

REFLEXOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DA LEI Nº 13.019/14 NAS APAEs

Alexandre Pinto Coelho Keuffer Mendonça¹
Fabricio Pellosso Piurcosky²

RESUMO

Este trabalho aborda os reflexos, desafios e perspectivas da Lei Federal nº 13.019/2014 nas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs. Tal abordagem se justifica uma vez que as APAEs realizam, historicamente, diversas parcerias com o Poder Público para prestação de serviços à pessoa com deficiência nas áreas de saúde, educação e assistência social, bem como defesa de direitos. O propósito deste trabalho é analisar os desafios enfrentados pelas APAEs em relação à implementação do chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade, diante das relevantes modificações trazidas pela Lei Federal nº 13.019/2014, bem como abordar os principais reflexos práticos e as perspectivas das APAEs perante a nova legislação. Este propósito será alcançado através da contextualização do MROSC à realidade do movimento apaeano, levando em consideração as condições histórica, política e sociais que marcaram a mudança no papel do Estado e o estreitamento de sua relação com as APAEs.

Palavras-chave: APAEs. Administração Pública. Parcerias. Terceiro setor. Marco Regulatório. Reflexos. Desafios. Perspectivas. Lei Federal nº 13.019/2014.

1 INTRODUÇÃO

As Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs - formam uma grande rede constituída por pais, amigos, pessoas com deficiência, voluntários, profissionais e instituições parceiras - públicas e privadas - para a prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, promoção e defesa dos direitos de cidadania e inclusão social da pessoa com deficiência e sua família.

A primeira APAE foi fundada no Rio de Janeiro, em 1954. Atualmente, o movimento congrega a FENAPAEs - Federação Nacional das APAEs, 24 Federações Estaduais das APAEs e mais de 2.000 APAEs distribuídas em todo o País, que propiciam atenção integral a mais de 350.000 pessoas com deficiência.

¹ Pós-Graduando em Gestão de Organizações da Sociedade Civil pelo Grupo Educacional Unis. E-mail: alexandrekeuffer@hotmail.com

² Coordenador do Departamento de Pesquisa no Grupo Educacional Unis. E-mail: fabricio@unis.edu.br

A participação das APAEs em ações de interesse público vem, historicamente, aumentando de forma gradativa com a fundação de novas instituições e se fortalecendo com novas formas de parceria com o Estado para prestação de serviços à pessoa com deficiência nas áreas de saúde, educação e assistência social, bem como defesa de direitos.

Cumprе ressaltar que a Constituição Federal de 1988 contribuiu muito para manutenção deste cenário, tendo em vista que passou a permitir juridicamente que os serviços de caráter social fossem prestados por entidades do terceiro setor, além de dispor expressamente que o Poder Público deve auxiliar as organizações da sociedade civil a prestarem os serviços por direito próprio e sem o intuito de lucro, por intermédio de atividades de fomento.

A nova estrutura administrativa constituída após o advento da Constituição Federal de 1988 passou a ser composta por três setores: o Primeiro Setor, formado pelos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário; o Segundo Setor, composto por entidades privadas que atuam em benefício próprio e particular; e o Terceiro Setor, composto pelas OSCs, OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), entidades de apoio e serviços sociais autônomos. Mais recentemente, a relação entre o Executivo e o Terceiro Setor foi marcada pela regulação das parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), cuja disciplina se verifica na Lei Federal nº 13.019/14.

Assim, as APAEs, como entidades do terceiro setor e visando a prestação dos serviços acima descritos, realizam diversas parcerias com o Poder Público para efetivação dos mesmos e sua sustentabilidade financeira.

É nesse sentido que se faz necessário abordar os reflexos, desafios e perspectivas impostos às APAEs pelas modificações trazidas pelo famoso Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/14.

A Lei Federal nº 13.019/14 estabelece, entre outras importantes mudanças, novas regras para a transferência de recursos públicos, além da criação de novos instrumentos jurídicos para a realização das parcerias: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação. Além disso, o Novo Marco Regulatório

estabelece procedimento diferenciado quanto à prestação de contas das organizações da sociedade civil, aproximando esta da realidade vivenciada na prática das instituições.

No entanto, existem desafios para as APAES e Poder Público no que se refere à implementação da Lei Federal nº 13.019/14. Compreender esses desafios, as perspectivas e os reflexos da referida Lei nas APAES é o objetivo deste trabalho.

Buscaremos para a realização da abordagem, analisar os desafios enfrentados pelas APAES diante das relevantes modificações trazidas pela Lei Federal nº 13.019/2014.

Temos também como objetivo, apontar os principais reflexos práticos e as perspectivas das APAES perante a nova legislação.

Será ainda analisado o conceito de fomento público e sua relação com as APAES, organizações da sociedade civil do terceiro setor.

Abordaremos o MROSC, tratando das principais inovações feitas pela Lei Federal nº 13.019/2014.

Por fim, realizaremos uma breve exposição sobre as novas regras administrativas e contábeis impostas às APAES, que podem ser vistas como oportunidade para o melhoramento da relação com o poder público e sociedade, já que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil representa considerável avanço para a plena regulamentação do Terceiro Setor. Vale ressaltar que essa nova ordem deve receber total atenção governamental e social, visando o engendramento de soluções aos entraves da efetivação da Lei nº 13.019/14.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As APAES como organizações da sociedade civil do terceiro setor e o fomento institucional

O terceiro setor é composto de sujeitos e organizações privadas que buscam a realização de ações de interesse público e a proteção de valores coletivos.

