

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS AO DIREITO DA CIDADE E SUAS RECENTES ALTERAÇÕES

THE REGULATORY FRAMEWORK OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS FOR PUBLIC POLICIES ON THE LAW OF THE CITY AND ITS RECENT AMENDMENTS

Eneida Desiree Salgado¹

Tarso Cabral Violin²

"Doar é um instrumento de poder. A superexposição de seres humanos em degradantes condições de vida, faz extravasar sentimentos e emoções. Sente-se nojo, espanto, piedade, carinho, felicidade e, por fim, alívio. E ainda faz uma boa dieta na consciência."

Sérgio Bianchi no filme "Quanto vale ou é por quilo?"

Resumo

O estudo tem o objetivo de analisar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, lei nacional que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, para atendimento do interesse público, por meio de termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, com realização prévia de chamamento público. Também são tratadas das alterações realizadas na Lei nº 13.019/2014 pela 13.204/2015, as quais muitas acabaram por gerar retrocessos no texto original. São também indicadas algumas possibilidades nas regulamentações municipais, pois o MROSC necessita de regulamentação por parte dos Municípios brasileiros, para que esses possam efetivar as políticas públicas relativas ao Direito da Cidade, com a participação da sociedade civil organizada, com intuito de garantia da Democracia participativa e deliberativa. O que há de mais importante no Marco Regulatório? Quais foram as alterações realizadas na Lei? Essas alterações foram avanços ou retrocessos sob o ponto de vista jurídico? Como podem proceder os municípios brasileiros na regulamentação desse Marco? Esses são alguns dos problemas levantados. No estudo foi utilizado o método dedutivo, com tipologia qualitativa, de pesquisa básica, exploratória, bibliográfica e acadêmica. O estudo foi realizado por meio de uma análise crítica da legislação existente, com apoio de pesquisa doutrinária, o que resultou, inclusive, em algumas propostas de alteração legislativa ou mesmo de regulamentação da legislação dos municípios brasileiros. O artigo se justifica pela relevância das OSCs para o desenvolvimento democrático de um país, de um estado e de uma

¹ Doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, com estágio de pós-doutoramento junto ao *Instituto de Investigaciones Jurídicas* da *Universidad Nacional Autónoma de México*. Professora do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR. Pesquisadora e vice-líder do Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR. Tutora do PET-Direito/UFPR. E-mail: desisalg@yahoo.com.br

² Vice-Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Direito do Terceiro Setor do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná. Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Pinhais e do Curso de Especialização em Licitações e Contratos Administrativos da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutorando em Políticas Públicas pela UFPR. Membro do Conselho Editorial da Revista de Direito do Terceiro Setor. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná. E-mail: tarsocv@gmail.com

cidade, além de haver pouca doutrina sobre essa legislação, e a resolução de possíveis problemas na aplicação da Lei é essencial.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; MROSC; Organizações da Sociedade Civil; Terceiro Setor; Organizações Não-Governamentais.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the Legal Framework of Civil Society Organizations (CSOs), a national law that establishes the legal regime for partnerships between the Public Administration and Civil Society Organizations (CSOs), in order to serve the public interest, through terms of collaboration, terms of promotion and cooperation agreements, with prior public call. Are also discussed the changes made in Law 13.019/2014 by 13.204/2015, many of which ended up producing setbacks in the original text. The Legal Framework of Civil Society Organizations needs regulation by the Brazilian municipalities so that they can carry out the public policies related to the City Law, with the participation of organized civil society, with the purpose of guaranteeing participatory and deliberative Democracy. The study was carried out by means of a critical analysis of the existing legislation, supported by doctrinal research, which resulted in some proposals for legislative changes or even regulation of legislation of Brazilian municipalities.

Keywords: Public Policies; Not-for-Profit Law; Civil Society Organizations; Third Sector; Non-Governmental Organizations.

INTRODUÇÃO

No Direito da Cidade há temas com uma intersecção direta com as mais variadas políticas públicas, como a política fundiária, saneamento básico, transporte urbano, habitação, planejamento urbano, federalismo, legislação urbanística, direito ambiental, patrimônio histórico, gestão democrática, entre outros correlatos.

No ciclo das políticas públicas, inclusive nas relativas ao Direito da Cidade, como na identificação de problemas, na formação da agenda, na formulação de alternativas, nas tomadas de decisões, na implementação, na avaliação e na própria extinção dessas políticas, em um Estado democrático, é essencial a participação da sociedade civil organizada, seja em conselhos para uma gestão democrática, ou mesmo na celebração das mais variadas parcerias entre entidades privadas sem fins lucrativos e o Estado, por meio da Administração Pública.

Uma nova legislação essencial para as políticas públicas relativas ao Direito da Cidade começou a vigor no dia 1º de janeiro de 2017 para os Municípios brasileiros e poucos deles estão preparados para sua aplicação. É a Lei nº 13.019/2014, denominada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

O Decreto nº 8.726/2016 regulamenta o Marco Regulatório no âmbito federal, devendo cada Estado e Município emitir Decreto regulamentando a lei nacional em seu âmbito. Esse quase um ano a mais para a vigência da lei foi concedido aos Municípios para que eles se organizassem com mais efetividade para a aplicação do Marco Regulatório, uma vez que normalmente os Municípios têm menos estrutura organizacional para a efetivação de leis nacionais. Mas observa-se que poucos Municípios do Brasil fizeram essa regulamentação. Por exemplo, o Município de São Paulo emitiu o Decreto nº 57.575/2016 e Curitiba emitiu o Decreto nº 1.067/2016, que regulamentam a lei nacional em seus âmbitos.³

