze analisados, somente quatro Decretos criaram os respectivos conselhos, sem, contudo, minimamente estruturá-los.

Neste aspecto é importante haver incidência das OSCs, uma vez que este espaço de discussão e articulação sobre a agenda do marco regulatório é essencial para que a lei atinja seus objetivos e seja efetivamente um marco que institui grandes avanços na relação entre as OSCs e a Administração Pública, e principalmente nas parcerias firmadas.



PMIS – PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES

Tratando-se de ferramenta que pretende auxiliar no fomento de projetos, é preciso incentivar o uso do PMIS, e as regulamentações específicas podem trazer essa possibilidade, para torná-la eficaz. A transparência ativa da Administração Pública deve nortear todas as etapas da parceria, e atos de gestão, e isso inclui desde a disponibilização em plataforma eletrônica das parcerias celebradas até a disponibilização de manuais para as OSCs, garantindo boas orientações sobre os procedimentos. É papel das OSCs cobrar a transparência ativa da Administração Pública do início ao fim da parceria, garantindo assim melhor execução dos projetos, atividades e gestão dos recursos públicos.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Há alterações relevantes no que se refere à prestação de contas. Se antes cada órgão determinava o formato e critérios de análise das prestações de contas dos projetos, agora essa etapa passa a ter a responsabilidade compartilhada entre as OSCs e a Administração Pública.

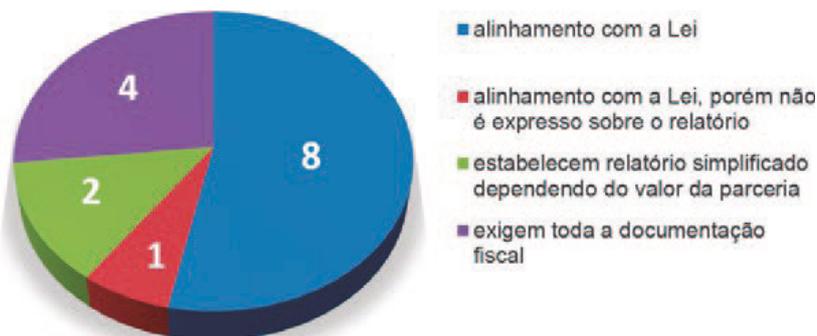
No novo formato, a prestação de contas deve essencialmente demonstrar o alcance das metas e resultados previstos nas parcerias, deixando a análise financeira subsidiária a isso. Em outras palavras, o resultado da execução da parceria passa a ser o mais importante a ser constatado para a aprovação da prestação de contas.

É importantíssimo se atentar na análise das regulamentações específicas como elas estão trazendo os procedimentos de prestação de contas paralelamente ao monitoramento e avaliação, para garantir que esses estejam de acordo com essa nova ótica. Da análise dos decretos, constata-se também uma desarmonia com relação à lei, na medida que há diversos formatos encontrados nas regulamentações.

Dos decretos analisados, seis (federal, DF, MS, RO e municípios de São Paulo e Campo Grande) seguem a lei e estabelecem que a prestação de contas financeira será apresentada somente quando não houver cumprimento das metas ou for constatada irregularidade, após a avaliação do relatório técnico. Também o município do Rio de Janeiro sinaliza um alinhamento ao decreto federal, mas não é expresso sobre a apresentação do relatório financeiro apenas após a análise do relatório técnico.

Há dois Decretos (estado de São Paulo e município de Curitiba) que não tratam desse tema, e, portanto, as prestações de contas, a princípio, devem seguir apenas o indicado na lei federal. Dentre estes dois decretos (BA e DF) trazem dispositivo interessante ao indicar que o relatório final pode ser substituído por relatório simplificado quando a parceria estiver abaixo de um valor estipulado.

Chamam a atenção pelo descumprimento direto da Lei 13.019/2014 os decretos de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e município de Belo Horizonte, que estabelecem de forma expressa a exigência simultânea da apresentação de toda a documentação fiscal no momento inicial da prestação de contas, independente da análise do relatório técnico.



APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI PARA JULGAMENTO DOS ESTOQUES DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

Uma importante característica da Lei 13.019/2014 é a sua aplicação subsidiária para as parcerias existentes no início de sua vigência, de forma a suprir lacunas e possibilitar harmonização no entendimento e a utilização dos novos critérios para julgamento dos estoques das prestações de contas de parcerias não analisados pela Administração Pública.

Nesse sentido o decreto do DF traz relevante dispositivo que proporciona maior organização e eficiência administrativa para lidar com as prestações de contas não analisadas. Ao estabelecer que as parcerias que estejam em fase de análise de prestação de contas na data de entrada em vigor do decreto deverão ser avaliadas a fim buscar a aplicação subsidiária dos dispositivos da Lei 13.019/2014, devendo-se priorizar a utilização dos seguintes procedimentos:

019/2014, devendo-se priorizar a utilização dos seguintes procedimentos:

- ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias de interesse público, observadas as exigências previstas neste decreto;
- sistemática de apuração de eventuais débitos a serem ressarcidos pelas organizações da sociedade civil, conforme parâmetros para o cálculo de atualização monetária e de juros; e
- aprovação das contas quando houver sido comprovado o integral cumprimento do objeto da parceria, independentemente da análise da documentação financeira.

Por óbvio, este tipo de aprovação apenas pode ocorrer quando houver comprovação de recolhimento do saldo de recursos não-utilizados, quando houver, identificação da situação de eventuais bens adquiridos, com o respectivo pedido de doação para continuidade das ações pactuadas, se for o caso; e inexistência de medidas tomadas por órgãos de controle ou instauração de processo de tomada de contas especial ou medidas judiciais voltadas ao ressarcimento do erário.

Na mesma direção, a Administração Pública federal já vem se utilizando da Lei 13.019/2014 para proporcionar maior racionalidade no julgamento dos estoques das prestações de contas de parcerias, como é o caso da Resolução 02, de 31 de outubro de 2014, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Portaria 58, de 10 de maio de 2016, do Ministério da Cultura (MINC), que preveem a possibilidade de dispensa da análise financeira quando verificado o cumprimento integral do objeto.

CRIAÇÃO DE PLATAFORMAS ELETRÔNICAS PARA GESTÃO DAS PARCERIAS

Na mesma diretriz da transparência ativa, a lei obriga a Administração Pública a disponibilizar uma plataforma eletrônica para a prestação de contas, de modo que qualquer cidadã ou cidadão interessado possa acompanhar o andamento da execução do projeto.

CADASTROS, FORMULÁRIOS E ANEXOS

Verifica-se também uma tendência nos decretos a delegar temas para uma regulamentação mais específica, por meio de portarias ou instruções normativas a serem emanadas pelas secretarias específicas das políticas setoriais, ou por uma secretaria com papel mais estruturante da atividade de fomento e colaboração, como a secretaria de Gestão, por exemplo.

Além dessa tendência de especificação das normas dos decretos por outros instrumentos, é fundamental que a sociedade esteja atenta para os conteúdos e formatos de documentos instrumentais criados para o

processo de parcerização, como os requerimentos, formulários e cadastros, que na prática podem criar novas exigências e inviabilizar a aplicação de conquistas previstas na lei.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Vale destacar também que, ao reconhecer como princípios regentes das relações de cooperação a participação social e a integração e transversalidade de procedimentos (criando instrumentos administrativos para assegurar a participação das OSCs na política pública que afeta diretamente a sua atuação, como é o caso do procedimento de manifestação de interesse social), o engajamento das organizações da sociedade civil no processo de regulamentação da Lei assume fundamental importância.

