

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI – UFSJ  
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – NEAD UFSJ  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**OS REFLEXOS DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 E OS DESAFIOS DO  
PODER PÚBLICO NAS PARCERIAS FIRMADAS PELO MUNICÍPIO DE  
FRANCA PARA O ATENDIMENTO DE CRIANÇAS NA EDUCAÇÃO  
INFANTIL**

**AUGUSTO CÉSAR DA SILVA ALMEIDA**

**SÃO JOÃO DEL REI  
2018**

## **OS REFLEXOS DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 E OS DESAFIOS DO PODER PÚBLICO NAS PARCERIAS FIRMADAS PELO MUNICÍPIO DE FRANCA PARA O ATENDIMENTO DE CRIANÇAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

Augusto César da Silva Almeida

**RESUMO:** O artigo discute os reflexos da Lei Federal nº 13.019/2014, também denominada como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), no cenário das parcerias celebradas pelo município de Franca com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), com vistas ao atendimento de crianças na educação infantil. O estudo analisa levantamento feito junto a Secretaria Municipal de Educação sobre os convênios vigentes para a manutenção das creches municipais e as dificuldades enfrentadas para o cumprimento do novo ordenamento jurídico. O procedimento metodológico abarca reflexões sobre a legislação vigente e análise de entrevistas realizadas com os servidores e gestores da Divisão de Creches para averiguar os impactos da Lei Federal nº 13.019/2014, bem como as ações executadas para evitar qualquer tipo de prejuízo às OSCs, e consequentemente, as crianças beneficiadas na educação infantil. Nesse trabalho estão debatidos o conceito de chamamento público, procedimento destinado a seleção das OSCs e a definição do papel da comissão de monitoramento e avaliação, responsável pela fiscalização dos termos de colaboração. O texto apresenta reflexões importantes para a manutenção das parcerias e aponta no sentido de que ainda há muito o que se fazer para garantir sucesso futuro, sobretudo no sentido de capacitar os servidores públicos para as novas normativas, além de apresentar o cenário atual das parcerias para a manutenção das creches em Franca-SP.

**PALAVRAS-CHAVE:** Terceiro Setor. Lei Federal nº 13.019/2014. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Educação Infantil.

### **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 afirma que é dever do Estado garantir o atendimento às crianças de 0 a 5 anos na educação infantil<sup>1</sup>, compreendida como a primeira etapa da educação básica. Tal garantia é reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal nº 9.394/1996, determinando aos Municípios a responsabilidade pelo cumprimento dessa modalidade<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art. 208, inciso IV.

<sup>2</sup> Art. 4º, inciso II.

A legislação divide a educação infantil em duas etapas: creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para as de 4 anos a 5 anos e 11 meses.

O atendimento à legislação causou, obviamente, um problema para os gestores municipais, na medida em que era (e ainda é) grande o número de famílias que fazem uso desse serviço público. A ação exigiria grande investimento financeiro, tanto para a construção de unidades escolares, aquisição de equipamentos e mobiliários, contratação de profissionais para o desenvolvimento do trabalho educacional, bem como enorme esforço administrativo para a gestão de todo o processo.

Em busca de resolver a questão, os gestores do município de Franca, objeto dessa investigação, começaram a celebrar convênios com organizações não governamentais, a grosso modo, em dois modelos. O primeiro abarca instituições com estrutura própria e experiência educacional que recebem crianças, em troca de financiamento municipal. O segundo é composto por aqueles que receberam o espaço físico e a mobília do poder público municipal e executam o projeto também financiado pelo município. Importante lembrar que todas as instituições parceiras são organizações sem fins lucrativos<sup>3</sup>.

Desse modo, a prefeitura buscava atender ao maior número de crianças possíveis e terceirizar, para aqueles que sabiam como promover a educação infantil, a administração direta dos espaços da educação infantil. A principal justificativa dessa opção é a impossibilidade de o gestor público assumir a gestão de todas as creches de forma direta, em virtude do volume do trabalho e, sobretudo, pela Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup> que restringe o número de contratações em virtude do limite para despesas com a folha de pagamento de seus servidores, problema resolvido com o repasse de recursos financeiros às organizações.

Apesar dos convênios, a grande quantidade de crianças nessa faixa etária na cidade continuou a ser um desafio.

Recentemente, outro problema se impôs.

<sup>3</sup> Art. 1º da Lei Federal nº 9.790/1999: “§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social”.