³ Segundo o site “Participa” os estados brasileiros que emitiram decretos regulamentando a Lei 13.019/2014 (MROSC) são: Bahia (Decreto 17.091/2016), Mato Grosso (Decreto 446/2016), Mato Grosso do Sul (Decreto 14.494/2016), Paraná (Decreto 3.513/2016), Rio Grande do Sul (Decreto 53.175/2016), Rondônia (Decreto 21.431/2016 alterado pelo Decreto 21.448/2016), São Paulo (Decreto 61.981/2016), Distrito Federal (Decreto 37.843/2016) e Minas Gerais (Decreto 47.132/2017); e os municípios que fizeram o mesmo: São Paulo/SP (Decreto 57.575/2016), Cubatão/SP (Decreto 10.557/2016), Belo Horizonte/MG (Decreto 16.519/2016), Jundiaí/SP (Decreto 26.773/2016), Várzea Grande/MT (Decreto 70/2016), Osasco/SP (Decreto 11.384/2016), Santos/SP (Decreto 7.585/2016), Curitiba/PR (Decreto 1.067/2016), Palmeira (Decreto 10.764/2016), Campo Grande (Decreto 13.022/2016), Feira de Santana/BA (Decreto 10.166/2017), Aguiar/SP (Decreto 3.494/2017), Jerônimo Monteiro/ES (Decreto 5.124/2017), Matosinhos/MG (Decreto 3.006/2016) e Tangará da Serra/MT. Portal da Governo Brasileiro. OSC. Participa. Decretos. <<http://www.participa.br/osc/paginas/decretos>>. Acesso em 23.01.2017.

O presente estudo tem o objetivo de analisar essa nova legislação brasileira e suas recentes alterações, assim como indicar algumas possibilidades nas regulamentações municipais do Marco Regulatório.

O que há de mais importante no Marco Regulatório? Quais foram as alterações realizadas na Lei? Essas alterações foram avanços ou retrocessos sob o ponto de vista jurídico? Como podem proceder os municípios brasileiros na regulamentação desse Marco? Esses são alguns dos problemas levantados.

Para o estudo será utilizado o método dedutivo, com tipologia, quanto à abordagem, qualitativa, quanto à natureza, pesquisa básica, quanto aos objetivos, pesquisa exploratória, quanto aos procedimentos, pesquisa bibliográfica. Enfim, uma pesquisa acadêmica.

O artigo se justifica pela relevância das Organizações da Sociedade Civil para o desenvolvimento democrático de um país, de um estado e de uma cidade, seja em temas de Direito Público ou privado, seja para o atendimento do interesse público ou dos direitos fundamentais e implementação de políticas públicas. Além disso, há pouco doutrina sobre essa Lei específica. A resolução de possíveis problemas na aplicação da Lei é essencial para que ela não seja apenas mais uma “lei que não pega” no ordenamento jurídico brasileiro.

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Existiram várias denominações para as entidades privadas sem fins lucrativos ou econômicos durante o século XX, como organizações não-governamentais (ONGs), entidades do “terceiro setor”, setor público não-estatal, entidades sociais, etc.

A denominação “ONG”, de “organizações não governamentais”, normalmente é mais utilizada para as organizações que surgiram com a função de assessorar os movimentos sociais (PRESSBERGUER, 1996, p. 98), são entidades mais politizadas, mais atuantes na defesa e na construção de direitos (FERNANDES, 1996, p. 65), que lutam pela melhoria da qualidade de vida da população (SÁ, 1996, p. 40-41), sendo excluídas as entidades de benefício mútuo (VIOLIN, 2015, p. 115). São instituições mais combativas, questionadoras, fiscalizadoras, inclusive do próprio Estado e do mercado.

O termo mais utilizado entre os anos 1970 e 2010 foi “terceiro setor”, principalmente pelos defensores do neoliberalismo-gerencial, para entidades mais dóceis, dependentes do Estado e, muitas vezes, “parceiras” do Poder Público para fins de terceirização ou delegação. O termo pode ser definido em sentido amplo, como tudo o que não for Estado (entes estatais) ou

mercado (empresas privadas com finalidade lucrativa); e em sentido estrito como as entidades privadas sem lucrativos ou econômicos de interesse público (VIOLIN, 2015, p. 112-258; SANTOS, 1998, p. 14; OLIVEIRA, 2007, p. 16-17; PAES, 2004, p. 98-99; MOREIRA, 1997, p. 33; SOUZA, 2004, p. 75-93).

Essas entidades criadas como associações ou fundações privadas muitas vezes eram certificadas como de utilidade pública, beneficentes de assistência social ou qualificadas como organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) (ROCHA, 2003; MONTAÑO, 2002).

No Estado Social, Republicano e Democrático de Direito previsto na Constituição de 1988 (GABARDO, 2009; SALGADO, 2015b; VIOLIN, 2016), uma das possibilidades de atuação do Estado é no fomento às entidades privadas sem fins lucrativos ou econômicos que atuem pelo interesse público, de forma complementar ao Poder Público nos chamados serviços sociais, como educação, saúde, assistência social, cultura, etc. Uma Democracia não se faz apenas com Estado, ou apenas com mercado, sendo essencial o desenvolvimento do chamado “setor intermediário” (BACELLAR FILHO, 2005) ou da sociedade civil organizada (VIOLIN, 2015).

No Brasil, a tendência a partir dos anos 2010 é que as associações e fundações privadas sem fins lucrativos ou econômicos que atuem pelo interesse público sejam chamadas de Organizações da Sociedade Civil, em decorrência da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório) sancionada pela presidenta Dilma Rousseff. Entidades “sem fins lucrativos” não distribuem entre os seus associados e dirigentes eventuais resultados, aplicando-os, integralmente, na consecução do respectivo objeto social.

No Brasil, em 2013, existiam OSCs presentes em 5552 municípios, sendo que 99,82% dos municípios têm pelo menos uma OSC registrada. São 6% na região Norte, 22% no Nordeste, 6% no Centro-Oeste, 44% no Sudeste e 22% no Sul. Em 2010 as áreas de atuação das OSC eram 30,1% na defesa de direitos e interesses dos cidadãos, 28,5% religiosas, 12,7% na cultura e recreação e 10,5% na Assistência Social. Eram 2,1 milhões de pessoas com carteira assinada, sendo 62,9% de mulheres, e o pessoal ocupado equivale a 4,9% dos trabalhadores do Brasil. Mas 210 mil OSCs não possuem funcionários (72,2% do universo), ou seja, muito trabalho voluntário e autônomo (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015).