Cabe às OSCs participar ativamente³ dessa etapa de estruturação legal das parcerias, trazendo as suas contribuições para que o cenário posto seja o mais favorável possível à geração de impactos positivos e avanços na consecução do interesse público, seja no âmbito de políticas públicas que realizam por meio destas parcerias (que com a nova lei terão a forma de termo de colaboração), e ao fomento de novas iniciativas próprias das OSCs, que o Estado identifica e apoia (que serão estabelecidas através dos termos de fomento).

A realização de consultas públicas prévias à edição dos decretos é uma excelente prática que possibilita ganhos e a necessária aproximação entre o Poder Público e as OSCs no processo de regulamentação da Lei. De igual forma, a importância de se realizar e promover articulações entre OSCs, Poder Público e centros de produção de pesquisa e conhecimento sobre a matéria, haja vista que as universidades têm o singular potencial de criar espaços privilegiados de debate, de mediar e sistematizar, de forma autônoma e independente, a produção de propostas para promover ambientes mais favoráveis à realização das parcerias – o que certamente resultará na melhoria da qualidade de sua execução e no desenvolvimento institucional de ambos os colaboradores: Poder Público e OSCs.

COMO INCIDIR NA MUDANÇA DOS DECRETOS QUANDO ELES TIVEREM PROBLEMAS?

No sistema jurídico brasileiro, os decretos são atos administrativos da competência dos chefes do Poderes Executivo (presidente, governadores e prefeitos), possuindo assim, um procedimento formal mais simplificado do que as leis, que devem tramitar no Legislativo. Desta forma, uma vez convencido o Poder Executivo, podem ser editados novos decretos em complementação/retificação de decretos já publicados. Isso porque, além do Poder Judiciário, a própria administração pública exerce o controle dos atos administrativos em geral, inclusive dos atos de caráter normativo, anulando os que sejam considerados ilegais ou ilegítimos.

Dessa forma, caso os decretos tragam dispositivos problemáticos, as OSCs e a sociedade como um todo podem se articular para oficiar a Administração Pública quando constatarem descompassos com a lei federal, principalmente quando não houve consulta pública das minutas dos decretos, provocando assim uma reanálise pelo Poder Público do seu ato administrativo.

É necessário avaliar o grau de inobservância da lei federal, por exemplo, se houver uma vedação a algum procedimento que a lei federal expressamente autoriza estamos diante de uma ilegalidade grave que deve ser corrigida imediatamente, sendo passível inclusive de controle judicial.

³ O tema foi tratado no Boletim nº. 5 – “A Regulamentação da Lei 13.019/2014” publicado em junho de 2015, disponível em <http://www.abong.org.br/final/download/boletim5.pdf>.



ANÁLISE DE DECRETOS E EDITAIS

Para este trabalho, selecionamos 15 (quinze) decretos regulamentadores da Lei 13.019/2014 editados pela União, por estados, Distrito Federal e por capitais dos estados até o final do mês de fevereiro de 2017⁴ listados abaixo:

DECRETO FEDERAL
União: Decreto 8.726 de 27 de abril de 2016
DECRETOS ESTADUAIS
Bahia: Decreto 17.091 de 05 de outubro de 2016
Distrito Federal: Decreto 37.843 de 13 de dezembro de 2016
Mato Grosso: Decreto 446 de 21 de março de 2016
Mato Grosso do Sul: Decreto 14.494 de 02 de junho de 2016
Minas Gerais: Decreto 47.132 de 20 de janeiro de 2017
Paraná: Decreto 3.513 de 18 de fevereiro de 2016
Rio Grande do Sul: Decreto 53.175 de 25 de agosto de 2016
Rondônia: Decreto 21.431 de 29 de novembro de 2016, alterado pelo Decreto 21.448 de 07 de dezembro de 2016
São Paulo: Decreto 61.981 de 20 de maio de 2016
DECRETOS MUNICIPAIS (Capitais)
Belo Horizonte: Decreto 16.519 de 26 de dezembro de 2016
Campo Grande: Decreto 13.022 de 23 de dezembro de 2016
Curitiba: Decreto 1.067 de 27 de outubro de 2016
Rio de Janeiro: Decreto 42.696 de 29 de dezembro de 2016
São Paulo: Decreto 57.575 de 29 de dezembro de 2016

Em geral, os decretos têm se revelado normas detalhadas que em muitos trechos repetem as definições e dispositivos da Lei 13.019/2014, e em determinados aspectos contradizem a própria lei, dificultando o trabalho de leitura e sistematização. Certamente a interpretação e a implementação demandarão debates mais aprofundados.