<sup>4</sup> Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Estabelece nos artigos 19 e 20 o limite de comprometimento da receita corrente líquida com o pagamento de pessoal.

O recém aprovado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei Federal nº 13.019/2014, estabeleceu um novo regime jurídico para a celebração de parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), afetando drasticamente todos os entes da Federação, exigindo adequações dos convênios vigentes para a manutenção dos serviços prestados pelas OSCs.

## **1.1 PROBLEMA DE PESQUISA**

Partindo do pressuposto de que a celebração de convênios representou a saída encontrada pelo município de Franca para honrar a lei de responsabilidade fiscal, superar as dificuldades da administração direta e ao mesmo tempo oferecer serviços de qualidade e em número suficiente para as crianças francanas em fase de educação infantil, essa investigação problematiza os impactos do Marco Regulatório para o atendimento do ensino infantil na rede pública municipal.

Dentre as várias exigências interessa-nos aquelas que resultaram em dificuldades da perspectiva do poder público e da gestão de processos, em especial os artigos 23 e 58. Juntos eles tratam da obrigatoriedade do chamamento público no momento de instituir parcerias e do processo de monitoramento e controle por resultados. Portanto, quais seriam as limitações do poder público no atendimento dos artigos anteriormente mencionados da Lei Federal nº 13.019/2014 para prosseguirem com o atendimento das crianças na educação infantil?

## **1.2 HIPÓTESES DA PESQUISA**

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), ao implantar um novo ordenamento jurídico para a celebração das parcerias com as OSCs, trouxe novos desafios e demandas tanto para os parceiros como para o poder público, com a justificativa de que é preciso maior transparência no processo, profissionalização dos serviços prestados e formas mais aprimoradas de averiguação de resultados.

Apesar da boa intenção, partimos do pressuposto de que a lei também trouxe problemas para ambos os lados. Interessa-nos aqui as dificuldades enfrentadas pelo poder público municipal. Especificamente sobre os temas selecionados para esse trabalho, as hipóteses são:

- Quanto ao chamamento público: que o poder público não está apto aos procedimentos requeridos, desde a elaboração do edital com critérios que possibilitem uma concorrência, exigência da emissão de pareceres, prazos específicos para algumas etapas, criação de comissões para seleção, avaliação e monitoramento das OSCs, não são procedimentos corriqueiros para os funcionários municipais, fazendo com que o processo seja moroso e, por muitas vezes, exija adequações, diga-se *retrabalho*;

- Quanto ao controle por resultados: o poder público não possui indicadores mensuráveis para averiguar resultados, propor e monitorar as ações resultantes da avaliação, tampouco detém os procedimentos para fazê-lo;

Em resumo, a hipótese é que a Prefeitura Municipal de Franca não tem conhecimento produzido suficiente para responder às expectativas da legislação e, dada a urgência dos prazos impostos pelo Marco Regulatório, não dispõe de tempo para construí-lo em termos de formação e capacitação de profissionais.

### **1.3 OBJETIVOS**

#### **1.3.1 Objetivo geral**

- Averiguar os impactos da nova legislação federal para a manutenção das parcerias na educação infantil municipal, da perspectiva dos novos desafios impostos ao poder público.

#### **1.3.2 Objetivos específicos**

- Analisar as dificuldades cotidianas dos funcionários públicos lotados na Secretaria Municipal de Franca, especificamente na Divisão de Creches, para o cumprimento das normativas da Lei Federal nº 13.019/2014;

- Verificar a permanência ou não dos convênios celebrados entre a Prefeitura de Franca e as instituições parceiras;

- Dimensionar a efetividade do Marco Regulatório em comparação aos avanços propostos e aos limites impostos.

### **1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO**

É notória a importância da educação infantil pública para a otimização da vida da maioria das famílias no espaço das cidades. As exigências do mundo contemporâneo impõem, geralmente, o trabalho dos responsáveis e a necessidade de que seus filhos sejam atendidos, embora não exista a obrigatoriedade para as crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, caso a família requeira uma vaga na rede pública é dever do Poder Público atender a solicitação.

Atualmente o Município de Franca mantém em funcionamento 65 (sessenta e cinco) unidades de educação infantil, número este que dobrou nos últimos anos, beneficiando atualmente mais de 8 (oito) mil alunos com idade de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, exigindo um investimento financeiro no exercício 2018 superior a R\$ 42 (quarenta e dois) milhões de reais.