Para Justen Filho, a expressão “terceiro setor” serve para diferenciar as figuras que o compõem, das entidades do Estado propriamente dito (primeiro setor), e da iniciativa privada voltada à exploração econômica lucrativa (segundo setor). É, em suma, “uma manifestação da sociedade para promover a realização dos direitos fundamentais, especialmente em vista da constatação da insuficiência dos esforços estatais para o atingimento de tais objetivos” (FILHO, 2014, p. 363).

Segundo Maria Sylvia Z. Di Pietro, as entidades do terceiro setor incluem-se nas entidades paraestatais, definidas como pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa, para o desempenho de atividades privadas de interesse público, sob fomento e controle do Estado.

Usando a terminologia tradicional do direito administrativo brasileiro, incluímos essas entidades, quando tenham vínculo com o Poder Público, entre as chamadas entidades paraestatais, no sentido em que a expressão é empregada por Celso Antônio Bandeira de Mello, ou seja, para abranger pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e às quais o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestações do seu poder de império, como o tributário, por exemplo; não abrangem as entidades da Administração Indireta; trata-se de pessoas privadas que exercem função típica (embora não exclusiva do Estado), como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social, de formação profissional. Exatamente por atuarem ao lado do Estado e terem com ele algum tipo de vínculo jurídico, recebem a denominação de entidades paraestatais; nessa expressão podem ser incluídas todas as entidades integrantes do chamado terceiro setor, o que abrange as declaradas de utilidade pública, as que recebem certificado de fins filantrópicos, os serviços sociais autônomos (como Sesi, Sesc, Serrai), os entes de apoio, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público (DI PIETRO, 2014, p. 566-567).

Apesar das dificuldades de se chegar a um recorte preciso do conceito de terceiro setor e da pluralidade de nomenclaturas (entidades de cooperação, entidades paraestatais, entidades sem fins lucrativos, organizações não governamentais), aqui ele é compreendido como uma área de interseção entre o espaço público e o privado.

Para Boaventura de Souza Santos, o Terceiro Setor é o “conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas não visam fins lucrativos e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”.

Di Pietro aponta as seguintes características de uma organização da sociedade civil do terceiro setor:

I) é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos;

II) criada por particulares e habilitada pelo Poder Público;

III) deve atuar em pelo menos uma das seguintes áreas: assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação ou da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;

IV) o vínculo com a Administração Pública é estabelecido por meio de parcerias, que devem especificar, como cláusulas essenciais: o objeto, com especificação do plano de trabalho; as metas e os resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; os critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de resultado; previsão de receitas e despesas, inclusive com detalhamento das remunerações e benefícios do pessoal a serem pagos com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria; obrigatoriedade de apresentação de relatório anual, com comparação entre as metas e os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas; publicação na imprensa oficial do extrato do termo de parceria e de demonstrativo de sua execução física e financeira;

V) a execução do termo de parceria será supervisionada pelo órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo (art. 11 da Lei 9.790/99);

VI) fomento pelo Poder Público ou cooperação entre Poder Público e entidade privada, não sendo especificadas na lei as modalidades de fomento ou cooperação; há apenas algumas referências a bens ou recursos de origem pública;

VII) a entidade poderá perder a qualificação a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo, no qual será assegurada a ampla defesa e o contraditório (art. 7º da Lei 9.790/99);

VIII) em caso de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia Geral da União ou à Procuradoria da entidade, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens de seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado danos ao patrimônio público (art. 13 da Lei 9.790/99); também são previstos a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no país e no exterior (art. 13, § 2º da Lei 9.790/99) (DI PIETRO, 2014, p. 586).

Di Pietro salienta ainda:

Nas organizações da sociedade civil de interesse público, essa intenção não resulta, implícita ou explicitamente, da lei, pois a qualificação da entidade como tal não afeta em nada a existência ou as atribuições de entidades ou órgãos integrantes da Administração Pública. Além disso, a entidade privada, para ser qualificada, tem que ter existência legal, já que, dentre os documentos exigidos para a obtenção da qualificação, estão o “balanço patrimonial e demonstrativo de resultados do exercício” e a “declaração de isenção do imposto de renda” (art. 5º, III e IV, da Lei nº 9.790/99). Isto evita que entidades fantasmas, sem qualquer patrimônio e sem existência real, venham a pleitear o benefício (DI PIETRO, 2014, p. 586).

Assim, não há dúvidas de que as APAEs são consideradas como Organizações da Sociedade Civil – OSCs, fazendo parte do chamado terceiro setor. Conforme Di Pietro, “trata-se de qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais com incentivo e fiscalização pelo Poder Público” (2014, p. 584).

2.2 Marco Regulatório das Organizações Da Sociedade Civil – MROSC

Diante da ausência e/ou obscuridade das normas existentes no que se refere às parcerias estabelecidas entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil é que foi instituída a Lei Federal nº 13.019/14, considerada o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Assim, após explanado sobre as APAEs como Organizações da Sociedade Civil e o fomento institucional, e antes de trazermos os reflexos, desafios e perspectivas quanto à atual legislação, é necessário compreender o processo de criação desse novo regime jurídico que contempla as APAEs.

Como fato relevante para a elaboração do MROSC, segundo o site oficial “participa.br/osc” afirma: “o movimento que trouxe a necessidade de um Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (MROSC) como desafio e prioridade foi a ‘Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil’, que surgiu em 2010 com a articulação de diversas organizações, redes e movimentos sociais.” (BROCHARDT, 2014, p. 176).