As OSCs são entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo; atuam na promoção e defesa de direitos e em atividades nas áreas de direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras; e do ponto de vista da

incidência no ciclo das políticas públicas, têm assumido diferentes papéis: na formulação da política (participação em conselhos, comissões, comitês, conferências e compartilhamento de experiências de tecnologias sociais inovadoras), e na sua execução, por meio de parcerias com o poder público, além do monitoramento e avaliação, no exercício do controle social (SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016).

No ciclo das políticas públicas (identificação de problemas, formação da agenda, formulação de alternativas, tomadas de decisões, implementação, avaliação e extinção) as Organizações da Sociedade Civil são essenciais em todas as fases, mas em especial na formação da agenda.

A agenda é o conjunto de temas relevantes já percebidos pela sociedade política ou até já decididos enfrentar pelo Poder Público, e nessa formação da agenda a sociedade civil organizada como sindicatos, ONGs, OSCs, federações, etc., são essenciais. Mas os problemas podem entrar e sair das agendas, muitas vezes por “falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar em agendas” (SECCHI, 2013, p. 46).⁴

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, SUAS INOVAÇÕES E ALTERAÇÕES

Antes de ser iniciada uma tratativa mais aprofundada sobre o Marco Regulatório, é importante analisar sobre como surgiu essa legislação. Em 2010 foi articulado um movimento denominado “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”, com membros de organizações e movimentos sociais. Na campanha das eleições presidenciais de 2010 a então candidata Dilma Rousseff assinou carta reivindicatória da Plataforma e, após sua eleição, criou Grupo de Trabalho Interministerial paritário (governo federal e sociedade civil), para elaborar um novo marco e políticas de fomento para o setor, cuja primeira reunião ocorreu em 2011, em Brasília, durante o I Simpósio Internacional Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que foi o “pontapé” inicial da nova legislação.

A ideia era a criação de uma legislação sobre o tema, já que até então o assunto era tratado de forma superficial na legislação de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666/93) e em atos administrativos federais, decorrentes, muitas vezes, de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Era necessária a criação de regras claras e condizentes com o

⁴ Sobre políticas públicas ver, ainda, BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

Direito Público brasileiro para a escolha de entidades parceiras, por meio de procedimento seletivo. Defendia-se uma legislação apenas para o fomento, e não para fins de terceirização ou delegação de serviços sociais estatais para as entidades privadas, como é o caso da Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98).

Após alguns anos de ampla discussão com a sociedade, academia, agentes públicos, órgãos de controle e Parlamento, em dezenas de reuniões, seminários, eventos, elaboração de artigos, diálogos intersetoriais, rodas de conversas em eventos, a realização de um II Seminário Internacional (2014), tudo publicizado via internet e nos meios de comunicação, foi editado em 2014 o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, p. 29-41).

Na defesa de uma participação da sociedade civil nas políticas públicas relativas ao Direito à Cidade, Braga e Pessali entendem que “o planejamento, a gestão das cidades e a política urbana compõem um arquétipo de diversas nuances que se consolidam no embate, enfrentamento e disputa de múltiplos projetos políticos no interior do Estado, nas relações de poder de atores e organizações e na materialidade do exercício da democracia no país que estão em permanente disputa (BRAGA E PESSALI, 2015, p. 18).

A Lei nº 13.019/2004, que disciplina as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, foi alterada substancialmente pela Lei nº 13.204/2015. Uma das alterações foi fixar a vigência do Marco Legal para a União e para os Estados da federação para início em 23 de janeiro de 2016, e para os Municípios brasileiros em 1º de janeiro de 2017, podendo a vigência para os Municípios ser anterior por decisão via ato administrativo local.

O Marco Regulatório institui normas gerais para as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com as chamadas organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, por meio de políticas de fomento, de colaboração e de cooperação. Saliente-se que Administração Pública pode ser tanto da União, Estados quanto Municípios, seja Administração Pública direta quanto indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, excetuadas as exploradoras de atividades econômicas), nos termos do art. 2º, inc. II, do Marco Regulatório.⁵

Celso Antônio Bandeira de Mello, um crítico da Lei nº 9.637/98 (Organizações Sociais) e da Lei nº 9.790/99 (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), entende que a

⁵ Sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil do Brasil na língua inglesa, ver SCARDONE, 2014.

Organização da Sociedade Civil prevista na Lei nº 13.019/2014 foi “parcialmente expungida dos defeitos dantes apontados, isto é em parte liberta das arbitrariedades e favoritismos ou inconstitucionalidades escandalosas ensejadas pelas anteriores” (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 250). Odete Medauar criticou: “tal lei se revela excessivamente minuciosa, burocratizando em alto grau os vínculos entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, em linha oposta a inúmeros ordenamentos ocidentais, cuja linha está na simplificação administrativa”, pois para ela transplanta em grande parte as normas da Lei nº 8.666/93 (MEDAUAR, 2015, p. 124).

A Lei nº 13.204/2015, que alterou a Lei nº 13.019/2014, incluiu como organizações da sociedade civil também as sociedades cooperativas, em especial:

- a. as cooperativas sociais previstas na Lei nº 9.867/99, que são constituídas com a finalidade de inserir pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, como deficientes, dependentes, egressos de prisões, condenados a penas alternativas à detenção, adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação familiar difícil;⁶ e
- b. as cooperativas regidas pela Lei nº 5.764/71 de interesse público e de cunho social, integradas por pessoas em situação de risco ou vulneráveis, as alcançadas por políticas de combate à pobreza e de geração de trabalho/renda, e as voltadas para fomento/educação/capacitação de trabalhadores rurais.⁷

A Lei nº 13.204/2015 também incluiu como organização da sociedade civil 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. Essa inclusão é desnecessária e nos parece até inconstitucional. Associações com influência religiosa, que não são Igrejas ou organizações religiosas, já poderiam ser denominadas de “organizações da sociedade civil”, se atendidos os requisitos legais. As organizações religiosas nada mais são do que as Igrejas e demais instituições com fins principalmente religiosos, e esse tipo de entidade não poderia receber verbas públicas em um Estado Laico, nos termos do art. 19, inc. I, da Constituição, que dispõe que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos

⁶ Sobre as cooperativas sociais ver VIOLIN, Tarso Cabral. O “terceiro setor” e as cooperativas sociais. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (Coord.); CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; VIOLIN, Tarso Cabral (Org.). Direito do Terceiro Setor: atualidades e perspectivas. Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná, 2006, p. 197-219.