A gestão das parcerias das creches é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, através da Divisão de Creches, que gerencia toda a política de acesso e permanência dos alunos na rede de atendimento, além dos subsídios pedagógicos para o desempenho de suas atividades. O valor de repasse para a manutenção das unidades representa hoje a maior demanda de recursos da Secretaria Municipal de Educação, o que faz com que a aplicação adequada da verba seja de prioridade pública.

A pesquisa justifica-se pela relevância das parcerias. Estamos certos de que levantar dificuldades e deficiências certamente contribuirá para a crítica e o consequente aprimoramento dos gastos públicos.

## **2. Referencial Teórico**

Considerando o ordenamento jurídico brasileiro quanto à garantia da oferta da educação infantil, muito tem se debatido sobre as dificuldades para o cumprimento desse dever por parte dos municípios. Há de um lado o reconhecimento da importância da educação infantil para a formação do cidadão, até mesmo para colaborar com os pais no desempenho de seu papel produtivo na vida em sociedade; do outro, as barreiras para garantir o acesso e permanência na rede pública.

Dever este, reiterado no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Federal nº 13.005/2014, uma vez que ao contemplar o compromisso dos entes federados para

avancar na política educacional pública de qualidade, prevê em sua primeira meta o atendimento à educação infantil:

Meta 1 - Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE (ano de 2024).

Em uma pesquisa sobre o impacto da meta 1 do PNE para os municípios Costa (2014, p.3) esclarece que:

Considerando a responsabilidade que recai sobre os sistemas municipais de ensino, tanto em relação à demanda – (procura por vagas), quanto em relação à capacidade de cada sistema – (número de matrículas disponíveis); considerando ainda os recursos estruturais e de pessoal, em observância à lei de responsabilidade fiscal, que traduz-se, por sua vez, em um “sistema limitador” dos gastos públicos com folha de pagamento, conforme preceitua a Lei Complementar nº 101, (art. 16 inciso I e II); como propor ações que contribuam efetivamente ao enfrentamento de tal problemática? Qual é o papel de cada sujeito nesse processo?

Desde que a creche foi inserida como uma modalidade da educação infantil, juntamente com a pré-escola, retirando da mesma o caráter assistencialista, estudiosos em geral tem debatido os limites dos poderes públicos em relação à educação de qualidade.

Para Sarmiento (2005 apud COSTA 2014, p. 5):

As atribuições de responsabilidades e demandas cada vez mais crescentes trouxeram também aos municípios “inchaço da máquina administrativa”, figurando como um dos problemas centrais que boa parte dos municípios têm enfrentado no tocante ao equilíbrio de suas contas (receitas e despesas), fato que reverbera na capacidade de custear, dentre outras coisas, seus respectivos sistemas de ensino.

Mesmo assim, a municipalidade em geral vem se esforçando para cumprir o papel a ela designada pelo Estado, de forma a enfrentar o desafio da universalização da educação infantil, bem como atender à demanda da judicialização na busca de vagas nesse segmento. Dentro da legislação vigente, umas das possibilidades dadas aos gestores públicos é a formalização de parcerias com o terceiro setor.

Tal medida foi adotada pelos gestores do município de Franca nos últimos anos.

Em resposta ao movimento realizado pelas diversas organizações da sociedade civil junto ao Governo Federal foi sancionada no ano de 2014 a Lei Federal nº 13.019/2014, que:

Estabelece o regime jurídico das parcerias 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 atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

A Lei Federal nº 13.019/2014 previu para os municípios o início da vigência em janeiro de 2017, e para os Estados e a União em janeiro de 2016, rompendo o sistema de convênios regido pela Lei de Licitações 8.666/1993<sup>5</sup>, ficando este restrito às parcerias entre os entes federados, trazendo novos regramentos para a continuidade e/ou a celebração de novas parcerias, através da definição dos atores envolvidos e respectivas responsabilidades, além dos procedimentos para a seleção das propostas, monitoramento e avaliação da execução do serviço até a etapa de prestação de contas.

A referida lei, em seu artigo 5º, dispõe ainda dos fundamentos em que as parcerias acontecem: “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”, os quais permeiam cada uma das etapas citadas anteriormente.