Diante dessa demanda da sociedade civil organizada, em 2011, o governo federal criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República em participação com a Casa Civil; Controladoria Geral da União; Advocacia Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e, ainda, com 14 organizações da sociedade civil de representatividade nacional que previamente haviam sido indicadas pela plataforma. (BROCHARDT, 2014).

Sobre esse movimento participativo que resultou na elaboração do anteprojeto de lei do Novo Marco Regulatório, Dora e Pannunzio chamam a atenção para a disposição do governo federal em dialogar com a sociedade:

Isso ficou evidenciado já a partir da opção por definir as diretrizes de atuação do GT no âmbito de um seminário internacional que contou com a participação de 150 profissionais, entre agentes governamentais, representantes de OSCs e especialistas. Além disso, após um amplo processo de escuta intragovernamental que envolveu 32 reuniões com a presença de cerca de 200 gestores federais, a Secretaria-Geral manteve interlocução com juristas, acadêmicos e membros de OSCs, tendo ainda debatido a visão do Governo Federal em eventos relevantes do setor, como o Fórum Social Mundial, o 7º Congresso GIFE e o 8º Encontro Nacional do Terceiro Setor.

Um outro aspecto que sinaliza a preocupação da Secretaria-Geral com a legitimidade das propostas voltadas a aperfeiçoar o marco regulatório foi a previsão de representantes de OSCs no GT, em número igual ao de representantes governamentais (sete titulares e sete suplentes) (DORA; PANNUNZIO, 2013, p. 8).

Como resultado desse esforço conjunto, em agosto de 2012, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) apresentou o relatório final sobre os trabalhos realizados e, a partir desse momento, a agenda do Marco Regulatório passou a orientar-se pelos eixos: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação (BROCHARDT, 2014); sendo que a contratualização se refere aos instrumentos de formalização dos vínculos do Poder Público com as OSCs; sustentabilidade compreende as fontes de recursos, os tributos e a legislação para os tipos societários entre outros assuntos similares; e a certificação, no mesmo sentido abordado por este trabalho, trata da política de concessão dos títulos jurídicos.

Desse modo, os trabalhos culminaram na Lei nº 13.019/14, que recebeu importantes alterações por meio da Lei nº 13.204/15, e teve o prazo de vigência escalonado da seguinte forma: para a União, estados e Distrito Federal em 23 de janeiro de 2016, e para os municípios em 1º de janeiro de 2017.

No entanto, apesar de a Lei nº 13.019/14 ser de abrangência nacional, foi necessário que cada ente da federação elaborasse decreto regulamentar, o que no âmbito federal foi feito pelo Decreto nº 8.726/16.

Ainda em relação ao aludido decreto federal, faz jus mencionar que pelo termo foi criado o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, que tem por finalidade reunir e publicar informações sobre as organizações da sociedade civil e as parcerias celebradas com a administração pública federal a partir de bases de dados públicos (BROCHARDT, 2014), o que deu origem a uma plataforma na internet por meio da qual é possível pesquisar a localização e os títulos das OSCs de todo o país.

Quanto ao novo regime jurídico estabelecido, a Lei nº 13.019/14 expõe:

O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia [...] (BRASIL, 2014, p. 03).

É importante destacar que, com as alterações trazidas pela lei 13.024/15, foram retirados da incidência do MROSC, conforme verifica-se da lei 13.019/14:

Art. 3ª Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei;

II- (revogado)

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

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição;

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, no art. 8º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e nos artigos. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

VIII - (vetado)

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: a) membros de Poder ou do Ministério Público; b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; c) pessoas jurídicas de direito público interno; d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos (BRASIL, 2014, p. 02)

Desse modo, consta que a Lei nº 13.019/14 tem por objeto a definição de normas para a celebração de parcerias, por meio de termos de colaboração e termos de fomento entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil para, em regime de mútua cooperação, alcançar finalidade pública, mediante planos de trabalho previamente definidos (art. 1º, da Lei nº 13.019/14).

Para isso, o dispositivo de lei 13.019/14 esclarece importantes conceitos para a devida compreensão sobre as questões que passa a normalizar:

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expresso em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

[...]

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014, p. 01).

Já ao conceituar Organização da Sociedade Civil (OSC), a lei menciona as entidades sem fins lucrativos que não partilham lucros entre os sócios, associados ou demais integrantes da organização; cita as cooperativas sociais, as cooperativas integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, as cooperativas que fazem parte de programas de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, e as de fomento à educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural, e as capacitadas para execução de atividades ou projetos de interesse público e de cunho social; e inova ao citar as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos (Brasil, 2014, p. 01).

Desse modo, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) constitui instrumento abrangente que apresenta substancial capacidade de regulamentação das parcerias entre o Primeiro e o Terceiro Setores. Para isso, a lei 13.019/14 impõe a obrigatoriedade de procedimento prévio à celebração de termos de fomento e colaboração, o chamamento público, e define:

Chamamento público: procedimento destinado a selecionar uma organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2014, p. 02).

Por certo não se trata de criar novo processo de seleção, uma vez que, como já verificado por este trabalho, o chamamento público consta desde 2011 no Decreto nº 6.170/07, como condicionante à realização de convênios na esfera federal; mas se percebe que o Novo Marco Regulatório promove expansão na aplicabilidade do chamamento público e, além disso, define um conjunto de ações de sustentação ao instrumento.

Nesse sentido, é possível arrazoar que o chamamento público ganha visibilidade de nova modalidade de licitação pública, pois, semelhantemente à lei de licitação, a Lei nº 13.019/14 também exige elaboração e disponibilização de edital de seleção pública.

