

CURSO “GESTÃO DE PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: NOVA LEI DE FOMENTO E DE COLABORAÇÃO (LEI 13.019/2014) – MULTIPLICADORES MROSC”

Rodrigo Mendes Pereira

PLANO DE AÇÃO PARA EXECUÇÃO DE PARCERIAS: o processo de regulamentação e operacionalização do MROSC no Município de Jundiaí-SP, com ênfase na visão do órgão público e considerando as perspectivas das Organizações da Sociedade Civil e do Órgão de Controle.

TRABALHO DE AVALIAÇÃO FINAL

JUNDIAÍ-SP,
Outubro de 2016

I – ASPECTOS INTRODUTÓRIOS: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, A CIDADE DE JUNDIAÍ-SP, O CENÁRIO E O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC).

1) Fundamentos Constitucionais do Dever do Estado Prestar os “Serviços Público Sociais” (ou “Serviço Públicos Impróprios”) Diretamente ou Indiretamente.

Inicialmente, inclusive porque temos a percepção (tal situação será objeto do projeto de pesquisa de nosso pós-doutorado e, assim, deverá ser investigada) de que o processo de regulamentação e implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei 13.019/14), em nível municipal, tem potencial para ampliar a oferta e a qualidade dos serviços públicos, teceremos alguns comentários sobre os fundamentos constitucionais do dever do Estado prestar os “serviços público sociais” (ou “serviço públicos impróprios”) diretamente ou indiretamente, esses últimos sob a gestão de parcerias ou outras formas de “contratualização” com as Organizações da Sociedade Civil OSCs.

A configuração constitucional de nosso Estado Social e Democrático de Direito¹ determina que a Administração Pública, considerando seus arranjos federativos na perspectiva da descentralização, tem o dever de implementar e gerir as políticas públicas sociais que efetivam os serviços públicos sociais (ou serviços públicos impróprios). Esse dever do Estado decorre das seguintes disposições constitucionais que, por sua vez, também outorgam e asseguram aos cidadãos (destinatários e usuários das políticas públicas sociais; sujeitos dos direitos sociais) o direito de exigir a efetivação dos serviços públicos sociais:

¹ Com base na argumentação de vários autores, Regules (2006) destaca os seguintes elementos característicos do Estado Social e Democrático de Direito adotado no Brasil em função de nosso sistema constitucional: “a) a supremacia da Constituição e a superioridade das leis; b) a independência dos órgãos do Estado a fim de assegurar o controle do poder (*Estado de Direito*); c) o exercício do poder assegurado aos seus destinatários (*Estado Democrático*); d) a promoção do intervencionismo em prol da concretização de condições sociais dignas para todos os cidadãos (*Estado Social*); d.1) o dever do Estado em promover os objetivos sociais delineados no direito posto; d.2) a outorga do direito de exigir a consecução destes objetivos fundamentais pelos indivíduos; e) a garantia dos direitos individuais (*Estado de Direito*) e dos direitos sociais e coletivos (*Estado Social*)” (REGULES, 2006, p. 30). Continua o autor, agora enfatizando aspectos do Estado Social referentes aos direitos sociais (às políticas públicas; aos “serviços públicos impróprios”) no campo da seguridade social (saúde, previdência social e assistência social) e da educação: “O sistema constitucional brasileiro estabelece o Estado como *agente do desenvolvimento* e da *justiça social* mediante a implementação de prestações positivas. Ao indivíduo corresponde o direito de exigir essas prestações positivas estatais. De um lado, verifica-se consagração de objetivos e direitos sociais pela Carta Magna. De outro, outorga-se ao indivíduo o direito de exigir determinadas prestações positivas, como o direito à previdência social, à saúde, à assistência social, à educação, entre outros.” (Ibid., p. 34)

- Fundamentos (art. 1º), em destaque: “II - a cidadania” e a “III - dignidade da pessoa humana”;
- Objetivos fundamentais (art. 3º), quais sejam: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”;
- Direitos sociais (art. 6º), quais sejam: “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.
- Ordem social (arts. 193 a 232), em destaque que ela tem como “objetivo o bem estar e a justiça social” e explicita as seguintes “políticas, direitos, serviços”: seguridade social (saúde, previdência e assistência social); educação; cultura; desporto; ciência, tecnologia e inovação; comunicação social; meio ambiente; família, criança, adolescente, jovem e idoso; índios.

Sobre a definição e caracterização de “serviço público social” (ou “serviço público impróprio”), queremos destacar que a qualificação (adjetivação) utilizada pelos administrativistas (“social”; “impróprio”) para esses relevantes serviços de responsabilidade do Estado em função das determinações de nossa Constituição Federal acima indicadas, decorre da diferenciação da doutrina no direito administrativo entre os serviços de titularidade exclusiva da esfera estatal (“serviços públicos” no sentido estritamente jurídico) e os serviços públicos impróprios (ou sociais), porque esses últimos podem também ser exercidos livremente pelos particulares (titularidade não exclusiva do poder público). Segundo a administrativista Di Pietro (2013):

Serviço público **social** é o que atende a necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços de saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente; são tratados na Constituição no capítulo da ordem social e objetivam atender aos direitos sociais do homem, considerados direitos fundamentais pelo artigo 6º da constituição. (DI PIETRO, 2013, p. 116).

Avançando, também transcrevemos argumentação de Regules (2006) fundamentada em vários doutrinadores, com a intenção de subsidiar nossa compreensão e

interpretação de que mesmo não sendo exclusivos, nosso Estado Social e Democrático de Direito tem o dever constitucional de prover a sociedade desses serviços públicos sociais por meio das Políticas Públicas Sociais; assim como que, quando eles são ofertados diretamente pela Administração Pública ou indiretamente, sob a gestão de parcerias ou outras formas de “contratualização”, pelas Organizações da Sociedade Civil (OSCs), em decorrência e no contexto do desenvolvimento da gestão das políticas sociais sob a forma de sistema público descentralizado (tais como o SUS e o SUAS), a natureza e o regime desses serviços são públicos. Nessas circunstâncias, entendemos que mesmo os serviços contratados pela Administração Pública junto as sociedades empresariais com fins lucrativos que integram os sistemas públicos, também estão sujeitos ao regime jurídico público (por exemplo, os serviços públicos sociais / serviços de saúde prestados por um hospital privado com fins lucrativos no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS).

Os serviços sociais, por sua vez, recebem variada nomenclatura (“serviço público impróprio”, “serviço de relevância pública”, “serviço público social” entre outras denominações), com tudo o fenômeno jurídico abordado é rigorosamente o mesmo. Cumpre, entretanto, traçar as distinções entre os serviços públicos e os serviços sociais. Num primeiro momento são detectadas relevantes semelhanças: (a) os serviços sociais possuem o mesmo substrato material dos serviços públicos, isto é, geram utilidades públicas, comodidades fruíveis pelos particulares; (b) ambos visam atender às necessidades coletivas. As afinidades terminam nesse ponto. Os serviços sociais – ao contrário dos serviços públicos – estão à livre disposição dos particulares, não sendo deferida a delegação estatal para o seu exercício, por força do sistema normativo. A valoração dos serviços encartados em uma ou outra categoria advém da Constituição e das leis. Em verdade, o *substrato formal* impede maiores ambiguidades entre as noções de serviços públicos e de serviços sociais. A própria ordem jurídica seleciona entre as atividades humanas as desempenhadas sob a esfera estatal e as exercidas livremente pelos particulares. Nesta seara, torna-se necessário realçar que o serviço social atende às necessidades coletivas cumprindo o Estado um papel primordial em seu desempenho; todavia, revela-se a convivência plena entre a atuação do Estado e a participação dos particulares. Isto ocorre nos serviços relativos à saúde, assistência social, educação. O Texto Constitucional brasileiro lista atividades a serem exercidas pelo Estado em caráter não-exclusivo, isto é, serviços prestados livremente pelos particulares. Temos as seguintes indicações constitucionais neste sentido: prestação de serviços de saúde (art.196 e seguintes), de assistência social (art. 204, inciso I e II), de educação (art. 205 e seguintes), entre outros. Os serviços sociais não serão objeto de outorga pelo Estado mediante concessão ou permissão, pois a Lei Maior não limitou a ‘prestação deles ao Estado ou a quem lhes faça as vezes’. As indigitadas atividades serão serviço público quando desempenhadas pelo Estado; serviço social, se exercidas pelos particulares. Paulo Modesto, ao tratar do ‘serviço de relevância pública’ (em contraposição a serviço público) como o atinente às atividades *consideradas essenciais e prioritárias para a comunidade*, afasta a ideia de exclusividade na titularidade desses interesses pelo Estado e, ademais, reconhece a livre atuação privada neste campo. Referido autor – como de resto a doutrina em geral – reconhece, no entanto, a

obrigação do Poder Público em *controlar, fiscalizar e incentivar* "de modo particularmente intenso" estas atividades particulares dotadas de *relevância pública*. (REGULES, 2006, p. 85-87).