⁷ Sobre essas cooperativas ver POLONIO, Wilson Alves. Manual das sociedades cooperativas, 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

Municípios (...) estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”.⁸

Entre as normas gerais fixadas no Marco para fins de fixar os fundamentos do regime jurídico das organizações da sociedade civil estão:

- a) gestão pública democrática;
- b) participação e controle social, com o propósito de fortalecimento da sociedade civil;
- c) transparência na aplicação de recursos públicos. O que, na verdade, já era obrigatório em face aos princípios constitucionais da publicidade e transparência e da Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Transparência, que se aplica, também, às entidades privadas que recebam dinheiro público (ZANCANER, 2013, p. 339-341; SALGADO, 2015a; SALGADO e VIOLIN 2015);
- d) princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e eficácia. Foi retirado pela Lei 13.204/2015 o termo “além dos demais princípios constitucionais aplicáveis”, o que parece não haver justificativa, uma vez que os demais princípios constitucionais são aplicáveis, no que couber, a esse tipo de organização;⁹
- e) valores sociais da Constituição de 1988, como por exemplo a preservação do meio ambiente, defesa dos direitos humanos, etc.;
- f) desenvolvimento sustentável;¹⁰
- g) controle de resultados;
- h) incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologia de Informação e comunicação, etc.

A partir do texto original da Lei das OSCs, os convênios público-privados deixariam de existir, e seriam substituídos pelos termos de colaboração e os termos de fomento, cujo regime jurídico é semelhante ao dos convênios. Entretanto, o Marco Regulatório sofreu alteração pela

⁸ Sobre a questão das organizações religiosas serem ou não associações e divergências doutrinárias sobre o tema, ver ANDRADE, Alessandro Purcino. As organizações religiosas como pessoas jurídicas de direito privado. In: Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTs, Belo Horizonte, ano 3, nº 5, p. 93-113, jan./jun. 2009. Sobre Estado Laico, Terceiro Setor e organizações religiosas o melhor trabalho encontrado é o de GERONE, Acyr. As organizações religiosas e o Terceiro Setor. In: Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTs, Belo Horizonte, ano 2, nº 3, p. 61-85, jan./jun. 2008.

⁹ Sobre os princípios constitucionais da Administração Pública, ver BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 29-140.

¹⁰ A sustentabilidade é multidimensional, ou seja, jurídica, política, ética, social, econômica e ambiental. FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 50.

Lei nº 13.204/2015, sendo “ressuscitados” os convênios público-privados para a saúde e sendo criado, ainda, o “acordo de cooperação”.

As parcerias entre a Administração Pública e as OSC são relações jurídicas formais, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou nos posteriormente criados acordos de cooperação. Note-se que as parcerias em comento respeitarão as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação, segundo o que determina a Lei 13.204/2015.

Nos termos de colaboração e nos termos de fomento há transferência de recursos financeiros, com a única diferença de que os termos de colaboração são propostos pela Administração Pública, enquanto que os termos de fomento são propostos pelas próprias OSCs. Parece despicienda essa diferenciação terminológica. Já quando não há transferência de recursos financeiros o acordo de vontade será o acordo de cooperação. Portanto, o que antes era denominado simplesmente de convênio, com ou sem repasse financeiro, proposto pela entidade social ou pela Administração Pública, com o Marco haverá essa tripla denominação. Com a manutenção dos antigos convênios, dos contratos de gestão com as organizações sociais e os termos de parceria com as OSCIPs, a tendência é que a já existente confusão entre os institutos se agrave.

Além da diferença já explicitada com relação a quem propõe a parceria (fomento é a OSC e colaboração é a Administração Pública), a Secretaria de Governo da Presidência da República ainda faz as seguintes diferenciações:

- a) com relação à função administrativa, no termo de fomento o Poder Público incentiva e reconhece ações de interesse público desenvolvidas pelas OSCs, enquanto que no termo de colaboração há uma atuação em colaboração com a OSC para a execução de políticas públicas;
- b) no quesito plano de trabalho, no termo de fomento a proposição dos termos, com livre iniciativa, pela OSC, apresenta ideias a serem desenvolvidas, com características próprias da sociedade civil como inovação e criatividade; enquanto que no termo de colaboração, a proposição dos termos, com parâmetros mínimos ofertados, pela Administração Pública, para que organizações complementem a atuação do Estado em ações conhecidas e estruturadas, com a expertise da sociedade civil;

- c) no quesito gestão pública democrática, no fomento às iniciativas das OSCs amplia a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a ação estatal, amplifica o alcance de ações de interesse público desenvolvidas ou criadas pelas OSCs, além de estimular novas tecnologias sociais, e assegura maior autonomia das OSCs; enquanto que na colaboração de OSCs em iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das OSCs na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos;
- d) seria exemplo de termo de fomento a atuação de OSCs para desenvolver metodologia de trabalho com pessoas com deficiência em abrigos empoderando o público em relação a seus direitos, e a parceria envolveria a formatação de um curso, a partir da escuta dos abrigados com deficiência, com capacitação de agentes e sistematização de pontos de atenção, e o produto é a entrega da metodologia, do curso, dos agentes capacitados e das análises realizadas, descritos no relatório final da execução do objeto. Exemplo de um termo de colaboração seria a atuação de OSCs em serviços tipificados da assistência social seguindo as regras do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como o serviço de abrigamento de pessoas com deficiência, e a parceria envolve a gestão do cotidiano do abrigo e a manutenção das ações correlatas para o bom funcionamento do equipamento público, e o serviço necessário prestado será descrito no relatório final de execução do objeto. (SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p. 23).

