Enap Escola Nacional de Administração Pública

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Brasília - 2019

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Aline Soares

Diretor de Educação Continuada
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista
Lais Vanessa Carvalho de Figueiredo Lopes

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2019

Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Educação Continuada, Seleção, Formação e Certificação de Competências
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Processo de construção da Lei n.º 13.019/2014 5

2. Histórico da Tramitação no Congresso Nacional 7
PL nº 3.877/2004 (PLS nº 07/2003) 8
PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011) 9
Lei nº 13.019/2014 10

3. Por que um novo Marco Regulatório das OSC? 14

4. Os três instrumentos jurídicos de contratualização com OSC 19
Termo de Fomento e Termo de Colaboração 20
Acordo de Cooperação 23

5. Diferença entre Projeto e Atividade 26

6. A lógica procedimental da Lei n° 13.019/2014 suas fases 29
Planejamento 30
Seleção 32
Execução 33
Monitoramento e avaliação 33
Prestação de contas 35

7. As OSC e o direito à liberdade de associação 36

8. Os quatro tipos jurídicos de OSC 38

9. Certificação de OSC 40

10. Mapa das Organizações da Sociedade Civil 46

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

1. Processo de construção da Lei n.º 13.019/2014

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC é o nome que ficou conhecida a nova Lei nº 13.019/2014. É também o nome dado à agenda de compromissos que a elaborou e que se constituiu como uma agenda política mais ampla, que se estende a um conjunto de estratégias para o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado.

A principal motivação do novo regime jurídico de parcerias está orientada pelo fato de que a incidência, o impacto e a riqueza das organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas precisam ser acompanhados de um quadro normativo que reconheça e valorize o trabalho das organizações à altura dos desafios da democracia brasileira.

Por isso, é necessário um ambiente mais favorável que estimule a potencialidade da sociedade civil organizada, garantindo a:

- plena participação,
- transparência na aplicação dos recursos públicos,
- efetividade na execução dos projetos, e
- inovação das tecnologias sociais.

O movimento inicial da criação dessa agenda se deu em 2010, com a articulação da "Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil", cujos membros representam diversas organizações, coletivos, redes e movimentos sociais.

SAIBA MAIS

A Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil é constituída de entidades representativas das mais variadas frentes e segmentos que reúnem organizações que atuam, por exemplo, na economia solidária, na promoção e defesa de direitos, no investimento social privado e responsabilidade social e em áreas tradicionais, como saúde, educação e assistência social – sejam de base comunitária, de origem religiosa ou empresarial.

Esse grupo heterogêneo, aberto a adesões, reuniu-se para reivindicar normas e políticas que promovessem e protegessem seus direitos enquanto organizações da sociedade civil autônomas, que atuam na esfera pública, e querem construir uma relação harmônica com os governos, além do fomento à participação social e do acesso democrático a recursos públicos. O coletivo comprometeu-se também a zelar pelo sentido público de sua atuação, pela boa gestão e transparência.

Enap

A plataforma foi apresentada em carta reivindicatória aos candidatos à Presidência da República que concorriam ao mandato de 2011/2014, contendo as principais pautas relativas ao fortalecimento das organizações e das parcerias firmadas com a administração pública.

Na ocasião, a então candidata Dilma Rousseff assinou compromisso público e, após sua eleição, instituiu, por meio do Decreto nº 7.568/2011, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária, entre representantes do governo federal e da sociedade civil, para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público.

A finalidade do GTI era "avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres".

Composição do GTI

O GTI, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, atuou de novembro de 2011 a julho de 2012 e contou com a participação da Casa Civil da Presidência da República; da Controladoria-Geral da União (CGU); da Advocacia-Geral da União (AGU); do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); do Ministério da Justiça (MJ); do Ministério da Fazenda (MF); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e catorze organizações de representatividade nacional indicadas pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações Sociedade Civil. São elas: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf); Fundação Grupo Esquel Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) representando o Conselho Latino Americano de Igrejas (Clai-Brasil); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) representando o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Associação de Proteção ao Meio Ambiente (Apema) representando o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Cáritas Brasileira; Visão Mundial representando a Rede Evangélica Nacional de Ação Social (Renas); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Instituto Socioambiental (ISA) representando o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) e Federação Nacional das Apaes (Fenapae).