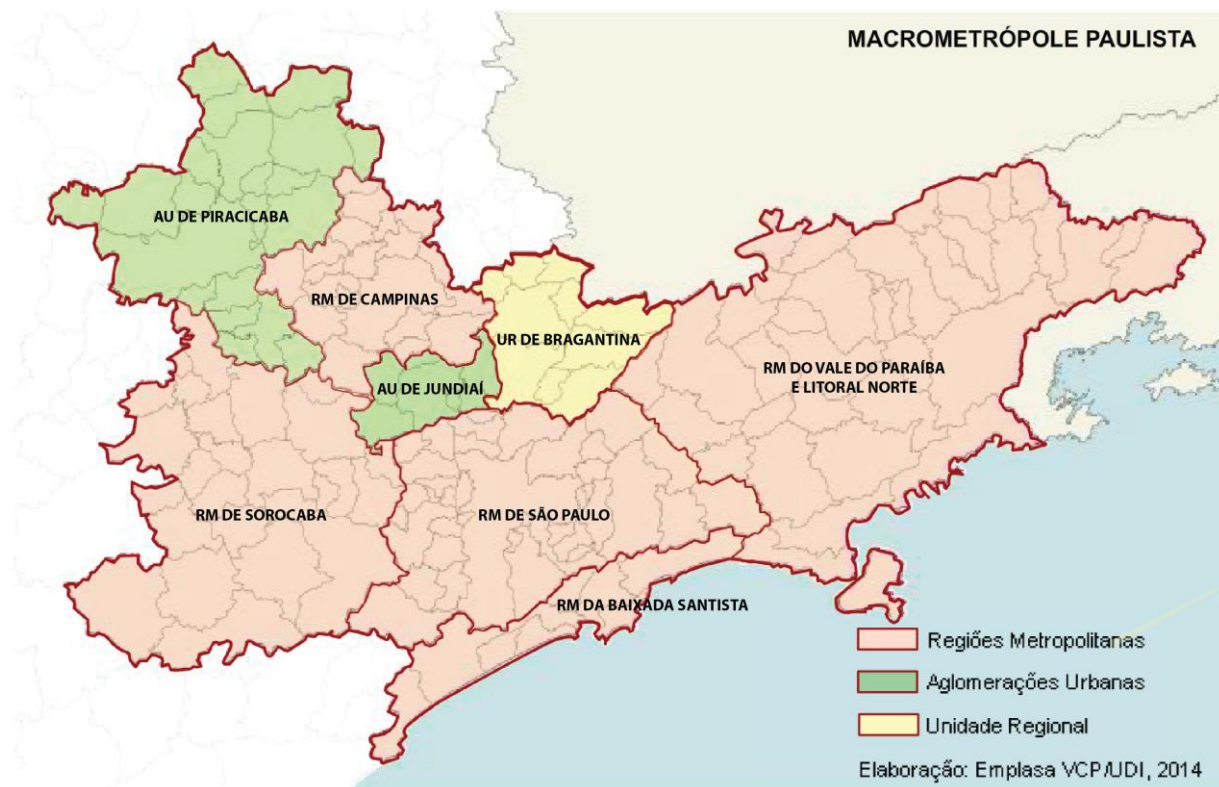
Neste contexto, sem perder de vista que a efetivação das políticas públicas sociais integra a agenda do Estado, destacamos o importante papel das organizações da sociedade civil (OSCs) na execução dessas políticas, como também que a implementação do MROSC (Lei 13.019/4):

(...) estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos. As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora. Com a nova lei, as OSC podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública. Além disso, as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultados das parcerias (...). (BRASIL, 2016, p. 11).

2) A Rica e Desigual Jundiaí.

A cidade de Jundiaí possui 386.677 habitantes (2014), localiza-se a 49 km de distância da cidade de São Paulo e 37 km de Campinas, apresenta uma área total de 431 km² e, ainda, pertence e é a principal cidade de uma Aglomeração Urbana (AU), formada por 7 (sete) cidades: Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jarinu, Louveira, Várzea Paulista e Jundiaí. Por localizar-se em um nó de sistemas e fluxos rodoviários, ferroviários e aeroviários que conecta o Aglomerado Urbano de Jundiaí (AUJ) às Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas, ao Aglomerado Urbano de Sorocaba e à Microrregião Bragantina, e aos aeroportos de Cumbica, Congonhas e Viracopos, a "posição estratégica do AUJ nas conexões intrametropolitanas potencializa a nova unidade regional como localização para moradia, como ponto estratégico para centros logísticos e como local ideal para indústrias de nova geração" (FANELLI; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 479).

Mapa 1 – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas da Macrometrópole Paulista



Fonte: EMPLASA – elaboração VCP/UDI (2014 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015, p.19)

Embora considerada “com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais” (Fundação SEADE, 2015), Jundiaí apresenta enormes desigualdades, elevada concentração de renda e situações de pobreza e vulnerabilidades.

Se por um lado, Jundiaí era a 9ª economia do Estado de São Paulo e a 23ª do Brasil, com o PIB total no importe aproximado de R\$ 21,8 bilhões e o PIB per capita de R\$ 58.352,00, em 2011, e seu IDHM de 0,822, em 2010, caracterize o município entre os considerados de muito alto desenvolvimento humano (BRASIL, 2013; JUNDIAÍ, 2014); por outro lado, em 2010, 10,2% da população enquadrava-se como extremamente pobre (0,52%), pobre (1,87%) e vulneráveis à pobreza (7,81), o Índice Gini era 0,53, e os 20% mais ricos apropriavam 58,51% da renda, enquanto os 20% mais pobres apenas 3,94% da renda (PNUD, IPEA, FJP, 2013; FUMAS, DEMACAMP, 2015).

Neste sentido, também destacamos as 11.053 (34.824 pessoas) famílias inscritas no Cadastro Único em abril de 2015, que em maio de 2015, 5.825 famílias de Jundiaí foram beneficiadas pela Programa Bolsa Família (PBF), representando uma cobertura 79,45% da estimativa de famílias pobres no município (BRASIL, 2015), bem como que, no tocante ao Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), existia em 2010 em Jundiaí o seguinte

enquadramento: vulnerabilidade média - setores urbanos: 15.333 pessoas (4,2% do total); vulnerabilidade alta - setores urbanos: 6.037 pessoas (1,6% do total); vulnerabilidade muito alta – aglomerados subnormais: 17.064 pessoas (4,7% do total) (Fundação SEADE, 2013).

No tocante a desigualdade socioterritorial, que envolve a vulnerabilidade habitacional (precariedade e necessidades habitacionais) de uma parcela significativa de pessoas e famílias de baixa renda, enfatizamos que estima-se em 2010 a existência de 12.548 domicílios em assentamentos precários na cidade de Jundiaí (4.972 em setores subnormais e 7.576 em setores precários), representando 11,05% do total de domicílios (113.581) (CEM/CEBRAP; FUNDAP, 2013, p. 100). Já a demanda por novas unidades habitacionais (déficit quantitativo), no importe total de 20.444 unidades a serem produzidas, envolvendo tanto o déficit quantitativo propriamente dito dentro dos assentamentos precários (3.837) e fora eles (8.790) quanto a demanda demográfica futura – 2015 a 2025 – das famílias com renda entre 0 a 5 salários (sem rendimento: 381; 0 a 3 salários: 4.173; 3 a 5 salários: 3.263) (FUMAS; DEMCAMP, 2015, p. 210).

3) Cenário da “Contratualização” da Administração Pública Municipal com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Preliminarmente, esclarecemos que embora a Lei 13.019/2014 não se aplique aos aos contratos e convênios referentes ao Sistema Único de Saúde (SUS), representantes da Secretaria Municipal de Saúde integram a Comissão Intersetorial das Parcerias para a regulamentação do MROSC em Jundiaí, e isto em função de sua expertise no tocante a “contratualização” com as OSCs, como também pelo fato de que já existia no Município de Jundiaí uma *COMISSÃO DOS CONVÊNIOS DE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE*, composta por servidores da referida Secretaria e por representantes da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SMNJ) e da Secretaria Municipal de Administração e Gestão (SMAG), nos termos da Portaria Municipal nº 41, de 07/03/16. Observe-se que esta comissão, que “visa o estudo e levantamento acerca dos convênios da Secretaria Municipal de Saúde frente as legislações vigentes”, foi constituída especialmente em decorrência de apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) que interpretavam que alguns convênios teriam as características de “contratos administrativos”.

Também elucidamos, que embora o MROSC se aplique a várias áreas e políticas públicas, neste primeiro momento do processo de regulamentação houve um direcionamento

no Município de Jundiaí referente aos debates e discussões envolvendo as seguintes Secretarias fins: assistência social, educação, cultura e saúde.