Sobre a importância da participação do terceiro setor nas políticas públicas, os autores Falcão e Araújo (2017, p. 171) afirmam:

A partir da década de 1990, simultaneamente a esse crescimento, o papel social do Terceiro Setor começou a ser formalmente reconhecido, havendo uma maior regulamentação da parceria com o Estado no ordenamento jurídico brasileiro como resultado da reforma

<sup>5</sup> Art. 116: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.

do aparelho do Estado realizada em 1995. Desde então, vem aumentando sua contribuição com a produção de bens públicos, se caracterizando como um agente social competente e ativo no enfrentamento dos crescentes problemas sociais. Essas organizações são capazes de intervir na agenda pública, atuam na execução de políticas sociais e inovam com projetos de caráter público.

Nesse sentido, Falcão e Araújo (2017) defendem que a função das OSCs é de complementação ao papel do Estado, através do regime de parceria, visando a execução e elaboração de políticas públicas e garantia dos direitos sociais<sup>6</sup>. Para os autores há maior eficiência das organizações devido à sua estrutura organizacional, menor e mais próxima do público beneficiário, traduzindo em economia para o poder público.

Para Lopes e Vichi (2015), o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil vem consolidar a participação social no novo cenário de protagonismo do terceiro setor, explicitando os papéis dos agentes envolvidos e aumentando a responsabilidade com os recursos públicos.

Um desafio que se descortina com a nova política de fomento e colaboração inaugurada pela Lei 13.019/14 é o de criar as condições para a incorporação crescente da sociedade civil no ciclo de políticas públicas, refletindo uma concepção ampliada de espaços, formas e atores da participação social. Esse entendimento está na base de um projeto de transformação da democracia que, além de representativa, passa a adotar também princípios da democracia participativa direta, de maneira a colaborar para que o país dê o necessário salto da igualdade formal garantida em nosso ordenamento jurídico – em que todos são iguais perante a lei – para uma sociedade efetivamente livre, justa e solidária (LOPES; VICHI, 2015, p. 4).

O presente trabalho propõe-se a analisar as dificuldades do atual corpo de funcionários municipais da Secretaria de Educação para cumprir o estipulado pela Lei Federal nº 13.019/2014, no que se refere aos artigos 23 e 58, sem causar qualquer tipo de prejuízo às OSCs, tampouco à população beneficiada.

Aqui são examinadas as dificuldades enfrentadas pelos funcionários públicos no atendimento às novas exigências legais, bem como nos procedimentos a serem adotados para a permanência das parcerias, visando a manutenção das mesmas na

<sup>6</sup> Constituição Federal 1988, Capítulo II, Dos Direitos Sociais. Exemplos: direito à educação, à saúde, ao trabalho e à moradia.

oferta de educação infantil municipal, sob a perspectiva dos desafios impostos ao poder público.

Acredita-se que a importância desse estudo se dá pela relevância das parcerias com as OSCs no município de Franca, principalmente ao verificar que 100% das crianças matriculadas nas creches são beneficiadas por tais parcerias, pois não há no município nenhuma creche gerida de forma direta.

### **3. Metodologia**

Em busca de averiguar os impactos dos artigos 23 e 58 da Lei Federal nº 13.019/2014 para a manutenção das parcerias na educação infantil no município de Franca, recorre-se à análise bibliográfica e aos dados da Secretaria Municipal de Educação sobre o crescimento do número de convênios firmados pela mesma nos últimos anos.

A análise bibliográfica informa sobre a normatização dos processos para o repasse de recursos às organizações da sociedade civil e a transição para o novo regime jurídico de parceria.

Na Secretaria Municipal de Educação há alguns relatórios com informações sobre os convênios firmados, como número de alunos beneficiados e os valores repassados, permitindo uma análise qualitativa e quantitativa dos dados.

Por fim, as entrevistas junto aos funcionários que hoje atuam nas etapas de seleção e fiscalização das OSCs permitem a compreensão das dificuldades enfrentadas pelos gestores no cumprimento das novas regras a partir da vigência da lei.

As entrevistas foram realizadas segundo o método da História Oral, que se baseia em comentários livres dos entrevistados, anteriormente informados sobre o assunto que discorrem livremente sobre ele, sem questionário, entrevista estruturada, ou semiestruturada. Na transcrição de suas variadas opiniões omite-se os nomes reais, o que redime o pesquisador de quaisquer imposições do comitê de ética de quaisquer instituições.

No conjunto, os procedimentos para a pesquisa permitem conhecer os avanços propostos e os limites impostos pelo Marco Regulatório da perspectiva do poder público.