De fato, ao se observar o conteúdo a ser disciplinado pelo edital do chamamento público, é possível encontrar enormes semelhanças à Lei nº 8.666/93 (art. 40, I-XII), já que também prevê uso de edital especificando o objeto da parceria, o valor do objeto, a programação orçamentária, a minuta do termo a ser firmado com o participante vencedor, os critérios de seleção das propostas, a especificação das datas e meios pelos quais as propostas devem ser apresentadas, os critérios para interposição de recursos administrativos e meios de acessibilidade para pessoas com alguma necessidade especial, entre outras normas que impõem clareza ao certame (art. 24, § 1º, I-X da Lei nº 13.019/14).

Além disso, o edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias (art. 26, da Lei nº 13.019/14) e, quanto à fase de competição, as propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos (art. 27, § 1º, da Lei nº 13.019/14).

No mesmo sentido, o de promover igualdade de competição entre os participantes e garantir a moralidade do procedimento, será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com ao menos uma das entidades participantes do chamamento público (art. 27, § 2º, da Lei nº 13.019/14).

Outra semelhança com as licitações públicas é a escolha do método de inversão de fases, pois, assim como previsto na modalidade de licitação denominada pregão (Lei nº 10.520, XVI), em que primeiramente se promove a competição entre as propostas para, então, analisar a proposta vencedora, quanto ao cumprimento dos requisitos previstos no edital para execução do objeto, também no chamamento público somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos (art. 28, caput, da Lei nº 13.019/14).

Além disso, há previsão de controle de legalidade e a necessidade de ato de homologação: a administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio, conforme previsto no art. 26 (art. 27, § 4º, da Lei nº

13.019/14). Por outro lado, a homologação não gera direito para a organização da sociedade civil à celebração da parceria (art. 27, § 6º, da Lei nº 13.019/14); depreendendo-se que, assim como nas licitações, ocorre apenas ganho de expectativa de direito à celebração do vínculo.

Ainda em paralelo à Lei nº 8.666/93, existe previsão para dispensa e inexigibilidade para a realização de chamamento público:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

V - (VETADO);

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (BRASIL, 2014, p. 11).

Cabe apresentar, ainda, que a lei em comento prevê a vedação para a celebração dos termos de fomento e colaboração nos casos em que a entidade não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no

território nacional, esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada, tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos [...], tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos. Veda-se também que a entidade tenha como dirigente "membro de Poder ou pertencente ao Ministério Público, bem como dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo, ficando a vedação estendida aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau" (BRASIL, 2014, p. 15). Além disso, é vedada também, pela lei 13.019/14, a celebração de termo de fomento ou colaboração com entidade que:

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

- a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
- c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 2014, p. 15).

Já em relação à gestão dos recursos recebidos, a polêmica quanto à possibilidade de remuneração para os dirigentes e empregados das Organizações da Sociedade Civil foi dirimida, pois a presente lei recepcionou as alterações feitas pelo Decreto nº 8.244/14 ao Decreto nº 6.170/07, ao prever a permissão para:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas (BRASIL, 2014, p. 20).

Sobre o acompanhamento das atividades desenvolvidas por meio de parcerias, a administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria (art. 58, caput, da Lei nº 13.019/14) e:

[...] emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil. (BRASIL, 2014, p. 22).

Neste acompanhamento a ser exercido pela Administração Pública, mais uma vez se observa similaridade com a Lei nº 8.666/93 ao prever que pela execução em desacordo com os programas de trabalho, admitida a prévia defesa, podem ser aplicadas às OSCs as seguintes sanções:

I - advertência;

II - suspensão temporária de participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;

III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso. (BRASIL, 2014, p. 22).

Quanto às obrigações do gestor da parceria, se encontra o dever de emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59 (art. 61, IV, da Lei nº 13.019/14).

É preciso ressaltar, ainda, que a Lei nº 13.019/14 alterou a Lei nº 8.429/92, e incluiu entre os crimes de improbidade administrativa:

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente (art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/92).

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas (art. 11, VIII, da Lei nº 8.429/92).

Por fim, compete ressaltar que, apesar das afinidades com a lei de licitações, o MROSC expressa que não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 84, caput, da Lei nº 13.019/14), restando,

portanto, aplicabilidade dos procedimentos e princípios licitatórios ao chamamento público e aos termos de colaboração e fomento apenas no que previamente o legislador incorporou à Lei nº 13.019/14.

Destarte, verifica-se que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é um novo regime jurídico, que estabelece critérios e procedimentos para a seleção pública de entidades a serem contempladas pelo Poder Público com termos de colaboração, fomento ou cooperação, bem como normas para o acompanhamento das atividades desenvolvidas; constituindo-se, portanto, como instrumento estratégico no processo de regulamentação do Terceiro Setor.

3 MATERIAL E MÉTODO

Conforme salientou-se na introdução, o presente artigo pretende analisar, através do método de caráter fenomenológico, a partir da observação e percepção do pesquisador, bem como informações obtidas em pesquisa bibliográfica, os reflexos, desafios e perspectivas da Lei Federal nº 13.019/2014 nas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs, inclusive no processo de adaptação e implementação da legislação.

O método fenomenológico possui como campo de interesse a percepção e a interpretação espontânea e intelectual. Aplicado às ciências humanas e sociais, esse método ajuda a esclarecer o que é realmente vivido por nós e a descrevê-lo de forma inteligível.

Assim, a pesquisa fenomenológica busca descrever e interpretar os fenômenos que se apresentam à percepção do mundo através da consciência do sujeito formulada com base em suas experiências e seus fundamentos são encontrados na Fenomenologia.