Passamos, a seguir, a indicar o cenário atual (antes da vigência municipal da Lei 13.019/14 e da “substituição” dos convênios pelas parcerias) da “contratualização” da administração pública municipal com as organizações da sociedade civil (OSCs), que possuem quase em sua totalidade a natureza jurídica de associação (existe a “contratualização” apenas com uma única fundação privada):

a) Política Municipal de Assistência Social: a) 15 (quinze) convênios com OSCs, com objeto de serviços socioassistenciais de proteção social básica, tipificados como serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, com valor global anual de aproximadamente R\$ 2,1 milhões; b) 7 (sete) convênios com OSCs, com objeto de serviços socioassistenciais de proteção social de alta complexidade, tipificados como serviços acolhimento (criança e adolescente; idosos; pessoas em situação de rua), com valor global anual de aproximadamente R\$ 8,5 milhões;

b) Política Municipal de Educação: a) 8 (oito) convênios com OSCs, com objeto de vagas para creches, com custo ano de aproximadamente R\$ 5 milhões; b) 8 (oito) convênios com OSCs, com objeto de educação especial, com custo ano de aproximadamente R\$ 4,5 milhões;

c) Política Municipal de Cultura: subvenções culturais no importe de R\$ 142 mil, distribuídos para 15 (quinze) OSCs;

d) Política Municipal de Saúde: 19 (dezenove) convênios com OSCs, no valor total ano de R\$ 235,5 milhões. Deste total, R\$ 212 milhões envolvem convênios referentes ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo e o Hospital Universitário administrado pelo Fundação Dr. Jayme Rodrigues.

4) Características do Processo de Regulamentação Municipal do MROSC.

No contexto da aprovação da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), inclusive com a significativa modificação em sua redação dada pela Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015, o aluno foi designado para articular e coordenar um inovador processo no Município de Jundiaí, objetivando a necessária implementação e regulamentação em nível municipal, até o final do ano de 2016 (a lei entre em vigor nos Municípios em 1º de janeiro de 2017), desse “novo”

regime jurídico geral das OSCs², que modifica a relação de “contratualização” entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e, conseqüentemente, que repercute na forma de execução das políticas públicas sociais.

Esse processo, que se consolidou a partir de abril de 2016 na cidade de Jundiá, pode ser qualificado como inovador, pelas seguintes circunstâncias: a) envolveu a criação de uma Comissão Intersetorial das Parcerias composta por servidores públicos de diversas Secretarias e órgãos públicos (atividades meio e fim)³; b) tem como metodologia de trabalho a construção coletiva e intersetorial (e não a simples partilha de informações entre Secretarias e órgãos públicos), inclusive envolvendo a participação das OSCs em oficinas e outras ocasiões de diálogo e consulta; c) tem como diretriz aprimorar o conteúdo e qualidade da relação entre a administração pública municipal e as OSCs (e não simplesmente regulamentar a lei em seus aspectos formais), em todas as etapas de formalização e gestão das parcerias (planejamento, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação, prestação de contas), objetivando maior acesso e melhor qualidade das atividades e serviços de interesse e relevância sociais e públicos em prol dos cidadãos (destinatários e usuários das políticas públicas sociais). Destacamos que visualizamos um caráter permanente da referida Comissão, mediante alguns ajustes em sua configuração atual, inclusive para operacionalizar e monitorar a implementação do MROSC.

Enfatizando que no processo, inclusive perante as organizações da sociedade civil (OSCs), foi destacado que a Comissão Intersetorial das Parcerias (CPI) não substitui as competências e atribuições das Secretarias e Órgãos Públicos, destacamos que no período de

² Além desse “novo” regime jurídico geral das organizações da sociedade civil (OSC), existem regimes especiais que continuam em vigor, tais como: os das Organizações Sociais (OS) e contrato de gestão (Lei 9.637/98); os das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e termo de parceria (Lei 9.790/99); os das organizações Certificadas como Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) (Lei 12.101/09). Destacamos que a lei não se aplica a situações que ela mesmo exclui, dentre elas, por sua relevância, aos contratos e convênios (“contratualização”) referentes ao Sistema Único de Saúde (SUS).

³ Nos termos do Decreto Municipal nº 6.538, de 18/07/16, e da Portaria Municipal nº 185, de 29/07/16, que “transformaram” o inicial Grupo de Trabalho (GT) em Comissão, a **COMISSÃO INTERSETORIAL DAS PARCERIAS** com objetivo de regular no Município a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, tem as seguintes atribuições: **I** – realizar estudos e pesquisas sobre assuntos relacionados ao Terceiro Setor; **II** – sugerir a implementação de programas de capacitação, fluxos operacionais, sistemas e plataformas de gestão de parcerias, convênios e contratos firmados junto às organizações da sociedade civil; **III** – elaborar minutas-padrão para o planejamento, seleção, celebração, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas das parcerias; **IV** – elaborar manuais; **V** – elaborar minuta de regulamento da Lei nº 13.019, de 2014; e **VI** – demais atos necessários para a consecução do seu objetivo. A referida Comissão é composta atualmente por **20 (vinte) representantes de órgãos da Administração Pública Direta e Indireta**, quais sejam: o pesquisador, Assessor Especial do Gabinete do Prefeito, na condição de Coordenador da Comissão; dois representantes da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SMNJ); dois representantes da Secretaria Municipal de Administração e Gestão (SMAG); dois representantes da Secretaria Municipal de Finanças (SMF); dois representantes da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SEMADS); dois representantes da Secretaria Municipal de Educação (SME); dois representantes da Secretaria Municipal de Saúde (SMS); dois representantes da Secretaria Municipal de Cultura (SMC); dois representantes da Controladoria Geral do Município (CGM); um representante das Coordenadorias; um representante da Diretoria de Conselhos e Entidades Comunitárias; um representante da Fundação Municipal de Ação Social - FUMAS (fundação pública, com status de Secretaria Municipal de Habitação). Também destacamos, que além dos dois representantes da CGM, o próprio Controlador Geral do Município atua de forma pessoal e ativa em todas as reuniões e atividades (ações) do processo de regulamentação.

abril de 2016 até a presente data, ocorreram as seguintes reuniões e eventos coordenados e com a participação da Comissão⁴:

a) 15 (quinze) reuniões quinzenais internas da Comissão: 20 de abril; 06 de maio; 13 de maio; 03 de junho; 17 de junho; 01 de julho; 08 de julho; 22 de julho; 05 de agosto; 26 agosto; 09 de setembro; 16 de setembro; 23 de setembro; 7 de outubro; 21 de outubro,

b) 4 (quatro) reuniões com OSCs e membros de Conselhos (4): 08 de abril (1ª Oficina – Desafios e Produtos para a regulamentação do MROSC em Jundiaí, na perspectiva das OSCs – Apresentação de Trabalho em Grupos); 09 de junho (2ª Oficina - Prefeitura e OAB/SP - “Destques do MROSC: principais aspectos da Lei 13.019/2014 e do Decreto 8.726/2016” – Exposição e Respostas); 12 de agosto (Mesa de Debates entre as Prefeituras de Jundiaí e de São Paulo sobre a Regulamentação do MROSC – Troca de Experiências e Debates); 21 de setembro (Esclarecimentos sobre a regulamentação do MROSC em Jundiaí, inclusive com informações sobre prorrogação/vigência dos atuais convênios/parcerias durante o ano de 2017 – Esclarecimentos e Debates)

c) Envio (partilha) de materiais e informações sobre o MROSC às OSCs, por meio eletrônico (email);

d) Participação dos membros da Comissão em outros espaços e eventos, inclusive convidando as OSCs de Jundiaí: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP); NEATS / PUC-SP; NEPSAS / PUC-SP; OAB/SP; Governo Federal / Equipe MROSC etc.

⁴ A trajetória das atividades do Grupo de Trabalho (GT) e, posteriormente, da Comissão Intersetorial das Parcerias (CIP) que o “substituiu”, está relatada no processo administrativo nº 19.770-1/2016-1. Desta forma, o referido processo está instruído por convites, comunicações e memórias sobre as reuniões, listas de presença, encaminhamentos das reuniões, minutas de documentos discutidos, manifestações e pareceres técnicos, apresentações, livretos/cartilhas, materiais didáticos de apoio, palestras, instruções etc.

Figura 1 – Reunião entre a Comissão e as OSCs, realizada em 21/09/16, para esclarecimentos sobre a regulamentação do MROSC em Jundiá, inclusive com informações sobre prorrogação/vigência dos atuais convênios/parcerias durante o ano de 2017.



Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiá

II - PLANO DE AÇÃO PARA EXECUÇÃO DE PARCERIAS: o processo de regulamentação e operacionalização do MROSC no Município de Jundiaí-SP, com ênfase na visão do órgão público e considerando as perspectivas das Organização das Sociedade Civil e do Órgão de Controle.

1) Atividades (ações) Programadas Desenvolvidas e/ou em Desenvolvimento pela Comissão Intersetorial das Parcerias (CIP): Visão e Perspectiva do Órgão Público e de Controle.