Mesmo com a tentativa de diferenciação supra, mantém-se a posição de que a única diferença jurídica entre o termo de fomento e o termo de colaboração é a proposição da parceria. Além disso, os exemplos da Secretaria de Governo podem gerar confusão, uma vez que prestação de serviços, independentemente se o prestador de serviços é uma empresa com fins lucrativos ou uma entidade sem fins lucrativos, é contrato administrativo, precedido, em regra, de licitação, e não convênio, termo de parceria, termo de colaboração ou termo de fomento (VIOLIN, 2015).

Um dos maiores retrocessos gerados pela Lei nº 13.204/2015 foi a retirada da realização, como regra, do chamamento público prévio à celebração das parcerias para a escolha das entidades privadas por parte do poder Público. Preliminarmente o termo

“chamamento público” foi retirado do próprio conceito de termo de fomento e de colaboração que tinha a lei original. Há outras normas adiante analisadas que provocam um esvaziamento ainda maior do chamamento público.

O Decreto nº 8.726/2016 fixa que a cláusula de vigência dos acordos deve ser prevista com o tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, sendo que para os termos de fomento ou acordos de cooperação o prazo máximo é de 5 (cinco) anos, enquanto que para os termos de colaboração o prazo máximo é de 10 (dez) anos, desde que tecnicamente justificado, sendo passíveis prorrogações dentro desses prazos. Os estados e municípios poderão fixar prazos diferentes em seus decretos. Em Curitiba não foi fixada vigência máxima e no município de São Paulo a vigência está limitada em 5 (cinco) anos, prorrogável por até 10 (dez) anos, com a devidas justificativas.

No Decreto Federal também há previsão de que não há prerrogativas da Administração Pública nos termos aditivos dos acordos de vontade celebrados nos termos do Marco, para fins de ampliação de até 30% do valor global; redução do valor, sem limites; prorrogação da vigência e alteração da destinação dos bens remanescentes; podendo ocorrer simples apostilamento para alterações mais simples. Não há previsões nesse sentido nos decretos dos municípios de São Paulo e Curitiba.

Em defesa da democracia representativa e deliberativa, a Lei prevê a existência dos conselhos de políticas públicas, que são órgãos criados pelo Poder Público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, na implementação, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas. Importante essa previsão legal, que ajuda a consolidar a busca pela democracia participativa e deliberativa, ao invés da simples e ultrapassada democracia de mercado. Não é suficiente para a promessa da democracia que os indivíduos, de dois em dois anos, ou de quatro em quatro anos, votem em candidatos nas eleições periódicas. É essencial a implementação, pelo menos, de uma democracia participativa, que valoriza a participação no processo de tomada de decisões de um grande número de cidadãos ativos em todos os níveis do sistema político, especialmente no nível intermediário da sociedade civil organizada.¹¹

¹¹ Não se admite mais a concepção, denominada por Dworkin como majoritarista-profilática ou mesmo neoliberal-individualista, na qual a Democracia é simplesmente a coincidência entre a vontade da maioria do povo e a decisão política. Em um Estado Social, Republicano, Desenvolventista e Democrático de Direito, em uma visão coparticipativa-discriminadora, a vontade da maioria é importante, desde que haja um papel do cidadão iguais como participantes dos embates, com pretensões legítimas de influenciar a formação da opinião dos outros. Não basta mais apenas o voto, mas também a influência legítima na

As OSCs devem prestar contas em procedimento em que se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo as fases de: (a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil e (b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da Administração Pública. No texto original o Marco exigia que a avaliação das contas fosse realizada quanto aos aspectos de “legalidade, de legitimidade, de economicidade, de eficiência e de eficácia”, o que de forma inexplicável foi retirado da lei em 2015, parecendo ser mais um retrocesso. A citação expressa desses princípios da “legalidade, de legitimidade, de economicidade, de eficiência e de eficácia” deixava claro que o controle das parcerias é amplo, tanto nas questões de legalidade quando legitimidade, tanto na questão da economicidade quanto eficiência e eficácia. As parcerias em comento, por tratarem de interesses públicos, podem, mesmo com a mudança na lei, ser amplamente fiscalizadas pelos órgãos de controle, tanto os de controle interno como por exemplo as ouvidorias, como de controle externo, como o Ministério Público e Tribunais de Contas.

Na legislação original de 2014 foi estabelecido que não se aplicava o Marco Regulatório aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, previstos na Lei nº 9.637/98, às transferências de recursos homologadas/autorizadas pelo Congresso Nacional naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com o Marco Regulatório; às transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário; e poderia ser aplicado o Marco, no que coubesse, aos termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs (Lei nº 9.790/99). A Lei de 2015 acabou retirando os termos de parceria com a OSCIPs da aplicação do Marco; assim como os convênios e contratos com entidades filantrópicas sem fins lucrativos de saúde que atuam de forma complementar do SUS, os Termos de Compromisso Cultural (Política Nacional de Cultura Viva, Lei nº 13.018/2014, art. 9º, § 1º), as transferências para entidades de educação de deficientes (Lei nº 10.845/2004, art. 2º) e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (Lei nº 11.947/2009); os pagamentos realizados em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por membros de Poder (ou do Ministério Público), dirigentes da

tomada de decisão. A Democracia ficaria comprometida se alguns grupos não têm oportunidade nenhum, ou mesmo oportunidade reduzida por carência de recursos financeiros. Ronald Dworkin é quem faz a distinção entre concepção majoritária e coparticipativa. DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 503-512.

Administração Pública, pessoas jurídicas de direito público interno e pessoas jurídicas integrantes da administração pública; e as parcerias com os serviços sociais autônomos.

Portanto, uma lei que era um avanço e que seria aplicada amplamente no âmbito da Administração Pública federal, estadual e municipal, para o melhor atendimento dos princípios constitucionais como legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade, acabou sendo esvaziada por alteração legal um ano depois. A Lei nº 13.204/2015 foi aprovada por meio de Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória 684/2015, após a realização de várias audiências públicas nas quais houve pressão para as alterações implementadas, por meio de entidades influentes descontentes com o texto inicial, ligadas, por exemplo, às Santas Casas, associações de pais e amigos dos excepcionais (APAEs), entre outras.¹²

E o Marco Regulatório deveria ser uma legislação que englobasse todas as parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos de interesse público, de forma a unificar e simplificar a legislação. Mas, infelizmente, o que acabou ocorrendo foi a criação de mais uma legislação, sem a revogação de legislações antigas, ultrapassadas e que não eram totalmente condizentes com o ordenamento jurídico brasileiro. O que já era difícil de explicar para estudantes e leigos no assunto, agora praticamente ficou inviabilizado.