### 3. Análise dos resultados

O movimento de transição adotado pela administração pública municipal para garantir o repasse de recursos financeiros às OSCs no exercício 2017, conseqüentemente o funcionamento de todas as creches, ocorreu com base no artigo 83 da lei do Marco Regulatório:

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

Diante da proibição de uma nova prorrogação dos convênios, disposta no artigo 84, coube aos gestores públicos realizar o planejamento para o cumprimento das novas exigências legais, evitando possíveis rupturas na prestação de serviços junto à população para o exercício 2018.

O primeiro desafio imposto à Divisão de Creches foi a organização dos procedimentos administrativos para abertura dos processos de chamamento público. No artigo 2º, inciso XII, da Lei nº 13.019/2014 encontra-se a definição de chamamento público:

Chamamento público: procedimento destinado a selecionar 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.

A exigência do procedimento de chamamento público é um dos avanços do Marco Regulatório, pois reafirma que a forma de seleção das OSCs deverá ocorrer em consonância com os princípios constitucionais, uma vez que tal procedimento possibilita uma disputa igualitária e democrática entre as organizações interessadas em celebrar parceria com o poder público.

Todavia, é importante evidenciar que no artigo 23 da Lei Federal 13.019/2014 há a determinação para que a administração pública adote em seus chamamentos públicos “procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem

os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias”, além de constar obrigatoriamente as seguintes informações: objeto da parceria, metas, custos, indicadores quantitativos ou qualitativos que nortearão o processo de avaliação de resultados.

A regra prevista na lei é o chamamento público, porém algumas exceções foram incluídas, exceções essas que deverão atender alguns critérios de excepcionalidade, evitando a nulidade do procedimento.

Em uma das entrevistas realizadas com os servidores da Divisão de Creches, foi destacado pela entrevistada que pensar no processo para a escolha das organizações exigiu um imenso detalhamento do serviço a ser desenvolvido, o que resultou na construção de um termo de referência para garantir os parâmetros mínimos de qualidade para a educação infantil no município, pois além de considerar a necessidade do poder público foi necessário ponderar o perfil das entidades.

A coleta de dados para a construção do termo de referência ocorreu através de um levantamento denominado internamente como “Custo Aluno Creche – CAC”, realizado a partir das informações disponibilizadas por todas as entidades conveniadas com o Município. Levou-se em consideração a remuneração de todos os profissionais, número de salas, enturmação das salas, capacidade de atendimento, composição do quadro de recursos humanos, escolaridade dos profissionais, entre outros aspectos. Tais informações, devidamente consolidadas, resultaram nos valores de financiamento do serviço para abertura do chamamento público.

Diante das informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Educação constatou-se que os processos de chamamento público foram iniciados em novembro de 2017, entretanto só foram concluídos em julho de 2018.

A manutenção dos repasses às entidades gestoras das creches no primeiro semestre de 2018 só foi possível a partir da celebração de termos de colaboração<sup>7</sup> embasados pelos gestores no artigo 30 da Lei Federal<sup>8</sup>, indicando as OSCs conveniadas

<sup>7</sup> Lei Federal 13.019/2014 em seu Artigo 2º define: “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”.

<sup>8</sup> Lei Federal 13.019/2014 em seu Artigo 30 diz que 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”.

com o Município, em caráter excepcional, para a manutenção dos atendimentos até a conclusão dos processos de chamamento público.

Ao longo do texto do Marco Regulatório encontram-se algumas características para a compreensão do processo de chamamento público que o diferenciam de um processo licitatório comum, como a obrigatoriedade de o julgamento das propostas preceder a habilitação/credenciamento, inclusive com a possibilidade de adequações das propostas para atendimento às regras editalícias. Além disso, o procedimento de análise deve ocorrer com base em critérios previamente estabelecidos, considerando o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos da parceria, bem como o valor de referência constante no chamamento público (artigo 27).

Segundo os autores Lopes e Vichi (2015, p.18):

(..) o chamamento público deve ser diferente do procedimento licitatório comum, que busca a proposta economicamente mais vantajosa, e deve levar em consideração os aspectos peculiares que envolvem a complexidade de cada objeto, de cada política pública, de cada território onde se quer a operação por organizações da sociedade civil, em sistema quase de mandato, cujas características a serem selecionadas têm muito mais proximidade com o conteúdo de cada ação do que com a forma. Isso quer dizer que não se busca o melhor preço entre as organizações e sim as transformações socioambientais que são de relevância pública.