Preliminarmente, destacamos alguns pontos necessários para a compreensão das opções metodológicas do processo de regulamentação do MROSC em Jundiaí, cujas “Ações Programadas” sob a responsabilidade da Comissão Intersetorial das Parcerias (CIP) estão indicadas em quadro abaixo. Também teceremos alguns comentários.

Antes da elaboração da minuta do Decreto Municipal de regulamentação da Lei 13.019/14, inclusive objetivando um “empoderamento” do assunto pelos membros da Comissão, optou-se pela discussão de outros aspectos, quais sejam:

a) Levantamento da problemática referente aos convênios das Secretarias fins (assistência social, educação, cultura e saúde), bem como de elementos específicos das respectivas políticas setoriais para elaboração dos anexos do Edital de Chamamento, inclusive envolvendo informações sobre os Conselhos de Política e Direitos vinculados as respectivas Secretarias fins⁵. Neste momento, também discutiu-se a abrangência do MROSC (em quais relações de “contratualização” ele se aplica e em quais não), como também debateu-se, considerando apontamentos o Tribunal de Contas, quais relação se caracterizariam com convênios/parcerias e quais como contratos administrativos⁶;

⁵ Trecho do Comunicado SMNJ/GS nº 452/2016 da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SMNJ), sobre o assunto: *“Vimos, pelo presente, solicitar a todas as Secretarias que apresentem na próxima reunião (em 23.09.16) materiais / modelos / propostas de Plano de Trabalho diante da realidade de cada órgão, apontando problemas, sugestões e critérios de seleção de propostas e outros temas relevantes, como forma de trazer subsídios para a confecção do Anexo I das minutas de Termos de Colaboração e de Fomento, para aprimoramento do edital de Chamamento Público, bem como para nortear a edição do futuro decreto regulamentar municipal”.*

⁶ Exemplificativamente, ofertamos a seguir trecho de manifestação/parecer da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SMNJ), referente a apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) sobre a “contratualização” na área da política de assistência social:

“Importante registrar que, em algumas situações, em razão das características do ajuste, torna-se complexa a decisão quanto à celebração de contrato ou de convênio, pois as diferenças entre os critérios jurídicos para definição da natureza do ajuste são tênues. (...) Acreditamos que, em regra, os ajustes celebrados com organizações da sociedade civil, devidamente certificada pelo conselho competente, para o desenvolvimento de serviços tipificados como de Assistência Social, portanto, de interesse público, que constem dos seus fins institucionais, devem ser celebrados por meio de parcerias, desde que atenda aos requisitos sintetizados por esta Procuradoria, em especial para: (i) a existência de mútua colaboração para eficiência do serviço, inclusive no tocante às vantagens econômicas para o Poder Público; e (ii) a existência de vinculação entre a definição do valor do repasse de recursos públicos, a composição do custo de desenvolvimento do projeto (despesas) e a aplicação

b) Para maior segurança jurídica no tocante aos convênios existentes e não interrupção do desenvolvimento dos serviços e projetos das referidas políticas setoriais, definição e comunicação às OSCs das regras de transição / prorrogações⁷. Tal situação também fundamentou a definição dos prazos do processo de regulamentação e de operacionalização do MROSC;

c) Apresentação e discussão das minutas de Edital de Chamamento e de Termos de Colaboração e Fomento, assim como de esboço de Fluxograma do procedimento municipal para a celebração das parcerias (ele será detalhado e comentado oportunamente). Destacamos que essas minutas e esboço estão em fase de ajustes, inclusive em função da elaboração e recente publicação de materiais, modelos e minutas pelos demais entes políticos (governos federal, estaduais e municipais).

No momento, além dos ajustes acima, estamos em fase final da elaboração da minuta do Decreto de regulamentação municipal do MROSC, que será disponibilizado para Consulta Pública (temos como previsão a realização da Consulta Pública no final novembro/início de dezembro).

Simultaneamente, estamos em fase final da criação da Plataforma MROSC – Prefeitura de Jundiaí, que tem como objetivo desenvolver e disponibilizar um sistema integrado ao @SIIM⁸ em atendimento a Lei 13.019/14 para auxiliar na gestão dos repasses do Terceiro Setor, envolvendo a gestão de todo o procedimento e etapas das parcerias (termos de colaboração e de fomento), inclusive com a auditoria da execução planos de trabalho, o acompanhamento físico e financeiros, a transparência das informações e a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).

Neste contexto, abrimos parêntese para enfatizar que o processo de regulamentação realizado pela Prefeitura de Jundiaí e aqui relatado e, desta forma, obviamente que **sob a perspectiva do Órgão Público**, também é protagonizado e, assim, também está

desses recursos, uma vez que os valores repassados não devem constituir remuneração ou pagamento do preço do serviço e nem se incorporam ao patrimônio da entidade para uso em outras atividades não contempladas no ajuste. (...)

⁷ Trecho de manifestação/parecer da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SMNJ) sobre o assunto:

*“(...) **3. CASO ESPECIAL:** Quando a parceria estiver em vigor em 1º de janeiro de 2017, mas for por **(1) prazo indeterminado** ou **(2) prorrogável por período superior ao inicialmente estabelecido, o Município deverá até 31 de dezembro de 2017** (até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei): **(i) substituir as parcerias por Termo de Colaboração** (art. 16) ou por Termo de Fomento (art. 17); **ou (ii) rescindir unilateralmente a parceria e dar início a novo procedimento de escolha da OSC com base na Lei nº 13.019/14. Portanto, as Secretarias devem fazer um levantamento de todas as parcerias que terão seus prazos expirados em 2017, pois não poderão ser prorrogados a partir de 1º de janeiro, ressalvado (...).** **2. Caso haja necessidade de se manter a vigência dos atuais convênios/parcerias durante o ano de 2017, deverá a Secretaria até 31 de dezembro de 2016 elaborar Termo Aditivo para se estabelecer novo prazo de vigência (quando não houver tempo hábil para se proceder ao chamamento público até o vencimento do prazo da parceria), o qual poderá ser até 31 de dezembro de 2017.** Aconselha-se, por fim, a adoção de procedimento uniforme quando se decidir pela elaboração do Termo Aditivo acima citado. Conforme deliberação da Comissão Intersetorial das Parcerias em 09 de setembro de 2016, cada Secretaria deverá informar as entidades a respeito da forma e dos limites para a prorrogação dos atuais convênios (...).”*

⁸ SIIM: Sistema Integrado de Informações Municipais.

sendo desenvolvido **sob a perspectiva do Órgão de Controle**, uma vez que além de 2 (dois) representantes da CGM na Comissão, o próprio Controlador Geral do Município atua de forma pessoal e ativa em todas as reuniões e atividades (ações) do processo de regulamentação, inclusive coordenando o processo de construção da Plataforma e a elaboração de Manuais (em fase de estudo), objetivando uma aderência entre as determinações da Lei 13.019/14 e as instruções do TCESP.

Outro aspecto a ser enfatizado refere-se ao fato de que, no âmbito das discussões internas da Comissão Intersetorial das Parcerias, os servidores públicos das diversas áreas (atividades meio e fim) que a integram, sentiram a necessidade de aprimorarem seu conhecimento sobre os seguintes elementos essenciais para eficácia, eficiência e efetividade das parcerias (eles estão dispostos em vários dispositivos da Lei 13.019/14, referentes a todas as suas etapas), que se evidenciam-se nas propostas e nos Planos de Trabalho, quais sejam: metas e indicadores.

Assim, no mês de novembro, por provação da Comissão, a Escola de Governo e Gestão do Município (EGGM), oferecerá capacitação/treinamento a servidores públicos sobre a temática "indicadores sociais, avaliação e monitoramento", para que a gestão pública conte com servidores capazes de estabelecer processos de criação de indicadores sociais, definição de metas e avaliação da qualidade dos Planos de Trabalho, tendo com objeto as parcerias/convênios entre a administração pública e as OSCs.

Esclarecemos, finalmente, que embora, conforme já relatado, no processo de regulamentação ocorreram vários momentos de interação entre a administração pública municipal e as OSCs (a Consulta Pública sobre a minuta do Decreto de regulamentação e o link/portal no sitio da Prefeitura "MROSC – Jundiaí" serão outros momentos e espaços), a Comissão está ainda discutindo como será realizado o processo de capacitação conjunta entre servidores da Prefeitura, colaboradores das OSCS e membros dos Conselhos de Políticas e Direitos.