Na coordenação dos trabalhos, a Secretaria-Geral da Presidência da República fez amplo levantamento das questões relacionadas, sistematizando projetos e anteprojetos de lei existentes no Congresso Nacional e fora dele para servir de subsídio às discussões e, em conjunto com os demais membros do GTI, passou a redigir os dispositivos da minuta de decreto e de projeto de lei federal.

Para que ficassem mais claros os propósitos e as questões envolvidas, a minuta foi construída com comentários de modo a auxiliar sua compreensão e explicitar consensos alcançados para a sua redação.

No processo, foram ouvidos representantes do governo federal, por meio de reuniões bilaterais com outros ministérios, a fim de envolver os órgãos atuantes nas políticas finalísticas que, historicamente, realizam parcerias com as organizações da sociedade civil.

Foi o caso, por exemplo, dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Cultura; do Desenvolvimento Agrário; da Ciência, Tecnologia e Inovação; das Cidades; do Esporte; das Comunicações; do Trabalho e Emprego; da Educação; da Saúde; e das secretarias ligadas à Presidência da República – Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres e Promoção da Igualdade Racial, além da própria Secretaria-Geral.

Ao todo, foram realizadas mais de quarenta reuniões na época do GTI, nas quais estiveram envolvidos cerca de duzentos gestores públicos com experiência na celebração e acompanhamento de parcerias.

O número de reuniões foi ampliado com o processo de diálogo com organizações da sociedade civil, academia e órgãos de controle. Mesmo depois de finalizados os trabalhos do GTI, a Secretaria-Geral continuou mantendo ativa essa interlocução durante todo o ciclo de gestão.

Em agosto de 2012, os resultados do grupo de trabalho foram descritos em um relatório final contendo o diagnóstico, as propostas para o aperfeiçoamento e os desafios remanescentes da agenda do marco regulatório, dentre as quais ganharam relevância os atos normativos propostos: o decreto que antecipava resultados do que se pretende ver na nova lei e o projeto de lei que subsidiou o Poder Legislativo sobre o tema.

A minuta do projeto de lei foi discutida nos ministérios, envolvendo diferentes secretarias, secretarias-executivas e gabinetes ministeriais, órgãos de controle, na academia e entre organizações da sociedade civil em geral, tendo recebido nessas rodadas de diálogo retornos importantes sobre o trabalho desenvolvido no GTI, dando ao tema cada vez mais relevo.

2. Histórico da Tramitação no Congresso Nacional

Aqui, você terá oportunidade de conhecer parte da trajetória de dois projetos de lei que culminaram no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC.

A proposta de uma lei estruturante para as relações de parceria celebradas entre Estado e as Organizações da Sociedade Civil - OSC é antiga e já havia sido considerada no âmbito do processo da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI das Organizações não governamentais - ONG e em articulações anteriores.

Destacaram-se, no Congresso Nacional, dois projetos de lei cujos conteúdos seguiram esse mesmo sentido e que incorporaram propostas do Grupo de Trabalho Interministerial - GTI do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, aperfeiçoando regras já previstas: o Projeto de Lei nº 3.877/2004 (PLS nº 07/2003) e o PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011).

Enap

> *"Do ponto de vista da forma e da natureza jurídica das ONGs, o marco legal existente no Brasil se caracteriza pela sua insuficiência, pela sua imprecisão e talvez mesmo pela sua inadequação, daí porque, a meu ver, é extremamente oportuno o momento em que vem esta Comissão, esta CPI, na medida em que nós possamos esperar dela um trabalho propositivo, um trabalho com resultados concretos".*
> **Ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, no Relatório final da CPI das ONGs, p. 71, Brasília, out. de 2010. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6**

PL nº 3.877/2004 (PLS nº 07/2003)

O PL nº 3.877/2004 foi elaborado no âmbito da primeira CPI das ONG, instalada com o objetivo de apurar denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de algumas organizações da sociedade civil, bem como apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, em especial OSC atuantes na região amazônica.