Nesse contexto, a Divisão de Creches elencou os seguintes critérios de avaliação para a análise e julgamento dos planos de trabalho, conforme verificado nos editais de chamamento, atribuindo uma escala de 0 a 2 pontos de acordo com cada critério: a) Justificativa; b) Objetivos; c) Metodologia; d) Proposta pedagógica e sistema de avaliação; e) Coerência entre metas e atividades; f) Quadro de crianças e Recursos Humanos; g) Previsão de receitas e despesas coerentes com o objeto do chamamento; h) Espaço Físico e Instalações; i) Experiência prévia na realização do objeto de parceria.

A complexidade dos chamamentos é perceptível ao analisar os 30 volumes dos processos administrativos referentes à celebração dos termos de colaboração, totalizando em aproximadamente dez mil folhas.

Segundo observado por depoentes durante a entrevista, para a publicação dos editais de chamamento público foram necessárias nomeações de alguns servidores para compor as Comissões de Seleção e de Monitoramento e Avaliação, sendo essa

designação outro desafio encontrado pela Divisão de Creches no cumprimento de suas obrigações perante a nova legislação.

Em consonância com o disposto no artigo 2º da Lei nº 13.019/2014:

XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;

Conforme o artigo 58 da Lei nº 13.019/2014 é dever da Administração Pública promover o monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria, sendo de responsabilidade da mesma a emissão de relatório de monitoramento e avaliação, devendo submetê-lo à comissão de monitoramento e avaliação para a homologação.<sup>9</sup>

Através de Ato Delegatório da Secretaria Municipal de Educação foram nomeados cinco servidores para compor tal comissão. Foram indicados servidores que já atuavam no acompanhamento do serviço, dentro dos convênios, para a execução do monitoramento nos moldes implementados pela nova lei.

Considerando o número reduzido de servidores atuantes na Divisão de Creches, além do impedimento legal da participação de profissionais que atuariam na Comissão de Seleção das OSCs, houve uma dificuldade inicial na designação dos nomes para compor a Comissão de Monitoramento e Avaliação.

Diante da importância do processo de monitoramento evidenciado na lei para garantir o cumprimento do objeto pactuado com o Poder Público, houve certa preocupação entre os servidores nomeados para compor a comissão, especificamente sobre a responsabilidade deles com o processo e sobre a forma de atuação dos membros, de modo a evitar o excesso de rigor; afinal, todos os envolvidos encontravam-se em fase de adequação.

<sup>9</sup> Lei Federal 13.019/2014 em seu Artigo 59 diz que a administração pública 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.

Outro ponto abordado durante as entrevistas foi a ausência de informações sobre a fiscalização efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre os agentes públicos envolvidos, ou seja, não havia ainda um posicionamento do Órgão fiscalizador sobre a aplicação das Lei Federal 13.019/2014 em relação aos municípios jurisdicionados.

Segundo outra entrevista, participante do processo, a falta de formação dos agentes públicos foi outro aspecto relevante a colaborar com o atraso para a abertura dos processos administrativos, justamente pela falta de conhecimento da equipe envolvida, o que estaria em desacordo como artigo 6º, inciso VII, da referida Lei Federal: “a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil”. A lei evidencia, portanto, a necessidade da capacitação dos profissionais para o bom desempenho de suas funções.

Santos (2016, p. 27) destaca que o Marco Regulatório inova sobre a perspectiva do processo de prestação de contas:

(...) a nova Lei parece ter almejado deixar de lado o controle meramente burocrático, e excessivamente custoso, valorizando o alcance das metas pactuadas e trazendo orientação expressa para se considerar na análise da prestação de contas a verdade real e os resultados alcançados (art. 64, §3º). Se colocada em prática pelos gestores e administradores públicos, tal previsão trará celeridade e eficiência na análise das contas apresentadas.

Tal avanço só foi possível a partir da implementação do procedimento de monitoramento e avaliação, papel da Comissão já mencionada, ampliando a fiscalização durante a parceria, superando a análise fria dos balanços e balancetes após a execução do objeto.

Importante observar que além de monitorar a parceria do início ao fim, cabe ainda ao município regulamentar os prazos e procedimentos para que as OSCs cumpram com a obrigação de prestar contas. Após a finalização dos procedimentos de monitoramento por parte do município, e da prestação de contas pelas entidades, serão julgados como regulares, regulares com ressalvas e irregulares<sup>10</sup>, o que certamente

10 Lei Federal 13.019/2014 em seu Artigo 72 diz que as prestações de contas serão avaliadas: “I - Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas

apresentará novos desafios ao Poder Público, seja no âmbito de formação dos profissionais para tal demanda, seja pelo número restrito de servidores para atuação nessa frente de trabalho.