Quadro 1 – Ação (Atividades) Programadas para a Regulamentação do MROSC⁹

Regulamentação MROSC em Jundiá - Comissão Intersectorial das Parcerias (CIP)		
	Ações Programadas	Responsável
a	Envio de Processos Específicos para a SMNJ (Questionamentos / Relatório)	Secretarias fins
b	Envio de informações referentes aos Fundos e Conselhos para SMNJ	Secretarias fins
c	Definir regras de transição / prorrogação	Secretarias fins / SMNJ
d	Manifestação / resposta sobre questionamentos (Proc. específicos e principal)	SMNJ
e	Elaborar Edital de Chamamento	SMAG / CIP
f	Elaborar Termos de Parceria (Colaboração, Fomento, Cooperação)	SMNJ / CIP
g	Elaborar fluxo de procedimentos	SMNJ / SMAG / CIP
h	Elaborar Minuta de Regulamento da Lei 13.019/2014	SMNJ
i	Comunicação com as OSCs (Oficinas / Comunicados)	CIP
j	Capacitação CIP pela EGGMJ (Indicadores sociais, metas, plano de trabalho)	SEMADS (Simone)
k	Criar Sistema de Parcerias pela CIJUN	CGM / SMF
l	Capacitação MROSC conjunta entre PMJ e OSCs	CIP
m	Elaborar manuais	CGM / CIP

Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiá

2) Esboço de Fluxograma para a Operacionalização do MROSC: Do Plano de Governo à Controladoria Geral (Visão e Perspectiva do Órgão Público e de Controle).

Destacamos, preliminarmente, alguns aspectos necessários para a compreensão do Esboço do Fluxograma para a Operacionalização do MROSC em Jundiá¹⁰, que demonstram algumas opções da Prefeitura de Jundiá, assim como evidenciam a necessidade de alguns ajustes nesta versão preliminar. Faremos, também, alguns comentários, com o intuito de esclarecer alguns de seus procedimentos e de justificar algumas necessárias adequações. Vejamos:

a) Trata de uma versão preliminar elaborada por membro da Comissão representante da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SMNJ) e com contribuições especialmente de membros da Secretaria Municipal de Administração e Gestão (SMAG), que

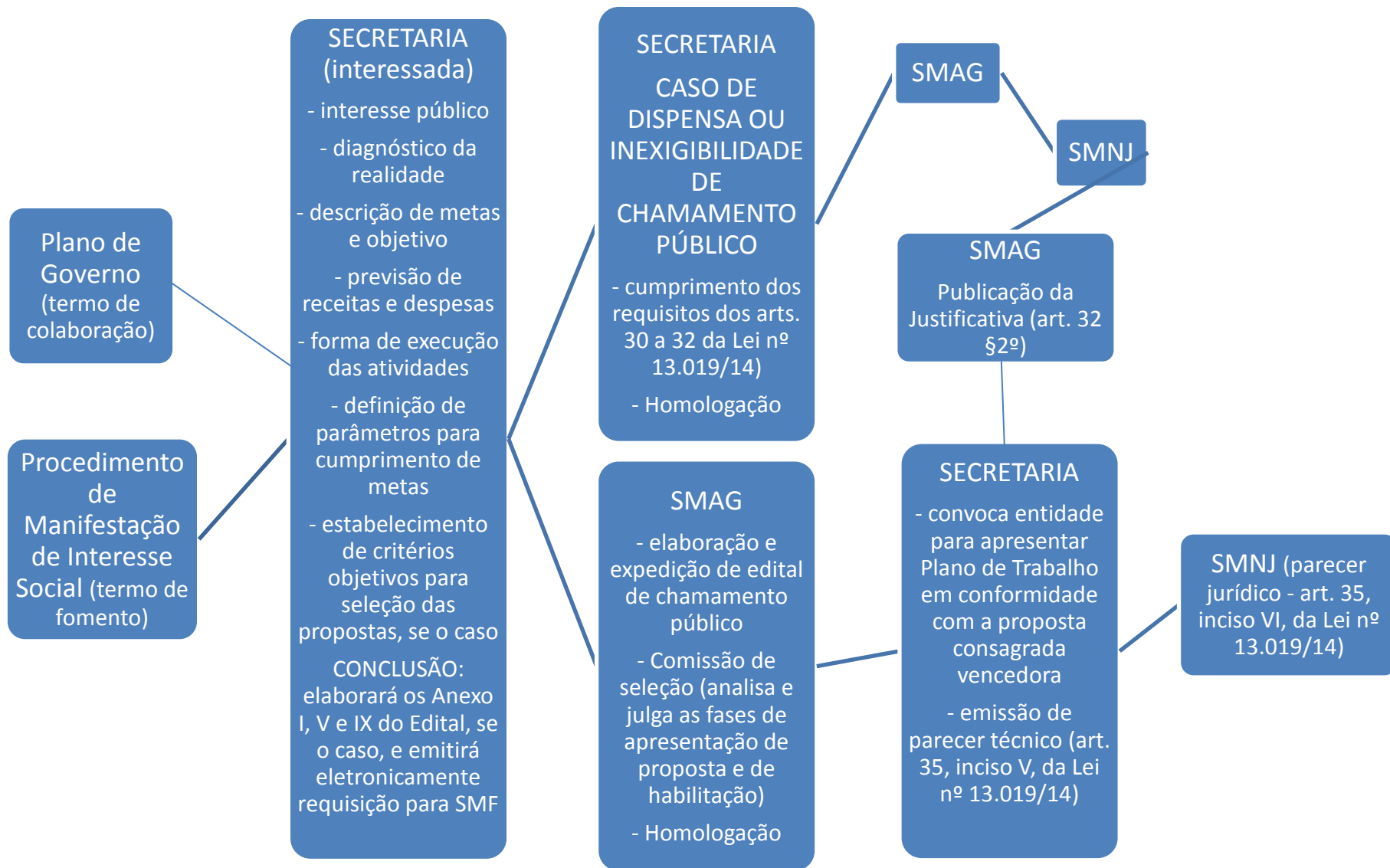
⁹ Siglas das Secretarias e órgãos públicos, utilizadas no Quadro: Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SMNJ); Secretaria Municipal de Administração e Gestão (SMAG); Secretaria Municipal de Finanças (SMF); Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SEMADS); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Cultura (SMC); Controladoria Geral do Município (CGM); Companhia de Informática de Jundiá (CIJUN). Tratamos como Secretarias fins: SEMADS, SME, SMC e SMS.

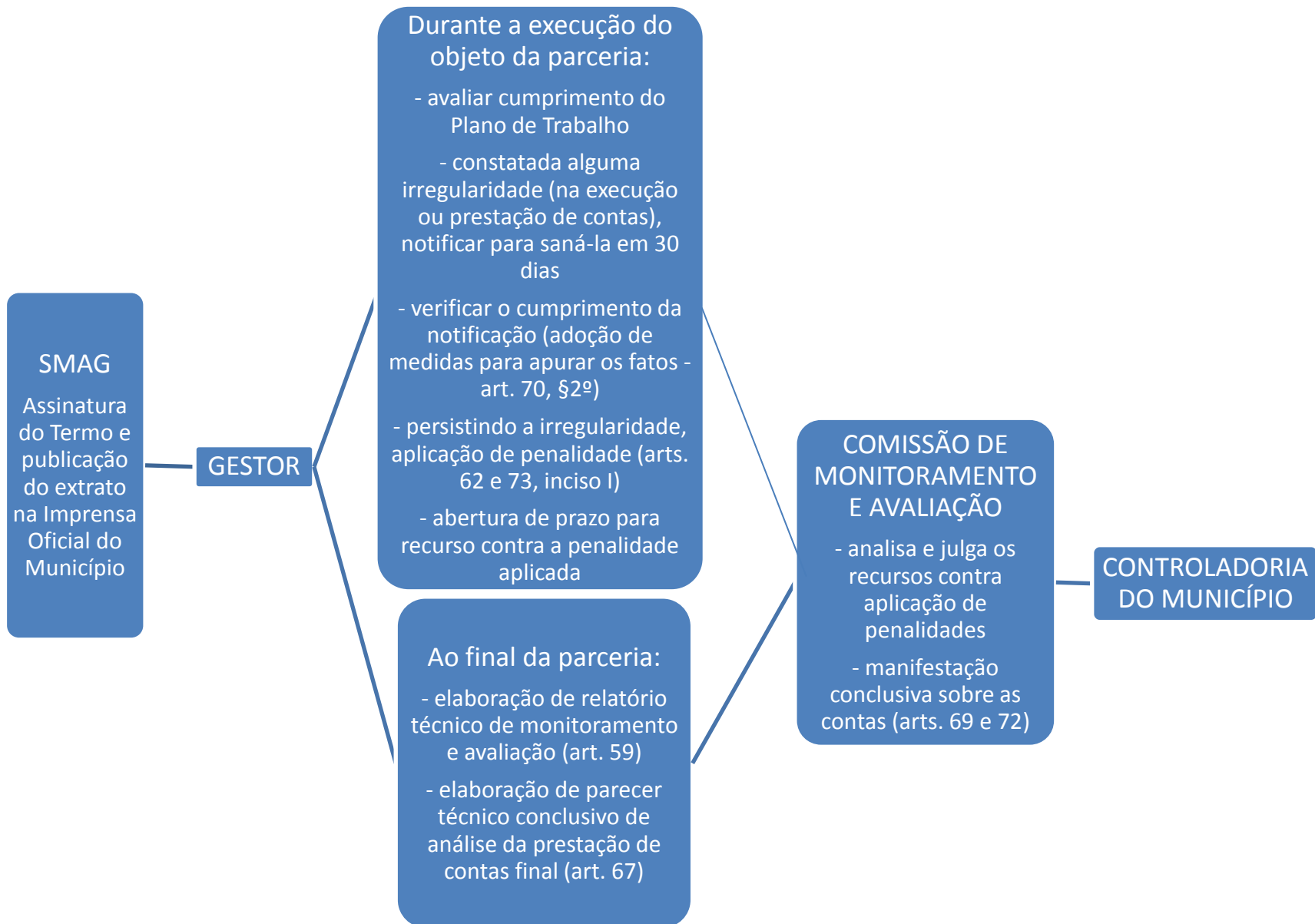
¹⁰ Fazemos referência a nota anterior sobre as siglas utilizadas no esboço de Fluxograma.