Para subsidiar este trabalho, selecionamos editais lançados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, no sentido de proporcionar um retrato diagnóstico sobre a forma que estão sendo propostas as condições para o estabelecimento dos chamamentos públicos para as relações de parcerias pela Administração Pública, a partir da vigência da Lei 13.019/2014⁵.

Nessa direção, analisamos vinte editais, sendo seis federais, oito estaduais e seis municipais, editados tanto pela administração direta, quanto pela administração indireta:

EDITAIS FEDERAIS	
Órgão/Número	Objeto
Ministério da Ciência e Tecnologia – Edital 425/2016/SEI-MCTIC	A concessão de apoio da Administração Pública federal para a execução dos projetos do Programa Brasil Mais TI, incluindo a manutenção de sua plataforma web, com vistas à obtenção de objetivos específicos.

⁴ Os decretos existentes localizados até 28 de fevereiro de 2017 estavam disponíveis no site <http://www.participa.br/osc/paginas/decretos>.

⁵ Alguns editais estão também no Mapa das OSCs www.ipea.br/mapadasosc

EDITAIS FEDERAIS

Órgão/Número	Objeto
IPHAN – Edital 1/2016	A seleção de proposta de organização da sociedade civil para a realização das ações de Salvaguarda do Carimbó: 2º Congresso Estadual do Carimbó e Manutenção do Comitê Gestor da Salvaguarda do Carimbó, por meio de termo de colaboração.
Ministério da Justiça e Cidadania – Edital 02/2016	A concessão de apoio da Administração Pública federal para a execução de projeto voltado à promoção da inclusão social, laboral, produtiva e cultural para imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas.
Ministério da Justiça e Cidadania – Edital 02/2016	ações voltadas à promoção e à defesa dos direitos da pessoa idosa, a partir de um ou mais projetos selecionados de acordo com os objetivos específicos descritos.
CONFENEN – Conselho Federal de Enfermagem – Edital nº. 01/2016	A seleção de projetos de intervenção no território nacional para formação de jovens e adultos estudantes de enfermagem, com ênfase na educação em saúde através do lúdico e humanização da saúde.
CAU – Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo – Edital 20/2016	A seleção de organizações da sociedade civil (OSCs) para a celebração de parcerias com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU/SP), por meio de termos de fomento, visando à promoção de ações e atividades que, através da difusão do conhecimento técnico, científico e cultural, valorizem a categoria profissional aproximando-a da sociedade em geral.

EDITAIS ESTADUAIS

CAU – Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo – Edital 20/2016	É o chamamento público às organizações da sociedade civil interessadas em firmar parceria pública, com a transferência de recursos financeiros, para prestação de serviços de suplementação à assistência jurídica integral e gratuita à população hipossuficiente na Comarca de Araçatuba, em especial na atuação, em sistema de plantões, nas audiências de custódia e à população carcerária custodiada no Centro de Ressocialização de Araçatuba.
CAU – Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo – Edital 20/2016	A seleção de propostas para celebração de parcerias do estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social, com organizações da sociedade civil (OSCs), mediante formalização de termos de fomento, e de propostas para celebração de convênios com municípios paulistas, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco, envolvendo a transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme condições estabelecidas neste edital.
Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro – Edital 01/2016	A gestão operacional dos projetos advindos do Mecanismo para Conservação da Biodiversidade do Estado do Rio de Janeiro.
Secretaria de Estado de Agricultura Familiar do Maranhão – Edital 012/2016	A seleção de projetos de modernização, comercialização e fortalecimento da agricultura familiar em assentamentos da reforma agrária no município de Itapecuru, no estado do Maranhão.
Secretaria de Promoção da Igualdade Racial da Bahia – Edital 001/2016	Selecionar projetos que valorizem e resgatem a história e a memória da Revolta dos Búzios e dos seus heróis, voltados para o reconhecimento, a justiça e o desenvolvimento, abordando os aspectos da educação, cultura, juventude negra, religiões de matriz africana e empreendedorismo, contribuam na redução da vulnerabilidade social, conforme especificações.

Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Rondônia – Edital 01/2016	A seleção de parcerias a serem desenvolvidas por organizações da sociedade civil e Prefeituras Municipais de Rondônia, que os projetos apresentados sejam desenvolvidos em municípios do estado de Rondônia, que disponha de capacidade técnica e operacional compatíveis com a execução de programas, serviços, projetos e ações voltadas à criança e ao adolescente, e que contemplem ações prioritárias, conforme plano de aplicação do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do adolescente.
Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social do Ceará – Edital 001/2017	A seleção de propostas para a celebração de parceria com o Governo do Estado do Ceará, por Intermédio da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, por meio da formalização de termo de colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à organização da sociedade civil (OSC), conforme condições estabelecidas neste Edital.
Secretaria do Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Amazonas – Edital 001/2016	A seleção de propostas apresentadas pelas organizações da sociedade civil para auxiliar na execução da Política Estadual de Atenção à Pessoa com Deficiência de acordo com a finalidade da SEPED, por meio de projetos para oferta de serviços que atendam eixos específicos.
EDITAIS MUNICIPAIS	
Secretaria de Saúde do Município de Nova Lima/MG – Edital 001/2015	A seleção de entidade da sociedade civil para prestação de serviço de atendimento de urgência e emergência da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) PORTE II, inclusive o gerenciamento administrativo da respectiva unidade assistencial, no âmbito do Sistema Único de Saúde de Nova Lima, mediante a transferência de recursos financeiros através de termo de colaboração.
Conselho dos Direitos do Idoso do Município de Caxias/RS – Edital 01/2014	A seleção de projetos que serão financiados, via termo de convênio, com recursos do Fundo Municipal do Idoso (FUMDI), a serem apresentados por entidades de natureza privada sem fins lucrativos, comprovadamente aptas a atuar no desenvolvimento das ações de prevenção, promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa (Lei 7.346/11, art. 2º, parágrafo 1º).
Prefeitura de Rio Negro/ PR – Edital 024/2015	A formalização de parceria, através de termo de fomento, com organizações da sociedade civil (OSC) para execução de atividades em regime de mútua cooperação com a Administração Pública, no exercício de 2015, que apresentarem o plano de trabalho que melhor se adequar ao objeto a ser pactuado de acordo com os objetivos específicos.
Prefeitura Municipal de Xanxerê/ SC – Edital 004/2015	É firmar termo de parceria por interesse público com entidade da sociedade civil que ofereça atendimento a pessoa portadora de deficiência intelectual e múltipla, nas áreas de educação, saúde e assistencial.
Fundação Cultural Dona Militana da Prefeitura de Amarante/RN – Edital 001/2017	a concessão de apoio da Administração Pública municipal para a execução do Projeto Carnaval 2017 de São Gonçalo do Amarante compreendendo a organização, intermediação, promoção e gerenciamento do apoio financeiro aos grupos e eventos culturais populares no período carnavalesco de 23 a 28 de fevereiro de 2017.

Os editais foram avaliados a partir do tipo de parceria (termo de fomento / termo de colaboração / acordo de cooperação) e dos critérios propostos pela Administração Pública para seleção das organizações.