#### **4. Considerações Finais**

Há consenso entre os gestores da Secretaria de Educação quanto à legitimidade das entidades no atendimento das crianças nas creches municipais. A experiência demonstra que as OSCS podem efetivamente contribuir na execução das políticas públicas.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil trouxe avanços ao implementar um regime jurídico nas parcerias entre o poder público e as entidades, inovando quanto aos procedimentos para a escolha das organizações, até mesmo com uma nova perspectiva de monitoramento através do controle dos resultados.

Para o atendimento das novas exigências do MROSC, a Secretaria de Educação de Franca, de forma geral, organizou-se para cumprir as normativas e manter as atividades das creches, em um movimento de transição dos convênios para os termos de colaboração.

A lei trouxe exigências que não existiam até então, tanto para o poder público quanto para as organizações, exigindo adequações de ambas as partes. Como toda mudança de padrões a legislação gerou certo desconforto e resistência.

Todas as parcerias foram mantidas após a conclusão dos processos de chamamento público, não acarretando nenhum prejuízo à população.

Todavia, é importante destacar que a preocupação dos servidores quanto à construção de conhecimento para um efetivo exercício de suas funções, garantindo o êxito nas parcerias e conseqüentemente beneficiando a população do município, ainda é um desafio a ser superado.

---

estabelecidos no plano de trabalho; II - Regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário; III - Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias: a) omissão no dever de prestar contas; b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos”.

Do ponto de vista do monitoramento, verificou-se que a equipe de servidores construiu referencial para realizar as visitas em todas as creches e verificar o cumprimento das metas dos planos de trabalho de cada organização, o que pode ser considerado uma forma de superar os desafios apresentados por essas novas exigências. Apesar do esforço dos servidores públicos, as entrevistas realizadas para a construção do presente trabalho evidenciaram a necessidade de ações do Poder Público para capacitar seus servidores.

No momento da conclusão dessa pesquisa não foi possível auferir os resultados das parcerias, pois os termos de colaboração foram assinados no mês de julho/2018. Mesmo assim é possível afirmar que o cumprimento a legislação federal tem conseguido manter em funcionamento as creches e o atendimento as crianças na cidade.

## 5. Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF, out 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 01 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, dez 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em 01 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF, mar 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm). Acesso em 01 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias 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 atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Brasília, DF, jul 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em 01 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo

ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento. Brasília, DF, dez 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm)>. Acesso em 01 jun. 2018.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília, 2016.

COSTA, E. L. **Expectativas e desafios da meta um do plano nacional de educação – PNE 2011/2020 aos sistemas municipais de ensino**. In: X ANPED SUL, 2014, Florianópolis, SC, out 2014. Disponível em: <[http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq\\_pdf/64-0.pdf](http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/64-0.pdf)>. Acesso em 15 ago. 2018.

Entrevistas realizadas com os servidores e gestores da Divisão de Creches lotados na Secretaria Municipal de Educação de Franca-SP.

FALCÃO, M. A.; ARAUJO, R. S. **A importância estratégica do terceiro setor no Brasil como meio de desenvolvimento social: uma argumentação teórica a partir do prisma da economia social de Gide**. Revista Jurídica Cesumar, v. 17, n. 1, p. 153-179, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2017v17n1p153-179>>. Acesso em 13 mai. 2018.

LÉDA SOBRINHO, A. J. P. **O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a Lei nº 13.019/2014 e sua repercussão na contratação com o Poder Público**. 2017. 54 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/17620>>. Acesso em 13 mai. 2018.

LOPES, L. F.; VICHI, B. S. **A lei nº 13.019/14: conquistas, desafios e os impactos para a gestão pública estadual e municipal**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2015, Brasília, DF, ago 2015. Anais. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1194>>. Acesso em 13 mai. 2018.

SANTOS, A. B. **O novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil - OSC'S e a diretriz de priorização do controle de resultados no âmbito da lei 13.019/2014 (alterada pela lei 13.204/2015)**. Brasília: IDP/EDB, 2016. 36f. Artigo (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://dSPACE.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2103>>. Acesso em 13 mai. 2018.