considerou e optou por uma aproximação com a estrutura operacional e procedimental utilizada pela Prefeitura de Jundiáí no tocante aos processos licitatórios;

b) Essa versão preliminar, enfatizamos, está sujeita a ajustes e complementações. Neste último aspecto, trazemos algumas observações do representante da SMNJ e autor do esboço do Fluxograma, quando de sua apresentação na Comissão:

- estabelecer o fluxograma do Procedimento de Manifestação de Interesse Social;
- definir momento da manifestação da SMF;
- paralelamente à tramitação acima sugerida, cada Secretaria irá alimentar o sistema eletrônico de acordo com a sua atuação;
- o decreto municipal irá pormenorizar as atribuições da comissão de seleção, do gestor e da comissão de monitoramento e avaliação;
- a comissão de monitoramento e avaliação será um órgão colegiado responsável pela análise final da prestação de contas e julgamento dos recursos em face da aplicação de penalidades em todas as parcerias firmadas pelo Município (OBS: nos casos de aplicação de penalidade por Secretário, o recurso terá uma tramitação diferenciada e será julgado pelo Prefeito – art. 73, §1º). Com isso, haverá uma centralização no controle das parcerias (...);
- o decreto municipal irá disciplinar a respeito da prorrogação e alteração dos termos de fomento, de colaboração e dos acordos de cooperação.





Passamos, agora, aos nossos comentários, que esclarecem aspectos dos procedimentos da versão apresentado do Fluxograma e justificam algumas necessárias adequações. Ratificamos que o Fluxograma do MROSC leva em conta uma aproximação com a estrutura operacional e procedimental utilizada pela Prefeitura de Jundiaí referente aos processos licitatórios Vejamos:

a) Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): embora o PMI não seja condição para o chamamento público e celebração dos termos de colaboração ou fomento, nem dispense o chamamento e nem implique na execução do chamamento (art. 21, da lei), ele pode ser um "caminho" interessante para a administração pública coletar propostas para realizar especialmente os termos de colaboração. A administração deverá tornar públicos os PMIs, inclusive no tocante a sua decisão sobre eles (conveniência e oportunidade para sua realização, ou não);

b) Termo de fomento: discussão se ele define-se só pela iniciativa ou também pelo objeto (o objeto também deve ser considerado);

c) Edital de chamamento: prever prazo de vigência do edital (possibilidade de selecionar várias propostas; depois a administração vai chamando as OSCs com propostas selecionadas, na ordem de classificação, para elas apresentarem o plano de trabalho e celebrarem a parceria); discussão se deve optar-se por rede ou não, ou se todos os editais devem prever a atuação em rede; discussão sobre o "peso" e forma de tratar o custo/valor de referência nos critérios de seleção;

d) A seleção e celebração da parceria não podem estar condicionadas a existência de quaisquer certificações, qualificações e/ou titulações das OSCs;

e) Valor como referência da proposta e como um dos elementos dos critérios de seleção (não como o elemento principal), uma vez que o critério relevante de julgamento é o *"grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação que se insere o objeto da parceria"*, nos termos do art. 27, da lei;

f) Discussão sobre como tratar o custo (referência) nos Editais, envolvendo as OSCs que tem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS - Lei 12.101/09 - assistência social, saúde e educação) e que exercem a isenção/imunidade das contribuições sociais previdenciárias. Esse recurso decorrente do não pagamento das contribuições (isenção/imunidade) não pode ser colocado no custo, pois é recurso público (não é receita própria da OSC);

g) Inversão do procedimento: primeiro a seleção de propostas e depois a habilitação das OSCs com propostas selecionadas (verificação dos requisitos para celebração –

arts. 33 e 34, da lei; e da não existência de impedimentos - art. 39, da lei) e aprovação do plano de trabalho;

h) Credenciamento na hipótese de dispensa de chamamento público: embora no campo do direito administrativo o “credenciamento” caracterize-se como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, ao que parece o MROSC deu-lhe outra concepção. Neste sentido, os debates no CNAS, que objetivam harmonizar a compreensão de que, no campo da política de assistência social, o credenciamento caracteriza-se como a inscrição das OSCs no CNEAS (Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social). Não existe ainda clareza sobre o credenciamento no tocante a educação e saúde;

i) Pretende-se adotar a seguinte configuração da Comissão de Seleção de Jundiá: uma Comissão por Secretaria fim e cada uma delas composta por 3 (três) servidores públicos;

j) Plano de Trabalho: podem-se fazer ajustes, porém a administração não pode descaracterizar a proposta selecionada da OSC;

k) Pretende-se adotar a seguinte configuração da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Jundiá: Órgão colegiado estratégico, além de simplesmente homologar o parecer técnico conclusivo do gestor da parceria; na concepção, certa proporcionalidade entre a Controladoria Geral do Município (controle interno) e Comissão de Monitoramento e Avaliação (a comissão é uma "controladoria" de monitoramento); uma única Comissão composta por servidores públicos.

l) Prestação de contas: *"a lei é uma transição entre o controle de resultados e de meios"* (Marcos Rezende - auditor fiscal de finanças e controles). Desta forma, deve-se compreender que o Relatório de Execução do Objeto e o Relatório de Execução Financeira (esse último a ser apresentado *"na hipótese do descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho"*, nos termos do art. 66, II, da lei) diferem das necessárias análises de execução do objeto e das análises financeiras. Neste sentido, destacamos o necessário e efetivo monitoramento contínuo dos aspectos financeiros pela administração, objetivando corrigir eventuais equívocos (no fim da parceria, não se consegue fazer isto). Também enfatizamos que a mudança de paradigma do controle de meios para o controle de resultados vai avançar na medida em que as análises e relatórios de execução forem mais substanciais, possibilitando maiores subsídios e segurança aos órgãos de controle, no tocante ao alcance dos resultados pela parceria.

Finalizando esse subitem, a seguir transcrevemos clausulas da minuta dos Termos de Colaboração e Fomento a serem adotados em Jundiá (em fase de construção e de ajustes)¹¹, referentes as competências e atribuições do gestor da parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação:

CLÁUSULA TERCEIRA – DO GESTOR DA PARCERIA

O gestor é responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização da execução do objeto da parceria, devendo zelar pelo seu adequado cumprimento e manter o **MUNICÍPIO** informado sobre o andamento das atividades, competindo-lhe em especial:

a) acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da parceria, especialmente quanto ao cumprimento integral do Plano de Trabalho e das metas e objetivos estabelecidos;

b) acompanhar as atividades desenvolvidas pela **OSC** e monitorar a execução do objeto da parceria nos aspectos administrativos, técnico e financeiro, propondo medidas de ajuste e melhoria segundo as metas pactuadas e os resultados observados, com o assessoramento que lhe for necessário;

c) realizar atividades de monitoramento, devendo estabelecer práticas de acompanhamento e verificação no local das atividades desenvolvidas, mediante agenda de reuniões e encontros com os representantes da **OSC**, para assegurar a adoção das diretrizes constantes deste Termo e do Plano de Trabalho;

d) realizar a conferência e a checagem do cumprimento das metas e suas respectivas fontes comprobatórias, bem como acompanhar e avaliar a adequada implementação da política pública, verificando a coerência e veracidade das informações apresentadas nos relatórios de execução do objeto e de execução financeira;

e) determinar, nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a forma da realização de pesquisa de satisfação com os beneficiários do Plano de Trabalho;

f) realizar visita técnica in loco durante a execução do objeto da parceria com a consequente elaboração de relatório técnico;

g) informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados, além da hipótese prevista na letra “k” do inciso I da Cláusula Segunda deste Termo;

h) emitir relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, que conterá, no mínimo, os elementos constantes no §1º do art. 59 da Lei Federal nº 13.019, de 2014;

i) emitir parecer técnico conclusivo da análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório mencionado no item anterior, observando ainda o disposto no art. 70 da Lei Federal nº 13.019, de 2014;

j) instaurar tomada de contas especial antes do término da vigência da parceria diante de irregularidades na execução do objeto e elaborar competente relatório final de tomada de contas especial;

k) disponibilizar ou assegurar a disponibilização de materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação;

¹¹ Os grifos são os originários do procurador jurídico da SMNJ, responsável pela apresentação da minuta dos Termos de Colaboração e Fomento, e indicam o processo de elaboração e necessários ajustes no documento.