É nesse sentido que o propósito deste trabalho é compreender os desafios enfrentados pelas APAEs em relação à implementação do chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, diante das relevantes modificações trazidas pela Lei Federal nº 13.019/2014 (novas regras para a transferência de recursos públicos, criação de novos instrumentos jurídicos para a realização das parcerias, procedimento

diferenciado quanto à prestação de contas das organizações da sociedade civil, etc), bem como abordar os principais reflexos práticos e as perspectivas das APAEs perante a nova legislação.

Este propósito será alcançado através da contextualização do MROSC à realidade do movimento apaeano, levando em consideração as condições históricas, políticas e sociais que marcaram a mudança no papel do Estado e o estreitamento de sua relação com as APAEs, tratando das principais inovações e críticas feitas à Lei Federal nº 13.019/2014, bem como através da análise dos conceitos de fomento público e de terceiro setor, e a relação entre ambos.

Assim, o presente artigo foi construído com base nos dados e informações obtidas através do procedimento de pesquisa bibliográfica, com utilização de metodologia de caráter fenomenológico, a partir da observação e percepção do pesquisador.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Principais reflexos da Lei Federal Nº 13.019/2014 NAS APAES

Como já explanado na introdução, as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAES – são organizações da sociedade civil constituídas por uma rede de pais, amigos, pessoas com deficiência, voluntários, profissionais e instituições parceiras – públicas e privadas – para a prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, promoção e defesa dos direitos de cidadania e inclusão social da pessoa com deficiência e de sua família.

Vinculadas à FENAPAEs - Federação Nacional das APAEs, e à respectiva Federação das APAEs do Estado, as mais de 2.000 APAEs de todo o País propiciam atenção integral a mais de 350.000 pessoas com deficiência, sendo o maior movimento social do Brasil e do mundo, na sua área de atuação.

Assim, as APAEs são protagonistas na prestação de serviços e defesa de interesses difusos da população com deficiência e sua família.

Pela Lei Federal nº 13.019/14, as APAES são entendidas como entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

A participação das APAES em ações de interesse público vem aumentando gradativamente com a fundação de novas instituições e novas formas de parceria com o Estado para prestação de serviços à pessoa com deficiência nas áreas de saúde, educação e assistência social, bem como defesa de direitos. O Poder Público concentra-se praticamente na função de regulação e fomento dos serviços prestados pelas APAES do que propriamente na prestação direta dos serviços.

De acordo com as definições de seu art. 1º, a lei 13.1019/2014, institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Assim, como principais reflexos da Lei Federal nº 13.019/14 nas APAES temos:

- a) criação de instrumentos simplificados, a fim de garantir a essência da lei: termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação;
- b) adequação de editais à realidade das OSCs e nos termos do MROSC;
- c) procedimento de manifestação de interesse social;
- d) dispensa do chamamento público.

No que se refere ao item “a”, conforme aponta MARAFFON (2016), em relação aos principais reflexos da Lei Federal nº 13.019/14, esta alterou o papel do convênio, aplicável agora apenas quando os signatários forem entidades públicas,

substituindo-o por dois novos modelos de parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil: o termo de colaboração e o termo de fomento.

Quanto às duas novas figuras, os termos de colaboração e os termos de fomento, a diferença reside na iniciativa. Se a parceria for proposta pela Administração Pública, elabora-se o termo de colaboração; se a proposição vier da Organização da Sociedade Civil, o instrumento passa a se chamar termo de fomento. A lei prevê, ainda, a existência do acordo de cooperação, quando há interesse coletivo comum e não há previsão de transferência de recursos.

Outro ponto que resta oportuno ressaltar é quanto à delimitação do conceito de “parceria”. De acordo com o artigo 1º, inciso III do texto legal, parceria é “conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou projeto exposto em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”.

Sendo assim, pode-se verificar que tanto nos casos de celebração de termo de fomento ou de colaboração, a atuação da OSC se dará na execução de atividades de interesse social, diferindo as espécies de parcerias com base na iniciativa para apresentação de planos de trabalho: caso o Estado sugira o trabalho a ser executado, celebrará termo de colaboração, devendo ser utilizado o termo de fomento quando a proposta de atuação for realizada pela entidade privada.

Nas duas situações expostas, o plano de trabalho deverá conter o diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas, assim como a descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto e o prazo para execução das atividades e cumprimento das metas.

A lei dispõe, ainda, que o plano de trabalho deverá definir os indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas, contendo todos os elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos

com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

Devem constar também no plano de trabalho, a definição de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública, a estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto durante o período de vigência proposto, os valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico, o modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto e os prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria.

Saliente-se que o termo de fomento e o termo de colaboração somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

Já no que se refere ao item “c” – procedimento de manifestação de interesse social –, a lei o instituiu como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.

Nestes casos, as APAEs poderão apresentar proposta com a indicação do interesse público envolvido e o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

Apresentada a proposta, a administração pública deverá torná-la pública no site oficial do órgão, realizando-se, se entender pertinente, uma audiência pública para discussão do tema com a sociedade.

É importante ressaltar que, mesmo tendo apresentado o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, as APAEs somente poderão celebrar a parceria com o ente público se for vencedora no procedimento de chamamento público a ser realizado posteriormente, do qual poderão participar quaisquer entes sem fins lucrativos que cumpram os requisitos legais pertinentes.