A Lei prevê a possibilidade de criação, no âmbito federal, do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre governo e sociedade civil, o que também é essencial para o fortalecimento da democracia participativa e deliberativa.

A maior inovação da Lei das OSCs era a imposição, por meio de lei, do chamamento público para a seleção das entidades que serão fomentadas pelo Poder Público, como regra. Havia doutrina, jurisprudência e até decretos sobre o tema, mas faltava um disciplinamento

¹² Por exemplo, em 14.10.2015 foi realizada reunião da Comissão Mista criada para emissão de parecer sobre a MP 684/2015, com a participação de representantes de várias entidades privadas, como Rosângela Wolff Moro - Procuradora Jurídica da Federação Nacional das Apaes (FENAPAEs) e Cristiany de Castro - Presidente da Federação das APAES do Estado de São Paulo. SENADO FEDERAL, Diário do Senado Federal nº 195, de 02.12.2015, p. 90. A Confederação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos (CMB) chegou a confessar, em seu próprio site, sobre o parecer do relator da MP, que “a alteração do parecer foi resultado das articulações da Confederação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos (CMB) junto aos parlamentares”. CONFEDERAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. Comissão aprova relatório que altera Lei 13.019. <<http://www.cmb.org.br/cmb/index.php/noticias/1232-comissao-aprova-relatorio-que-altera-lei-13-019>>. Acesso em 19.01.2017. Realmente, o deputado federal Eduardo Barbosa (PSDB-MG), relator da MP 684/2015, informou em sua complementação de voto: “após exaustiva negociação, que levou em consideração os interesses e as opiniões dos diversos atores envolvidos no processo legislativo aqui alcançado, optou-se por apresentar a este colegiado versão alterada do projeto de lei de conversão anteriormente oferecido ao crivo do órgão técnico”. BARBOSA, Eduardo. Complementação de Voto da Medida Provisória 684, de 21 de julho de 2015 (mensagem nº 260, de 2015). <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/181800.pdf>>. Acesso em 19.01.2017.

legal expresse (VIOLIN, 2015). Chamamento público é o procedimento destinado a selecionar a OSC para firmar parceria, 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. Mas essa grande inovação legal de 2014 acabou por ser esvaziada já em 2015, pelo próprio Congresso Nacional.

Além das várias situações acima citadas em que o Marco não se aplica, o chamamento público não será mais obrigatório para emendas parlamentares, para os acordos de cooperação (no qual precisa de chamamento apenas em doação, comodato, etc.), e em várias novas situações de dispensa e inexigibilidade. No caso dos parlamentares, esses não são os mais indicados para a decisão sobre quais entidades devam ser parceiras do Poder Público, pois essa deve ser uma decisão técnica, vinculada, nos termos da lei, e não discricionária e política. O aumento do uso de dispensas e inexigibilidades gera uma elevada liberdade e discricionariedade ao administrador público, prática que pode gerar um aumento do patrimonialismo, e consequentemente da corrupção, clientelismo e nepotismo. Assim ideais republicanos de busca de um bem comum, do interesse público, podem ser substituídos pelo atendimento apenas de interesses privados.

Na Lei nº 13.019/2014 a Administração Pública poderia dispensar a realização do chamamento público em situações excepcionais, em casos de (a) urgência, (b) guerra ou grave perturbação da ordem pública e (c) quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança. Assim como seria 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.

Mas a Lei nº 13.204/2015 também criou caso de:

- a) dispensa de chamamento público no caso de atividades relativas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política; e
- b) inexigibilidade, em especial, para acordo internacional com indicação da OSC e quando a lei estipular a entidade, inclusive em subvenções sociais (Lei 4.320/64, para cobrir despesas de custeio de OSC assistencial/cultural).

São previstas as comissões de seleção, que são órgãos colegiados da Administração Pública destinados a realizar os chamamentos públicos. Na lei original seriam compostas por

agentes públicos, com a composição de dois terços de servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal. Com a alteração legal o que é obrigatória é a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente.

O termo de fomento, a ser celebrado por proposta da OSC, será precedido do Procedimento de Manifestação de Interesse Social. Por meio dele, as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e os cidadãos poderão apresentar propostas ao Poder Público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria. Isso é semelhante ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) das Parcerias Público-Privadas (PPPs), da Lei nº 11.079/2004 e Decreto nº 8.428/2015, nos casos de concessões administrativas e concessões patrocinadas.

Para a participação do chamamento público as entidades deveriam ter, no mínimo, três anos de existência, segundo a lei original. Entretanto, a alteração legal agora exige para a celebração da parceria apenas um ano de existência da entidade, nos municípios, dois anos nos estados e três anos, como na lei original, apenas para a União, admitida a redução do prazo se nenhuma OSC os atingir.

A participação também está condicionada a experiência prévia na realização do objeto da parceria e capacidade técnica e operacional. No âmbito da União, além de existência de um ano, se exige experiência de um ano, assim como segundo o decreto de Curitiba. Já no município de São Paulo o decreto regulamentador não condiciona à experiência de um ano.

O edital do chamamento público deverá ser amplamente divulgado em sítio oficial da Administração Pública, não sendo obrigatório, portanto, publicidade em meios impressos públicos ou privados. Essa é uma prática que gera uma economia considerável aos cofres públicos e ao próprio meio ambiente.

É vedado restringir o caráter competitivo do chamamento público com algo impertinente ou irrelevante. A lei original proibia preferências para o local da entidade, em termos semelhantes ao da Lei nº 8.666/93 das licitações e contratos administrativos. Mas a alteração de 2015 admite limitar a celebração de parceria apenas com entidades de um Estado da federação e limitar o território ou a abrangência da prestação de atividades por parte da OSC escolhida. Assim, é possível que um município limite a seleção de uma organização da sociedade civil dos municípios de um determinado estado, ou que a OSC escolhida de um determinado estado atue apenas em certo município ou região, com os recursos da parceria.