O projeto dispunha sobre o registro, a fiscalização e o controle das OSC, tornando obrigatório o cadastramento no órgão governamental antes do início de suas atividades, bem como a explicitação de fontes de recursos, linhas de ação, políticas de contratação, tipos de atividades e modo de utilização de recursos.

Esse projeto de lei (PL) foi aprovado inicialmente no Senado, em 29 de junho de 2004, tendo recebido substitutivo elaborado a partir de diálogo com a sociedade civil, após provocação feita em seminário organizado pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - Abong. Ao seguir para a Câmara dos Deputados passou a ser identificado como PL nº 3.877/2004.

Ainda distante de um instrumento que pudesse organizar todo o sistema de parcerias com as OSC, o projeto continuou tramitando. Em 5 de julho de 2007, recebeu parecer favorável na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, do deputado relator Nelson Marquezelli (PTB/SP).

Da CTASP, o projeto seguiu para a Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF e, em 17 de novembro de 2012, recebeu parecer favorável a um substitutivo apresentado pelo deputado relator Eduardo Barbosa (PSDB/MG), cujo texto estabelecia o Termo de Fomento e Colaboração como instrumento jurídico para a celebração de parcerias, entre outros elementos constantes da minuta elaborada pelo grupo de trabalho no mesmo ano.

Em sessão da Comissão de Finanças e Tributação - CFT, realizada em 16 de outubro de 2013, o PL nº 3.877/2004 recebeu parecer pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do deputado relator Arnaldo Jardim (PPS/SP). Em 22 de outubro do mesmo ano, o PL nº 3.877/2004 foi para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ, tendo sido designado relator o deputado Ricardo Berzoini (PT/SP).

Com a saída do deputado para assumir a titularidade da pasta da Secretaria de Relações Institucionais no ano seguinte, a relatoria foi assumida pelo deputado Décio Lima (PT/SC), que

já acompanhava a agenda e apresentou seu parecer favorável em 8 de abril de 2014, votando pela rejeição dos projetos em apenso e pela aprovação do PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011).

Em 13 de maio de 2014, o relatório foi votado na CCJ, e encaminhado o projeto e seus apensos para o plenário da Câmara dos Deputados.

As abas a seguir apresentam uma síntese da tramitação desse projeto, clique em cada uma delas para conhecer.

- **1ª CPI das ONGs 2001 - 2003**

Origem

Denúncias sobre irregularidades de OSCs e interferências delas em questões indígenas, ambientais e de segurança nacional, em especial OSCs atuantes na região amazônica.

- **O projeto n° 07/2003**

Dispunha sobre o registro, a fiscalização e o controle das OSCs, tomando obrigatório o cadastramento no órgão governamental antes do início de suas atividades, bem como a explicitação de fontes de recursos, linhas de ação, políticas de contratação, tipos de atividades e modo de utilização de recursos.

- **Em 29/06/2004**

Aprovado inicialmente no Senado, com substitutivo elaborado a partir de diálogo com a sociedade civil, após seminário organizado pela Associação Brasileira de Organizações Não Gorvenamentais - Abong. Ao seguir para a Câmara dos Deputados passou a ser identificado como PL n° 3.877/2004.

- **Em 17/11/2001**

Recebeu parecer favorável a um substitivo, cujo texto estabelecia o Termo de Fomento e Colaboração como instrumento jurídico para a celebração de parcerias, entre outros elementos constantes da minuta elaborada pelo grupo de trabalho no mesmo ano.

- **Em 13/05/2014**

O relatório foi votado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e encaminhado o projeto e seus apensos para o plenário da Câmara dos Deputados.

PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011)

O PLS nº 649/2011 foi elaborado a partir dos debates da segunda CPI das ONG, que terminou em 2010, sem conclusão em relatório. O seu autor, senador Aloísio Nunes (PSDB/SP), apresentou o projeto em 24 de outubro de 2011. Sua tramitação passou por cinco comissões no Senado. Em 31 de maio de 2012 recebeu parecer favorável da Comissão de Serviços de Infraestrutura - CI, com relatoria do senador Cyro Miranda (PSDB/GO).