Quanto ao item “d”, em relação ao chamamento público, este gerou bastante reflexo prático nas APAEs, pois o mesmo poderá ser dispensado no caso de atividades ou projetos voltados ou vinculados a serviços de educação ou integrantes do Sistema Único de Saúde ou do Sistema Único de Assistência Social, desde que executados por OSCs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política, e OSCs que realizam serviços adequados e ininterruptos há pelo menos 6 anos e cujas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas ou, submetidas tempestivamente, não ainda apreciadas.

Ademais, em caso de não dispensa, este será realizado através de procedimento seletivo simplificado, regulamentado pela Lei Federal nº 13.019/14, com a intenção de garantir a impessoalidade do ente público na escolha da entidade privada que celebrará os termos de colaboração ou de fomento. Desta forma, busca-se evitar o favorecimento de particulares em razão de interesses políticos, familiares ou pessoais, em detrimento da finalidade pública. Neste sentido, inclusive, como meio de garantir a integridade do certame e evitar a frustração ao caráter competitivo, o artigo 24, §2º, da lei 13.019/14 regulamenta que:

É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria (BRASIL, 2014, p. 07).

De acordo com as disposições do artigo 23, caput, da Lei Federal nº 13.019/2014, o chamamento público deve adotar procedimento claro, objetivo e simplificado para orientação dos interessados e maior facilidade de acesso às instâncias administrativas. Destaca-se que aqui devem ser observados os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, entre outros.

São fases do chamamento:

- a) Publicação do edital: o edital do chamamento público deve ser divulgado em página do site oficial do órgão ou entidade, permitindo, a legislação, inclusive que as pessoas jurídicas de direito público interno e as entidades personalizadas da administração criem portal único na internet que reúna as informações sobre todas as parcerias por elas celebradas, bem como os editais publicados, de forma a ampliar a publicidade do processo.
- b) Classificação das propostas: as propostas serão julgadas por uma comissão de seleção anteriormente designada, composta por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, tendo a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente no quadro de pessoal da administração pública. Ressalte-se que está impedida de participar da comissão a pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades em disputa. Trata-se de regra que visa garantir a impessoalidade da Administração Pública durante a seleção. A análise das propostas deve ser feita com regras previamente definidas. A lei determina que sempre será critério obrigatório de julgamento da proposta o grau de adequação desta aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o tipo de parceria e ao valor de referência constante do chamamento. Depois de selecionada a proposta vencedora, passa-se à fase de análise de documentos dos interessados.
- c) Habilitação: as entidades interessadas em participar do chamamento público deverão comprovar, no mínimo, um, dois ou três anos de existência (respectivamente para parcerias celebradas no âmbito dos municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União), experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante e capacidades técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e cumprimento das metas estabelecidas. Além disso,

as OSCs deverão comprovar sua regularidade jurídica e fiscal. Caso a entidade vencedora não cumpra os requisitos legais, a Administração Pública deverá convocar a segunda colocada no certame para celebrar a parceria, na proposta da vencedora. Se a mesma não aceitar as condições oferecidas, será convocada a terceira na ordem de classificação e, assim, sucessivamente.

- d) Encerramento: finalizada a seleção pela comissão, deverá o certame ser encaminhado para a autoridade responsável pelo órgão para homologação do procedimento. A administração pública homologará e divulgará o resultado do julgamento em página do sítio oficial da administração pública na internet ou sítio eletrônico oficial equivalente, conforme o art. 27, §4º, da lei 13.019/14 determina. No entanto, o art. 27, § 6º da referida lei adverte que a homologação não gera direito à celebração da parceria para a OSC.

Desde que previsto no edital de chamamento público, é permitida a atuação em rede de duas ou mais entidades na execução do plano de trabalho, mantida a responsabilidade integral daquela celebrante do termo de fomento ou de colaboração.

A princípio, a realização do chamamento público é requisito indispensável para a celebração de termos de colaboração ou de termos de fomento pelo poder público com entidades privadas sem finalidade lucrativa. No entanto, em algumas situações, a lei prevê a possibilidade de se firmar o certame diretamente, por meio de dispensa ou inexigibilidade da seleção. A inexigibilidade decorre de situação lógica na qual se demonstre a inviabilidade de competição, não havendo definição taxativa de suas hipóteses, uma vez que deve ser analisada a possibilidade ou não de se fazer a seleção em cada caso específico.

Desta forma, dispõe o art. 31 da lei 13.019/14 que “Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica”.

Ainda em relação à dispensa, esta encontra-se prevista também no art. 30 da referida lei. É dispensável o chamamento público:

- 1- No caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público realizadas no âmbito de parceria já celebrada, limitada a vigência da nova parceria ao prazo do termo original, desde que atendida a ordem de classificação do chamamento público. Neste caso, a nova entidade deverá aceitar as mesmas condições oferecidas pela organização da sociedade civil vencedora do certame.
- 2- Nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem pública, para firmar parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e que tenham certificação de entidade beneficente de assistência social.
- 3- Quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.

Em casos de dispensa ou inexigibilidade, deverá ser instaurado um processo administrativo no qual o ente público apresente justificativa e/ou motivos que ensejaram a celebração direta do termo.

4.2 Os desafios na implementação da Lei Federal nº 13.019/14 nas APAEs

Como esperado, todo marco legal carrega consigo grandes desafios para sua efetiva implementação; e com o MROSC não é diferente. Assim, abordaremos abaixo os mais significativos desafios enfrentados pelas APAEs.

O primeiro deles é a falta de conhecimento da Lei Federal nº 13.019/14 por parte dos órgãos públicos competentes e das APAEs.