Na lei original as OSCs deveriam ter regulamento de compras e contratações aprovado pela Administração Pública, com atendimentos dos princípios legalidade, moralidade, boa-fé,

probidade, impessoalidade, economicidade, eficiência, isonomia, publicidade, razoabilidade, julgamento objetivo e busca permanente de qualidade e durabilidade. Odete Medauar criticou essa exigência, “representando mais um elemento de burocratização e demandando gastos com assessoria jurídica para a redação desse texto” (MEDAUAR, 2015, p. 126). Essa necessidade simplesmente foi revogada pela Lei nº 13.204/2015, e agora, segundo o decreto federal, basta que as compras e contratações de bens e serviços pela OSC com recursos transferidos pela Administração Pública federal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado, o que é repetido no decreto de São Paulo (no decreto de Curitiba não há qualquer previsão sobre o tema). Ou seja, mesmo lidando com dinheiro público, a legislação não exige mais que as entidades privadas respeitem os princípios do Direito Público, bastando imitar o que ocorre na iniciativa privada, segundo os decretos citados.

Caso a OSC adquira bens permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, que não se incorporam ao objeto, eles serão inalienáveis e deverão ser definidos no acordo com quem ficam os bens com o fim da parceria, podendo ser doados pelo Poder Público. No caso de extinção deve haver a promessa de transferência da propriedade à Administração Pública.

As OSCs não poderão celebrar parcerias caso tenham como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública da mesma esfera. A lei original impedia de qualquer esfera do Poder Público. Portanto, as OSCs também não poderão celebrar parcerias caso tenham como dirigente os cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, dos agentes públicos supracitados. Os parentes em linha reta em 1º grau seriam os pais e filhos e de 2º grau os avós e netos. Os 3º graus como bisavós e bisnetos estão liberados. O parente colateral de 1º grau não existe, o de 2º grau seriam os irmãos, e estariam liberados os de 3º grau como tios e sobrinhos. Os parentes por afinidade (familiares do cônjuge), de 1º grau seriam os padrastos, madrastas, enteados, sogros, genros e noras, de 2º grau os cunhados e avós do cônjuge, e estariam liberados os de 3º grau como os concunhados. Os membros de Poder seriam “o titular de um cargo estrutural à organização política do País, que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada”, como o presidente da República, governadores, prefeitos e seus vices, ministros de Estado e secretários estaduais e municipais, senadores, deputados federais e estaduais e vereadores. (SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p. 34). Entende-se como membros de Poder os magistrados,

além dos membros do Ministério Público, e não apenas os “políticos” (em sentido estrito) dos Poderes Executivo e Legislativo.

Os acordos de vontade previsto no Marco Regulatório são semelhantes aos convênios, pois a Lei prevê faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias.

A lei original proibia, por parte das OSCs, a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar, e limitava em 15% (quinze por cento) gastos com contadores, advogados e demais custos indiretos. Agora podem despesas para remuneração da equipe, inclusive de pessoal próprio, durante a vigência da parceria; remuneração dos dirigentes (Lei nº 9.532/97) e dos custos indiretos. Não pode remuneração de servidores, salvo de existir lei sobre o tema.

Segundo a lei, a inadimplência da organização da sociedade civil em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento nem poderá onerar o objeto do termo de fomento ou de colaboração ou restringir a sua execução. Dispositivo semelhante ao existente na Lei nº 8.666/93, que gera muita divergência doutrinária na Justiça do Trabalho, pois há um conflito de interesses entre os interesses dos trabalhadores e o interesse público secundário da Administração Pública. Se realmente o termo de fomento ou de colaboração for um fomento público, e não um contrato disfarçado de terceirização, contratação de serviços ou delegação de serviços sociais, realmente o Poder Público não deve ser responsabilizado pelos encargos trabalhistas.

Na Lei nº 13.109/2014 o Marco não poderia ser utilizado para fins de contratação de bens e serviços, para delegação de serviços públicos sociais ou para terceirizações ilícitas de atividades-fim do Estado, delegações/terceirizações já bem analisadas pela doutrina (DI PIETRO, 2009; RAMOS, 2001; ZOCKUN, 2014; VIOLIN, 2015). Isso era um avanço, pois a legislação expressamente diferenciava contratos, regidos por legislação própria, com acordos que servem para fins de fomento, e não para contratação de bens e serviços por parte do Poder Público. Assim como era expresso que o terceiro setor não poderia mais ser utilizado para fins de terceirização do social apenas com o intuito de burla do direito público. Agora, segundo a Lei nº 13.204/2015, apenas é vedada a delegação das funções de regulação, poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado.

Em geral, o Marco Regulatório trazia mais avanços do que retrocessos. O fomento deve ser apenas uma das políticas públicas sociais, não podendo o Estado se eximir de executar serviços públicos sociais nas áreas de educação, saúde, cultura, etc. Além disso, qualquer legislação de fomento, seja a lei das OSCs, das OSCIPs, etc., deve ser utilizada para que o Poder Público fomente a sociedade civil organizada. Não pode ser utilizada para fins de contratação de bens e serviços, para delegação de serviços públicos sociais ou para terceirizações ilícitas de atividades-fim do Estado.

Com relação ao fomento, Sílvio Luís Ferreira da Rocha diz que “o fomento é, das funções do Estado, a mais afeta ao princípio da subsidiariedade”, “teria a vantagem de não expandir a máquina estatal” e não configuraria uma prestação obrigatória da Administração Pública (ROCHA, 2010, p. 16-31).

No plano ideal os retrocessos da legislação modificadora de 2015 deveriam ser reformulados pelo próprio Parlamento. Enquanto isso não ocorrer, na aplicação do dia-a-dia, o que for considerado contrário aos princípios constitucionais, será necessário que o Poder Judiciário exerça seu papel de guardião da Constituição.