Em 28 de agosto do mesmo ano, logo após a conclusão dos trabalhos do GTI do MROSC, o senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), relator do projeto de lei na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA, requereu audiência pública com a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República- SG/PR, da Advocacia-Geral da União - AGU, do Tribunal de Contas da União - TCU, da Corregedoria-Geral da União - CGU e da Abong.

A audiência aconteceu em 3 de novembro de 2012 e, na ocasião, foram apresentados os resultados do GTI e discutidas as possibilidades de aperfeiçoamento do PL nº 649/2011.

Enap

No ano seguinte, em 2013, o diálogo foi ainda mais adensado com a retomada dos debates que geraram os subsídios formulados pelo grupo de trabalho e com demais atores envolvidos. No mês de abril, houve nova audiência pública, dessa vez na forma de um seminário de dia inteiro, denominado Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil (PLS nº 649/2011). O objetivo era proporcionar mais um momento de escuta qualificada para elaboração de um substitutivo, apresentado e aprovado em setembro de 2013 na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA. Depois disso, recebeu parecer favorável na Comissão de Assuntos Econômicos - CAE e seguiu à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na qual recebeu 37 emendas, antes de ser aprovado em caráter terminativo.

No final de 2013, a tramitação no Senado foi encerrada e o projeto de lei do Senado (PLS) foi encaminhado à Câmara dos Deputados. Ao ser encaminhado para a casa revisora, o PLS nº 649/2011 recebeu o número 7.168/2014 e foi apensado ao PL nº 3.877/2004, que tinha apensadas outras 25 proposições legislativas. O PL nº 7.168/2014 recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, como mencionado, e ao final, foi votado em plenário no dia 2 de julho de 2014.

As abas a seguir apresentam uma síntese da tramitação desse projeto, clique em cada uma delas para conhecer.

- **2ª CPI das ONGs 2007 – 2010**

Denúncias sobre liberação de recursos pelo governo federal para OSC e OSCIP, e revisão de significados das parcerias das ONG com o estado.

- **O projeto nº 649/2011**

Elaborado a partir dos debates da segunda CPI das ONG, sem conclusão em relatório. Passou por cinco comissões no Senado.

- **Em 03/11/2012**

Realizada audiência pública para apresentação dos resultados do GTI e aperfeiçoamento do projeto, com a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República – SGPR, AGU, TCU, CGU e Abong.

- **Em abril/2013**

Realizada nova audiência pública em forma de Seminário, denominado Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, visando elaboração de um substitutivo.

- **No final de 2013**

O projeto recebeu o número 7.168/2014 e foi apensado ao PL nº 3.877/2004, que tinha apensadas outras 25 proposições legislativas. O PL nº 7.168/2014 recebeu parecer favorável na CCJ da Câmara dos Deputados.

- **Em 02/07/2014**

O projeto foi votado em plenário.

Lei nº 13.019/2014

Em 31 de julho de 2014 a presidenta Dilma Rousseff sancionou a lei, que foi publicada no Diário Oficial da União no dia 1° de agosto de 2014, com o número 13.019/2014.

Inicialmente, o prazo original para entrada em vigor era de noventa dias, no entanto, com a edição da Medida Provisória nº 658, publicada em 29 de outubro de 2014, a vigência da lei

passaria a valer após 360 dias da publicação. Adiante você saberá que houve outra medida provisória para adiamento desse prazo.

A prorrogação do prazo foi uma demanda feita por as próprias organizações da sociedade civil e entidades representativas de municípios à Secretaria-Geral da Presidência da República.