Desde a publicação e entrada em vigor do MROSC, há grandes dificuldades no entendimento da legislação. Não raras vezes, municípios, estados e União

interpretam o marco legal de maneira controversa, o que pode prejudicar as parcerias realizadas com as APAEs.

O que verificamos, é que se faz necessária uma constante qualificação e capacitação das equipes responsáveis pelo processo de realização de parceria com as organizações da sociedade civil no que se refere à Lei Federal 13.019/14.

É necessário que haja uma linguagem e interpretação unificadas em relação ao tema, de modo a não prejudicar as parcerias vigentes e as futuras.

Além disso, se faz necessário a qualificação e capacitação constante das APAEs para utilização de fundamentos técnicos para efetivação das parcerias, seja através de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação.

O segundo ponto é a dificuldade de entendimento dos casos de dispensa de chamamento público.

O que se verifica muitas vezes é que o Poder Público e as APAEs não dominam da maneira adequada as hipóteses previstas legalmente de dispensa de chamamento público.

Diversas parcerias podem ser efetivadas através da dispensa, pois o chamamento poderá ser dispensado no caso de atividades ou projetos voltados ou vinculados a serviços de educação ou integrantes do Sistema Único de Saúde ou do Sistema Único de Assistência Social, desde que executados por APAEs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política ou que realizam serviços, adequados e ininterruptos há pelo menos 6 anos e cujas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas ou, submetidas tempestivamente, não ainda apreciadas.

O terceiro ponto de desafio na implementação da Lei Federal nº 13.019/14 nas APAEs é a ausência de conhecimento quanto à possibilidade de recebimento de emendas parlamentares pelo procedimento disciplinado na Lei Federal nº 13.019/14.

Por último, o quarto aspecto encarado como desafio à implementação do MROSC é a falta de aparelhamento e capacitação da sociedade civil e do poder público quanto aos procedimentos práticos previstos na legislação, como a capacidade de diagnosticar o objeto, planejar as ações, evidenciar mecanismos de controle, monitorar as ações planejadas, mensurar indicadores e resultados alcançados.

Por fim, merece atenção por parte dos atores responsáveis pela realização das parcerias, outros aspectos que podem ser prejudiciais, conforme descrito abaixo:

- a) editais muito extensos;
- b) linguagem complexa;
- c) burocracia e engessamento dos processos;
- d) exigência de diversos formulários e/ou anexos;
- e) etapas desconexas (seleção e habilitação);
- f) ausência de compreensão da diferença entre a “proposta” e o “plano de trabalho” (que contém informações mais detalhadas e eficazes);
- g) incoerência na comprovação de capacidade técnica e formação acadêmica (coordenador e dirigente);
- h) contrassenso nos critérios de seleção (formação acadêmica do dirigente, do coordenador do projeto – que pode ser contratado);
- i) exigência de comprovação de capacidade financeira da APAE;
- j) itens não financiáveis, como: multa, juros e impossibilidade de reembolso de despesa (o atraso no repasse de recurso não pode onerar a APAE);
- l) exigência de prestação de contas parcial e também ao final da parceria, em até 90 dias.

4.3 Perspectivas das APAEs na implementação da Lei Federal nº 13.019/14

As Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs, realizam historicamente diversas parcerias com o Poder Público para a prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, promoção e defesa dos direitos de cidadania e inclusão social da pessoa com deficiência e sua família.

Assim, diante desse cenário, as APAEs possuem as seguintes perspectivas no que se refere à implementação da Lei Federal nº 13.019/14:

- a) o desenvolvimento de um Plano Federal e/ou Estadual de Formação e Capacitação;
- b) a estimulação da aplicação de instrumentos simplificados;

- c) sensibilização das secretarias que trabalham com APAEs pequenas a priorizar editais de fomento;
- d) compreensão da importância da participação social e da transparência do processo e na relação entre poder público e sociedade civil;
- e) o diálogo mais regular dos atores envolvidos: sociedade civil, secretarias e órgãos de controle;
- f) garantia da transparência e ampla divulgação dos chamamentos públicos e processos;
- g) unificação do sistema informatizado;
- h) efetivação da criação do mapa das OSCs, aumentando a possibilidade de ação em rede e beneficiando as APAEs pequenas;
- i) previsão de remuneração da equipe encarregada da execução do Plano de Trabalho, compreendendo também pessoal próprio das APAEs durante a vigência da parceria, incluindo verbas rescisórias e encargos sociais e trabalhistas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até a edição da Lei Federal nº 13.019/2014, a ausência de uma norma específica era um dos fatores responsáveis por situações de insegurança jurídica nas OSCs. Na falta de uma regra única de abrangência nacional, as regras variavam a depender da unidade da federação ou até mesmo entre diferentes municípios de um mesmo Estado.

A partir da Lei Federal nº 13.019/2014 a transparência passa a ser um fator chave nas parcerias. Além disso, busca desburocratizar a relação de parceria com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas, além de trazer mecanismos de controle com foco nos resultados efetivamente alcançados. Isto poderá permitir estabelecimento de correlações mais claras entre os projetos realizados e a melhoria dos indicadores sociais.

Conforme o entendimento de Rita Tourinho (2016), são inegáveis os avanços trazidos pela Lei Federal nº 13.019/14, dentre os quais se pode mencionar: a uniformização da qualificação das entidades sujeitas à lei como organização de sociedade civil (art. 1º, I, a); a uniformização dos instrumentos para a efetivação dos ajustes, tendo-se, então, o termo de colaboração (art.1º, VII), o termo de fomento (art. 1º, VIII) e o acordo de cooperação (art. 1º, VIII-A); o regime jurídico das parcerias sujeitos aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia (art. 5º); a implementação da gestão pública democrática e da participação popular, a partir da instituição do Procedimento de Manifestação de Interesse (art. 18 a art. 21); e a previsão do chamamento público e as exceções de dispensa.