CONCLUSÕES

Há ainda muitas questões sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, por ser uma legislação muito recente, e que sofreu muitas alterações, como o que foi analisado no presente trabalho. Verifica-se que a Lei original trazia muitos avanços para o regime de parceria entre Poder Público e sociedade civil, mas várias alterações acabaram trazendo retrocessos, se levarmos em conta o regime jurídico-administrativo brasileiro e seus princípios constitucionais. Caberá à Doutrina oferecer análises, críticas e soluções, ao Poder Judiciário interpretar a legislação nos termos constitucionais e à União, Estados e Municípios, em seus decretos regulamentadores e na efetivação da Lei, atenderem os anseios da sociedade brasileira no sentido de busca do atendimento do interesse público e dos direitos fundamentais, nos termos da Constituição de 1988.

Independentemente das divergências, principalmente com relação às alterações recentemente implementadas, com a vigência do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para todos os municípios brasileiros à partir de 1º de janeiro de 2017, é essencial que cada cidade do país emita decreto regulamentador da Lei nº 13.019/2014, para a

disciplina das parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos de interesse público.

O decreto municipal, ao regulamentar a Lei nacional, deve disciplinar, por exemplo, a vigência máxima dos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação; deixar claro quais as prerrogativas da Administração Pública nesses acordos de vontade; que tipo de experiência deve ter a Organização da Sociedade Civil a ser escolhida pelo Poder Público; como as OSCs devem gastar o dinheiro público recebido por meio dos termos, entre outras regulamentações que não desrespeitem as normas gerais do Marco.

Não apenas com uma Administração Pública estruturada, profissionalizada e transparente, prestando serviços públicos, explorando atividades econômicas, regulando o mercado e exercendo o poder de polícia, mas também por meio do fomento à sociedade civil organizada, poder-se-á, quem sabe, almejar que as promessas constitucionais por uma sociedade mais justa, igualitária e respeitosa dos direitos fundamentais, do interesse público e das minorias sejam um dia implementadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Alessandro Purcino. As organizações religiosas como pessoas jurídicas de direito privado. *In: Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTs*, Belo Horizonte, ano 3, nº 5, p. 93-113, jan./jun. 2009.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Terceiro Setor, Administração Pública e os Direitos do Cidadão**. Palestra proferida em 27 de agosto de 2005, no 1º Encontro Paranaense do 3º Setor, em Curitiba/PR.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARBOSA, Eduardo. **Complementação de Voto da Medida Provisória 684, de 21 de julho de 2015 (mensagem 260, de 2015)**. < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/181800.pdf>>. Acesso em 19.01.2017.

BIANCHI, Sérgio. **Quanto vale ou é por quilo?** Filme. Brasil. Europa Filmes, 2005.

BRAGA, Andréa Luiza Curralinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. *In: Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, v. 1, n. 2, p. 3-22, jul./dez. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONFEDERAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. **Comissão aprova relatório que altera Lei 13.019**. <<http://www.cmb.org.br/cmb/index.php/noticias/1232-comissao-aprova-relatorio-que-altera-lei-13-019>>. Acesso em 19.01.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceiras na Administração Pública**, 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, Rubem César. As organizações não governamentais diante do Estado. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). **Organizações não governamentais: soluções ou problemas**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GERONE, Acyr. As organizações religiosas e o Terceiro Setor. In: **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte, ano 2, nº 3, p. 61-85, jan./jun. 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 19ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito do Terceiro Setor. In: **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, ano 1, nº 1, jan./jun. 2007. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 11-38.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**, 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

POLONIO, Wilson Alves. **Manual das sociedades cooperativas**, 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. Participa. **Decretos**. <<http://www.participa.br/osc/paginas/decretos>>. Acesso em 19.01.2017.

PRESSBURGER, Thomas Miguel. ONGs e cidadania. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). **Organizações não governamentais: soluções ou problemas**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. **Terceiro Setor**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SÁ, Domingos Bernardo. Conceitos e reflexões jurídicas. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). **Organizações não governamentais: soluções ou problemas**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI): comentários à lei nº 12.527/2011 e ao decreto nº 7.724/2012**. São Paulo: Atlas, 2015a.

_____. Políticas públicas, inclusão social e desenvolvimento democrático. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 2, p. 89-99, 2015b.

SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e acesso à informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder.; SANTANO, Ana Claudia. **Eficiência e ética na Administração Pública**. Curitiba, Íthala, 2015, p. 271-294.

SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: **Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado**. São Paulo, MARE, 1998. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/134.pdf>. Acesso em: 19.01.2017.

SCARDONE, Diego. **Towards a new relation of partnership between civil society organisations and the State**: The legal framework for civil society organisations and Law 13.019 in Brazil. Whashington D.C.: International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), 2014. Disponível em <http://www.icnl.org/research/library/files/queue/Scardone_ICNL_FINAL.pdf>. Acesso em: 19.01.2017.

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Entenda o MROSC**: Marco regulatório das organizações da sociedade civil: lei 13.019/2014. Brasília: Presidência da República, 2016.

_____. **Marco regulatório das organizações da sociedade civil**: a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014. Brasília: Governo Federal, 2015.

SENADO FEDERAL, **Diário do Senado Federal nº 195**, de 02.12.2015, p. 90.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Leandro Marins de. **Tributação do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2004.

VIOLIN, Tarso Cabral. Neoliberalismo e a Constituição Social. In: Daniel Wunder Hachem; Emerson Gabardo; Eneida Desiree Salgado. (Org.). **Direito Administrativo e Suas Transformações Atuais**, 1ª ed. Curitiba: Íthala, 2016, v. 1, p. 227-.

_____. O “terceiro setor” e as cooperativas sociais. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (Coord.); CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; VIOLIN, Tarso Cabral (Org.). **Direito do Terceiro Setor**: atualidades e perspectivas. Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná, 2006, 197-219.

_____. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica, 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ZANCANER, Weida. Princípios informadores da lei de acesso à informação. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. **Direito público do mercosul**: homenagem ao professor Jorge Luis Salomoni. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 339-341.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2014.

Trabalho enviado em 24 de janeiro de 2017.
Aceito em 12 de abril de 2017.