TIPO DE PARCERIA (TERMO DE FOMENTO, TERMO DE COLABORAÇÃO OU ACORDO DE COOPERAÇÃO)

Tratando-se de novos instrumentos jurídicos, ainda há pouca informação acumulada na Administração Pública para a adequada diferenciação entre termos de fomento e termos de colaboração. Dos editais analisados, sete são para celebração de

termos de fomento, onze para celebração de termos de colaboração, um prevê a celebração dos dois, e um ainda utiliza a expressão convênio.

Lembrando:

O termo de colaboração é utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a política pública em questão já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos.

Já o termo de fomento pode apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras, fomentar projetos e eventos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações.

E quando a parceria não envolver transferência de recursos financeiros será firmado o acordo de cooperação. O Acordo de Cooperação que não envolver compartilhamento de bens patrimoniais pela Administração Pública não exige prévia realização de chamamento público.

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO E PONTUAÇÃO

É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem a livre participação de OSCs em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria. E é critério obrigatório de julgamento, estabelecido pela lei, o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante no chamamento público.

No que se refere à habilitação, a lei traz para as OSCs a necessidade de agir com mais planejamento e de comprovar o tempo mínimo de existência e as experiências prévias na atividade que pretendem realizar. Também devem ser comprovadas capacidade técnica e operacional e regularidade jurídica e fiscal. Algumas OSCs também deverão fazer alterações pontuais em suas normas internas para que possam participar dos chamamentos. Mas, como já dito, está vedada a exigência de certificação como requisito para celebração de parcerias.

Com relação a requisitos de participação, chama atenção dentre os vinte editais analisados que dois deles (município de Rio Negro/PR e Fundação Dona Militana, São Gonçalo do Amarante/RN) exigem a qualificação como entidade de utilidade pública, em clara afronta à Lei 13.019/2014 que veda a exigência de certificação como requisito para celebração de parcerias.

Sobre os requisitos documentais obrigatórios, o art. 33 da Lei 13.019 fala em “normas internas” que disponham sobre determinadas regras necessárias, deixando a OSC livre para estabelecer a forma de aprovação destas normas, que podem constar de manuais próprios, regulamentos ou quaisquer documentos internos aprovados da forma do estatuto.

Todavia, percebe-se que os editais de chamamento público têm exigido, em sua maioria, que estes dispositivos estejam presentes no “estatuto social” da OSC participante, extrapolando a diretriz da lei, criando barreiras em clara afronta à liberdade de auto-organização das OSCs. Afinal, o espírito da norma é que as OSCs que celebrem as parcerias se comprometam com estas regras, independentemente da forma como são aprovadas.

Muitos editais também preveem a necessidade de apresentação de documentação em cópias autenticadas e com firmas reconhecidas, em outra exigência que desatende a diretriz geral de simplificação dos processos de seleção das OSCs. Alguns editais determinam além da via impressa e assinada, o envio de cópia em CD. Nesse sentido, dever-se-ia observar o bom padrão do decreto

federal, que estabelece a apresentação de cópias simples.

Consideramos este um ponto de reflexão para a própria Administração Pública e também para as OSCs, uma vez que cumprir todos os requisitos e etapas da Lei 13.019/2014 demandam um investimento que será muito melhor aproveitado e mais eficiente em parcerias que perdurem por mais tempo, fazendo com que este custo seja diluído no tempo, tornando-o mais proporcional e razoável.

Nesse sentido, o edital da Defensoria Pública do Estado de São Paulo se destaca negativamente, pelo nível de ingerência nas relações de trabalho da OSC, ao estabelecer no modelo do plano de trabalho o valor de remuneração mensal da equipe (advogado, estagiário, etc.), com base no piso da categoria, o que contraria a lógica da Lei 13.019, que estabelece a autonomia da OSC para esta definição dentro dos padrões de mercado. No corpo do edital, há dispositivo que estabelece que os recursos repassados apenas podem ser investidos no pagamento dos profissionais “excluídos os encargos trabalhistas, que deverão ser pagos pela entidade a título de contrapartida financeira”, em clara desatenção à Lei 13.019.