A Lei Federal nº 13.019/2014 é, efetivamente, um novo marco na relação entre o Estado e as APAEs ao estabelecer um ambiente jurídico mais equilibrado, que induza ao acerto e não ao erro e que garanta maior transparência sobre como os recursos públicos destinados às ações sociais em parceria estão sendo utilizados. Ainda que coexistam instrumentos jurídicos para parcerias em outras áreas, o novo marco regulatório das OSCs pode fazer com que, em termos gerais, a atuação das APAEs seja favorecida e juridicamente amparada em regras claras.

O MROSC trouxe mais simplicidade, objetividade, facilidade e mais transparência às parcerias, além de garantir igualdade de oportunidades de participação para as APAEs executarem projetos de interesse público, uma vez que essas relações de parceria somente se materializam porque o Estado precisa das atividades das APAEs por não conseguir executá-las com seu próprio aparato. Ademais, o MROSC supre uma lacuna até então existente no ordenamento jurídico brasileiro, esclarecendo as regras aplicáveis às parcerias entre o poder público e as OSCs e conferindo segurança jurídica, tanto para gestores públicos quanto para elas.

Agora, é fundamental evitar retrocessos. A edição de normas infra legais, como decretos e portarias nos níveis federal, estadual e municipal deve preservar o sentido da lei, sendo amplamente debatidas em processos participativos que contem com a presença da sociedade civil, gestores públicos e órgãos de controle. Trata-se de

uma oportunidade singular para dar novos rumos para uma relação tão importante para as políticas públicas e a defesa de direitos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito administrativo esquematizado**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO** (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL**, Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 06/04/2020.

BRASIL. **Decreto nº 8726**, de 27 de abril de 2016. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm. Acesso em: 01/05/2020.

BRASIL. **LEI Nº 13.019**, DE 31 DE JULHO DE 2014. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 02/05/2020.

BRASIL. **LEI Nº 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1998**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9637.htm. Acesso em: 02/05/2020.

BRASIL. **LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm. Acesso em: 02/05/2020.

BRASIL. **Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado**. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF, nov. 1995. Disponível em:
<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: abril de 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Poder Público e Terceiro Setor: considerações acerca do dever de licitar e anteprojeto da lei da nova organização administrativa brasileira.** Interesse Público. Ano 12, n. 64. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FILHO, MARÇAL JUSTEN. **Curso de Direito Administrativo.** 10.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GURGEL, Wanesca Murta. **Os novos limites do poder discricionário nos regimes de parceria voluntária entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, sob a ótica da Lei nº 13.019/2014.** 2015. 19 f. Artigo científico (Curso de Pós Graduação Lato Sensu) - Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/.../WanescaMurtaGurgel.pdf. Acesso em: 30/04/2020.

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo *et al.* Fomento e colaboração: Uma nova proposta de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. *In: Congresso Consad de Gestão Pública.* 6, 2013, Brasília.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. **A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa.** Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS, v. 16, n. 31 jan./jun. 2014, p. 74.

MARAFFOM, Marco. **Participação social e inovações marcam Lei das Organizações da Sociedade Civil.** 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-fev-15/constituicao-poder-participacao-inovacoes-marcam-lei-organizacoes-sociais>. Acesso em: 04/05/2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Coordenação Gerencial na Administração Pública: Administração pública e autonomia gerencial. Contrato de gestão. Organizações sociais. A gestão associada de serviços públicos: consórcios e convênios de cooperação.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 214, out/dez, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. Cadernos de Pesquisa, n. 112, p. 61-83, mar. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n112/16101.pdf>. Acesso em: 03/02/2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Contrato de Gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 42.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, jan. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 05/05/2020.

QUEIROZ, Júlio César Schroeder. **Parcerias entre o poder público e o terceiro setor: o controle pelos tribunais de contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Julho-setembro 2011, v. 80, n. 3, ano 29. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1272.pdf>. Acesso em: 03/01/2020.

SARTURI, Claudia Adrielle. **As mudanças dos paradigmas constitucionais modernos: Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático de Direito**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27 jun. 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.44121&seo=1>. Acesso em: 02/05/2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 126.

TOURINHO, Rita. **O Chamamento Público e os Ajustes Diretos Firmados com Organizações de Sociedade Civil: A Interpretação Sistemática da Lei nº 13.019/14**. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rita-tourinho/o-chamamento-publico-e-os-ajustes-diretos-firmados-com-organizacoes-de-sociedade-civil-a-interpretacao-sistemica-da-lei-n-1301914>. Acesso em: 13/03/2020.

TOURINHO, Rita. **Terceiro Setor no Ordenamento Jurídico Brasileiro: Constatações e Expectativas**. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 24, jan. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBRO-JANEIRO-FEVEREIRO-2011-RITA-TOURINHO.PDF>. Acesso em: 01/02/2020.

TREZZA, Valéria Maria. **O termo de parceria como instrumento de relação público/privada sem fins lucrativos: o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle**. 2007. 198 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007, p. 22). Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/2406>. Acesso em: 01/02/2020.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Déborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. 2ª Edição: Rio de Janeiro. Editora FGV: 2006. 224p.

VIOLIN, Tarso **Cabral**. Uma análise crítica do ideário do “terceiro setor no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e a sociedade civil organizada no Brasil”. 2006. 241f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) Faculdade de Direito – Universidade Federal do Paraná, 2006.