- l)** notificar a **OSC** para sanar qualquer irregularidade verificada e/ou apresentar defesa prévia escrita na forma estabelecida em decreto municipal;
- m)** aplicar a penalidade de advertência nos casos em que a irregularidade não tiver sido sanada e/ou a defesa prévia escrita for indeferida, de acordo com o disposto em decreto municipal;
- n)** conceder prazo, na forma do decreto municipal, para a interposição de recurso administrativo em face da penalidade aplicada;
- o)** comunicar, por intermédio de relatório devidamente instruído, ao superior hierárquico a respeito de irregularidades insanáveis que poderão ensejar a aplicação da penalidade de suspensão temporária da participação em chamamento público e/ou de declaração de inidoneidade, com respaldo nos incisos II e III do art. 73 da Lei Federal nº 13.019, de 2014;

OUTRAS

§ 1º - Fica designado, como gestor,(NOME, CARGO OCUPADO, LOTAÇÃO?)..... e, como suplente, (NOME, CARGO OCUPADO, LOTAÇÃO).

§ 2º - O gestor da parceria poderá ser alterado a qualquer tempo pelo **MUNICÍPIO**, por meio de publicação de portaria e de simples apostilamento.

§ 3º - Em caso de ausência temporária do gestor, o(a) suplente assumirá até o retorno daquele.

§ 4º - Em caso de vacância da função de gestor, o suplente ou quem o Secretário Municipal de indicar assumirá interinamente a gestão da parceria, por meio de simples apostilamento, até a nomeação de novo gestor por meio de portaria.

CLÁUSULA QUARTA – DA COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A Comissão de Monitoramento e Avaliação – CMA é órgão colegiado e centralizado, devidamente constituído por ato publicado na Imprensa Oficial do Município, destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas pelo **MUNICÍPIO** com organizações da sociedade civil, ao qual compete em especial:

- a)** avaliar e monitorar o cumprimento do objeto de qualquer parceria firmada pelo **MUNICÍPIO**, podendo se valer de apoio técnico de terceiros e delegar competência;
- b)** avaliar os resultados alcançados na execução do objeto da parceria, de acordo com informações constantes do relatório técnico de monitoramento e avaliação, e fazer recomendações para o atingimento dos objetivos perseguidos;
- c)** analisar a vinculação dos gastos da **OSC** ao objeto da parceria celebrada, bem como a razoabilidade desses gastos;
- d)** solicitar, quando necessário, reuniões extraordinárias e realizar visitas técnicas na **OSC** e no local de realização do objeto da parceria com a finalidade de obter informações adicionais que auxiliem no desenvolvimento dos trabalhos;
- e)** solicitar aos demais órgãos municipais ou à **OSC** esclarecimentos que se fizerem necessários para subsidiar sua avaliação;
- f)** julgar os recursos administrativos interpostos pela **OSC** em face da aplicação da penalidade de advertência pelo gestor da parceria;
- g)** analisar e, se não constatada qualquer irregularidade ou omissão, homologar, independentemente da obrigatoriedade de apresentação de prestação de contas pela **OSC**, o relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59, da Lei Federal nº 13.019, de 2014;

- h)** analisar, manifestar-se conclusivamente e, se não constatada qualquer irregularidade ou omissão, homologar a prestação anual de contas da parceria de que trata o §5º do art. 69, da Lei Federal nº 13.019, de 2014;
- i)** analisar e manifestar-se conclusivamente acerca do relatório final da tomada de contas especial antes do término da parceria, ante evidências de irregularidades na execução do objeto;
- j)** analisar e manifestar-se conclusivamente acerca do parecer técnico conclusivo de análise de prestação de contas de que tratam os arts. 67, 71 e 72 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

3) A Regulamentação e Implantação Municipal do MROSC, na Perspectiva OSCs: Desconfiança, Dúvidas e Insegurança.

Se, por um lado (ratificamos e enfatizamos esses aspectos), a equipe do MROSC do Governo Federal manifesta-se no sentido de que:

A aprovação da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, representa uma grande conquista. (...) A nova lei vai impactar as relações entre poder público e OSCs em todo o País. A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos. (...) as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultados das parcerias. (...). (BRASIL, 2016, p. 11).

Por outro lado, existem muitas inseguranças, desconfiâncias e dúvidas das OSCs, em nível municipal, a seguir exemplificadas:

- a)** Desconfiança e insegurança se a "lei vai pegar";
- b)** Impressão de que, "se a lei pegar", tudo vai ser resolvido pelo MROSC, "para o bem ou para o mal", como se a regulamentação e a implantação da Lei 13.019/14 fossem resolver todos os problemas (ou ocasionar mais alguns) da gestão das políticas públicas sociais setoriais e da relação entre gestores públicos e órgãos controladores com as OSCs;
- c)** Desconfiança das OSCs prestadoras de serviços continuados e sediadas no município, no tocante a "competitividade" com OSCs de outras localidades, que poderiam "vencer" os editais (não valorização das OSCs do Município). Essa insegurança também envolve as hipóteses de dispensa do chamamento público, assim como os critérios de seleção dos editais;
- d)** Insegurança em função da ausência de clareza no tocante ao objeto dos projetos de fomento e sobre a efetiva celebração dos Termos de Fomento pela administração pública;

e) Receio de que a administração pública irá burocratizar ainda mais a relação de parceria (aumentar exigências documentais para a celebração, na execução e na prestação de contas);

f) Desconfiança no tocante a gestão das parcerias por Plataforma eletrônica (sistema eletrônico) e com relação ao processo de capacitação conjunta entre servidores públicos, colaboradores das OSCs e membros dos Conselhos de Políticas e de Direitos, assim com dúvidas sobre esses processos;

g) Dúvidas dos Conselhos de Políticas e de Direitos sobre a forma de sua participação e suas competências no processo de operacionalização do MROSC e de sua atuação na gestão das parcerias;

h) Falta de clareza se serão necessárias adequações nos Estatutos Sociais das OSCs.

Antes de fazermos comentários envolvendo os desafios das organizações da sociedade civil (OSCs) decorrentes do MROSC, destacamos que elas, para estarem habilitadas à celebração dos Termos de Colaboração e Fomento, deverão cumprir e comprovar os vários requisitos dispostos nos arts. 33 e 34, da lei, assim como demonstrar a não existência dos impedimentos explicitados no art. 39, da lei.

A seguir, também transcrevemos cláusula da minuta dos Termos de Colaboração e Fomento a serem adotados em Jundiaí (como dissemos, em fase de construção e de ajustes)¹², referentes às obrigações das OSCs assumidos especialmente em função da execução do Plano de Trabalho (embora elas envolvam a execução, elas repercutem e estão vinculadas a todas as etapas do processo, envolvendo: planejamento, seleção, execução, monitoramento e prestação de contas):

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES

São obrigações, além de outros compromissos assumidos por meio deste Termo e respectivo Plano de Trabalho, os previstos na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, no Decreto Municipal nº _____, de _____ de 2016, e legislação e regulamentação aplicáveis à espécie:

(...)

II – Da OSC:

Para o cumprimento do objeto desta parceria a **OSC** obriga-se a oferecer ao usuário todo o recurso técnico necessário ao seu atendimento e ainda:

a) executar o Plano de Trabalho (isoladamente ou por meio de atuação em rede, na forma do art. 35-A da Lei Federal nº 13.019, de 2014), bem como aplicar os recursos públicos apenas no objeto da parceria e gerir os bens

¹² Conforme já indicado na nota de rodapé anterior, os grifos são os originários do procurador jurídico da SMNJ, responsável pela apresentação da minuta dos Termos de Colaboração e Fomento, e indicam o processo de elaboração e necessários ajustes no documento.