Percebe-se também o apego e influência da Lei de Licitações na lógica de editais e, em alguns casos, apesar da expressa vedação legal, a referida lei é expressamente citada, demonstrando uma forte cultura instalada na Administração Pública, sendo certo que muitas das seleções são conduzidas pelas respectivas comissões de licitação dos entes públicos.

Outro aspecto que contraria dispositivo expresso da Lei 13.019/2014 é a exigência pelos editais da SEPRMI/BA e da Fundação Dona Militana de São Gonçalo do Amarante/RN de que a OSC apresente declaração de 3 autoridades locais atestando funcionamento e capacidade da OSC, o que diverge da legislação, na medida em que essas declarações não comprovam a qualificação ou experiência da OSC, que são os critérios válidos para estabelecimento de requisitos desta natureza, na forma da lei.

O edital do município de Caxias/RS veda despesas que se enquadram como custos indiretos, e prevê a obrigação da OSC indicar um dirigente que se responsabilizará de forma solidária pelas atividades e metas da parceria, em clara contradição à alteração que revogou o art. 37 da Lei 13.019/2014. Esta é uma clara afronta à liberdade de associação trazida pelo edital, que recupera dispositivo da antiga redação do artigo 37 da lei original, que foi revogado pela Lei 13.204/2015, diante de sua manifesta inconstitucionalidade⁶.

Sobre os critérios de pontuação, observa-se que a maior parte deles privilegia a avaliação do grau de adequação da proposta e das descrições dos elementos solicitados, sendo que o valor proposto pela OSC aparece em cerca da metade dos editais como forma de pontuação – em geral 10 a 15%, mas oscila entre 2,5% (MJ, SAF/MA) e 30% (SEA/RJ).

Tempo de existência e experiência também aparece como critério de pontuação (3, 5, 8 anos), havendo também critérios técnicos bem específicos e alguns indutores de boas práticas de diversidade, inclusão e promoção da igualdade como é o caso do SEPRMI/BA – que estabelece entre os critérios de pontuação a presença de negros, especialmente negros jovens ou mulheres negras, nos quadros diretivos e corpo técnico das OSCs.

6 Sobre o tema ver BOLETIM ABONG nº 4 – projeto Compartilhar Conhecimento – Inconstitucionalidade do art. 37 da redação original da lei (revogado): <http://www.abong.org.br/final/download/boletim4.pdf>

Por fim, relativamente às minutas dos termos e demais anexos, algumas têm apresentado quadros com parâmetros máximos para remuneração da equipe de trabalho (como o da Defensoria Pública do Estado de São Paulo), o que deveria ser delegado à gestão interna da OSC, na medida que o salário deve ser determinado entre empregado e empregador, e não por um terceiro em relação ao vínculo trabalhista. É comum a previsão de regras especiais para prestação de contas não raro ultrapassando o disposto na Lei 13.019/2014.

Diga-se o mesmo sobre os dispositivos dos instrumentos acerca da forma de aquisições e contratação de bens e serviços pela OSC, que oscilam entre a total liberdade e a determinação de seguir procedimento licitatório, como ocorre no edital da Secretaria do Trabalho do Estado do Ceará, em mais um dispositivo do edital que claramente afronta à Lei 13.019 que afasta a aplicação da Lei 8.666/93.

CUIDADO COM OS MODELOS

Da análise, pode-se observar que muitos editais têm sido elaborados a partir dos modelos padrão oferecidos pela AGU – Advocacia Geral da União. Este modelo, que é tecnicamente muito bom e completo para a finalidade que se propõe, que é servir como guia e referência para elaboração dos editais, acaba sendo utilizado em toda a sua complexidade e abrangência para parcerias que poderiam ter suas regras bem mais simplificadas. O famoso “copia e cola” nesse caso pode tornar editais muito mais complexos do que o necessário, dificultando o acesso aos recursos e a execução dos projetos.