públicos com observância aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia e aos ditames dos arts. 45 e 46 da Lei Federal nº 13.019, de 2014;

b) zelar pela manutenção dos padrões de qualidade dos serviços prestados, de acordo com as normas técnicas e operacionais vigentes, notadamente quanto ao estado de conservação, higiene e funcionamento das suas dependências e quanto ao atendimento igualitário e digno aos usuários;

c) manter quadro de Recursos Humanos compatível com a legislação pertinente e os serviços e ações definidos no Plano de Trabalho;

d) manter o funcionamento do estabelecimento em horário comercial, podendo ser estendido em comum acordo entre as partes, desde que preservado o conforto, segurança e adequação às necessidades específicas para a realização do procedimento ou da ação;

e) obter as licenças e autorizações necessárias dos órgãos públicos para o funcionamento do serviço, observando ainda a legislação da VISA vigente;

f) observar, durante a execução de suas atividades, todas as orientações, protocolos, fluxos e regulações expedidas pelo **MUNICÍPIO**;

g) não cobrar do usuário e/ou de seu acompanhante qualquer valor pelos serviços prestados nos termos deste Termo;

h) não utilizar, nem permitir que terceiros utilizem, quaisquer dados oriundos da prestação de seus serviços, para fins de experimentação;

i) justificar ao usuário, ou ao seu representante por escrito, as razões técnicas alegadas quando da decisão de não realização de qualquer ato profissional relativo a este Termo;

j) assegurar que toda divulgação das ações objeto da parceria seja realizada com o consentimento prévio e formal do **MUNICÍPIO**, que emitirá orientações e diretrizes acerca da identidade visual do **MUNICÍPIO**;

k) utilizar os bens, materiais e serviços custeados com recursos públicos vinculados à parceria em conformidade com o objeto pactuado;

l) permitir e facilitar o acesso de representantes do **MUNICÍPIO**, membros dos conselhos gestores da política pública, quando houver, e demais órgãos de fiscalização interna e externa a todos os documentos relativos à execução do objeto da parceria, prestando-lhes todas e quaisquer informações solicitadas, bem como aos locais de execução do objeto;

m) responsabilizar-se, integral e exclusivamente, pela contratação e pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária do **MUNICÍPIO** a inadimplência da **OSC** em relação ao referido pagamento, aos ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou aos danos decorrentes de restrição à sua execução;

n) responsabilizar-se pela legalidade e regularidade das despesas realizadas para a execução do objeto da parceria, pelo que responderá diretamente perante o **MUNICÍPIO** e demais órgãos incumbidos da fiscalização nos casos de descumprimento;

o) responsabilizar-se, exclusivamente, pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

p) manter e movimentar os recursos financeiros repassados para a execução do objeto da parceria em uma única e exclusiva conta bancária, aberta junto ao Banco, observado o disposto no art. 51 da Lei Federal nº 13.019, de 2014;

q) manter registros, arquivos e controles contábeis específicos para os dispêndios relativos ao objeto da parceria;

- r) apresentar relatórios de execução do objeto e de execução financeira, elaborados eletronicamente por meio de formulários próprios constantes do sítio eletrônico do **MUNICÍPIO** e contendo: (periodicidade?)
- r.1.) comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados, acompanhado de justificativas para todos os resultados não alcançados e propostas de ação para superação dos problemas enfrentados;
- r.2.) demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução, em regime estabelecido pelo **MUNICÍPIO**; e
- r.3.) comprovantes de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.
- s) prestar contas, eletronicamente, por meio de formulários próprios constantes do sítio eletrônico do **MUNICÍPIO**, da totalidade das operações patrimoniais e resultados da parceria, de acordo com a legislação e regulamentação aplicáveis, bem como com o Manual de Prestação de Contas recebido pela **OSC** na ocasião da assinatura deste Termo; (periodicidade? O Manual vai substituir o Anexo de Prestação de Contas?)
- t) divulgar, no seu sítio eletrônico e em locais visíveis de suas redes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, na forma e prazos definidos pelo **MUNICÍPIO**, todas as parcerias celebradas com esse último, observando-se as informações mínimas exigidas e eventuais restrições de segurança que impeçam a divulgação, na forma da lei;
- u) armazenar, em arquivo próprio, os documentos originais que compõem a prestação de contas durante o prazo de 10 (dez) anos, contado do dia útil subsequente ao da prestação de contas.
- v) demais obrigações específicas....

Na perspectiva **das OSCs**, além da superação do cenário de inseguranças, desconfianças e dúvidas acima relatadas (muitas delas, frise-se, decorrem do simples fato de que o MROSC é uma “novidade” que ocasiona uma fase de transição; elas serão solucionadas no decorrer da operacionalização do MROSC e do diálogo e capacitação), pensamos que o regime geral das relações entre as OSCs e a administração pública criado pela Lei 13.019/14, evidencia o constante e necessário aprimoramento do planejamento e gestão das OSCs em todas as suas áreas e setores (institucional e estatutária, administrativa, orçamentária, financeira, contábil, jurídica, tributária, de recursos humanos, contratual, documental, captação e mobilização de recursos etc.), como também evidenciam o necessário aprimoramento da adequação de suas atividades e projetos a configuração e normativas das políticas públicas setoriais.

Abrimos parêntese, para esclarecer que utilizamos as palavras “evidenciam” e “aprimoramento”, pois especialmente no tocante às associações e fundações privadas, as práticas acima no tocante ao planejamento e gestão já deveriam estar no escopo das OSCs, pois elas dizem respeito à natureza de organização “sem fins lucrativos”, de sua missão explicitada nas finalidades e objetivos sociais de interesse público e sociais e da forma pela qual desenvolve suas atividades e capta e gere seus recursos (financeiros, materiais e humanos) para o

desenvolvimento de suas finalidades, para sua sustentabilidade e para seu relacionamento com o poder público (por meio de “contratualizações”, de benefícios e incentivos fiscais; e de certificações e qualificações e inscrição em Conselhos de Políticas e Direitos).

Enfatizamos, neste contexto, e considerando aspectos específicos do MROSC, que os projetos de fomento, o PMIs, os incentivos e benefícios, a atuação em rede, a vedação das contrapartidas financeiras, o pagamento de despesas indiretas e de verbas rescisórias, a ampliação da possibilidade de remuneração de dirigentes estatutários (neste aspecto, recomenda-se cautela, em função de equívoco na legislação¹³), dentre outras inovações, devem ser consideradas pelas OSCs em seu planejamento e gestão.

Também especificamente no tocante às inovações trazidas pela Lei 13.019/14, no aprimoramento de seu planejamento e gestão, as OSCs devem considerar o cumprimento dos requisitos para celebração dos Termos de Colaboração e de Fomento, dispostos nos arts. 33 e 34, da lei, como também os referentes à não existência de impedimentos, nos termos do art. 39, da lei.

Finalmente, com relação aos aspectos estatutários trazidos pelo MROSC, elucidamos que embora, em tese (segundo a opinião de muitos advogados experts em terceiro setor), não seja necessária a inclusão de cláusulas estatutárias literais do art. 33 (requisitos estatutários para a celebração das parcerias) e do art. 2, I, "a" (caracterização das associações e fundações privadas como OSCs), inclusive porque muitas OSCs com CEBAS ou qualificadas com OSCIP ou inscritas nos Conselhos já as prevejam de certa forma e, ainda, porque o art. 33 refere-se a "*normas de organização interna*" (não precisaria estar prevista no Estatuto Social, pois essas normas poderiam ser regimentos internos, resolução de diretorias etc.), recomenda-se, como cautela, a literalidade estatutária dessas previsões, inclusive com a inclusão de cláusula estatutária necessária para as OSCs exercerem os benefícios do art. 84-B, da lei, conforme indicado no parágrafo único, do art. 84-C, da lei.

Nessas questões estatutárias, enfatizamos que a literalidade de tais adequações no Estatuto Social objetivam, inclusive, integrar ao “DNA” das OSCs o “DNA” do regime jurídico geral instituído pela Lei 13.019/14 (MROSC).

¹³ Esse equívoco refere-se à redação da letra "a" do art. 12, da Lei 9.532/97, ao fazer referência ao art. 3º da Lei de OSCIP (Lei 9.790/99), no tocante aos requisitos para o exercício da imunidade de impostos das OSCs (assistência social, educação e saúde) com relação à remuneração dos dirigentes estatutários (esta confusão precisa ser corrigida).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Entenda o MROSC: marco regulatório das organizações da sociedade civil: lei 13.019/2014.** LOPES, Laís Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane. Brasília, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. **Relatório de Informações Social: RI Bolsa Família e Cadastro Único - Jundiaí - abr/maio 2015.** 2015. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto interno dos municípios - 2011.** Rio de Janeiro, 2013.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE - CEM / CEBRAP; FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP. **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista: segundo relatório,** ago. 2013. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/654-Relatorio%20II_Assentamentos_Fundap_final_logo.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2015

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO – EMPLASA. **Aglomeração urbana de Jundiaí,** 2011. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/jundiai/abertura.html>>. Acesso em: 07 jul. 2014

FANELLI, Adriana Fornari Del Monte; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. O aglomerado urbano de Jundiaí (SP) e os desafios para a mobilidade metropolitana paulista. **Cadernos MetrÓpole.** São Paulo, v. 15, n. 30, p. 461-487, jul./dez. 2013.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – FUMAS; DEMACAMP – PLANEJAMENTO, PROJETO E CONSULTORIA. **Produto 3.3 – Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Jundiaí.** Campinas, 2015. – versões mai. e ago. 2015.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (Fundação SEADE). **Perfil municipal – Jundiaí,** 2015 Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS – versão 2010.** São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.ipsipvs.seade.gov.br/view/index.php?prodCod=2>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

JUNDIAÍ. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. **Dados essenciais sobre Jundiaí,** 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) E FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil – 2013,** 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em: 12 jun de 2015.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro setor**: regime jurídico das OSCIPs. São Paulo: Editora Métodos, 2006.