ETAPA DE CELEBRAÇÃO

Ademais, um aspecto preocupante no modelo da AGU é a delimitação da “etapa de celebração” da parceria após a “seleção” das OSCs, em que a Administração Pública analisará a documentação obrigatória e poderá propor a realização de “ajustes no plano de trabalho”, passando a percepção de que existiria aí uma fase supostamente comercial entre a seleção da melhor proposta e a definição do plano de trabalho, que será anexo ao instrumento de parceria a ser firmado.

Como já mencionado, a fixação desta etapa como uma verdadeira fase do procedimento nos parece um exagero, uma vez que estas adequações ao plano de trabalho muitas vezes são desnecessárias e via de regra devem ser as menores possíveis, reservando-se a apenas realizar ajustes no formato e pequenos detalhamentos das propostas, sob pena de desvirtuá-la e prejudicar ou subverter todo o processo de seleção realizado. Nesse sentido, é preocupante encontrar dispositivos que prevejam negociações ou aprovações de documentos e procedimentos da OSC nesta etapa.



PRAZOS DE DURAÇÃO DAS PARCERIAS

Por fim, um aspecto importante que merece destaque é que, apesar de a Lei 13.019/2014 romper com a tradição de realização de parcerias por prazo de um ano, típica da lógica de convênio, superada pela nova lei, os editais, em sua maioria, ainda não estão sendo lançados para projetos de prazos mais longos.

Há um edital (Secretaria de Promoção da Igualdade Racial da Bahia – Edital 001/2016) que prevê o prazo de dois meses para a execução da parceria. É preciso analisar a razoabilidade na realização de um processo de chamamento público para realização de parcerias tão curtas, quando a lei pretende fomentar a realização de parcerias mais longas.

PROBLEMAS NOS EDITAIS, O QUE FAZER?

No que se refere aos editais, também se aplica a avaliação do grau de inobservância da lei, uma vez que, constatada a irregularidade, poderá haver a anulação completa do edital, em desacordo inclusive com os interesses das OSCs.

Assim, por exemplo, no caso dos editais que exigem a qualificação como entidade de utilidade pública, em clara afronta à Lei 13.019/2014 que veda a exigência de certificação como requisito para celebração de parcerias, há grave ilegalidade, sendo que nenhuma OSC poderá ser impedida de participar de edital em razão dessa exigência, sendo passível de medida administrativa e judicial.

No ponto de vista administrativo, constatados problemas nos editais, as OSCs poderão oficiar a Administração Pública solicitando adequação e também elaborar Impugnação dentro do prazo estabelecido no Edital.

Também poderá ser elaborada representação aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e as controladorias, sem prejuízo da possibilidade de ajuizamento da ação judicial para garantir direitos.

Como ponto relevante, a sociedade civil deve se articular para propositura de melhorias nos editais, evitando futuros erros, e potencializando a efetivação de parcerias em compasso com as diretrizes da Lei Federal 13.019/2014.

Links de interesse

- ABONG. Projeto Orientação Jurídica. Programa Compartilhar Conhecimento. <http://abong.org.br/ongs.php>
- NEATS – Núcleo de Estudos Avançados em Terceiro Setor (PUC) www.pucsp.br/neats
- Comunidade OSC no Participa.br – www.participa.br/osc
- Mapa das OSCs – www.mapaosc.ipea.gov.br
- Curso “Gestão de parcerias com organizações da sociedade civil: nova Lei de Fomento e de Colaboração” http://www.participa.br/articles/public/0014/5429/29.09.15_Apresenta__o_Curso_SG_Enap_para_Participa.pdf
- Rede Siconv – <https://portal.convenios.gov.br/pagina-inicial>

Referências

- JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcelo et alii. Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil. Série Pensando o Direito, vol. 41. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/volume-41-modernizacao-do-sistema-deconvenios-da-administracao-publica-com-a-sociedade-civil/>
- LOPES, Laís de Figueirêdo, SANTOS, Bianca dos e XAVIER,

**Vamos falar
sobre o seu
projeto?!**



+55 61 9 9838 3444



seu@projetus.marketing