SAIBA MAIS

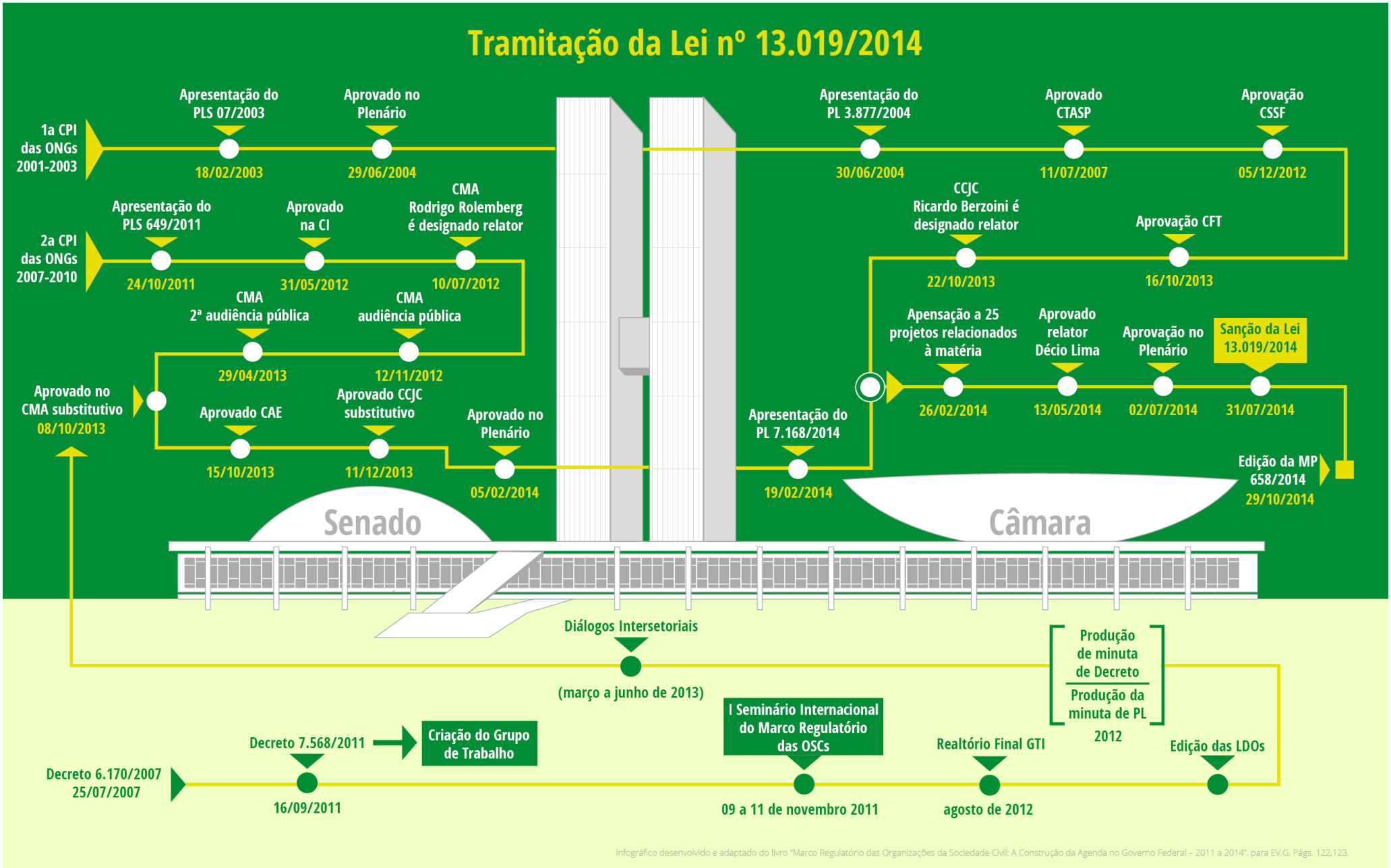
Foram recebidas manifestações da Frente Nacional de Prefeitos - FNP, Confederação Nacional dos Municípios - CNM, Associação Brasileira de Municípios - ABM, Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - Congemas, Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social - Fonseas, Federação Catarinense de Municípios - Fecam, Câmara de Educação Básica - CEB, do Conselho Nacional de Educação, Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, Associação Paulista de Fundações - APF, Conselho Nacional de Controle Interno - Conaci e Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getulio Vargas - CPJA/FGV, além da Comissão Especial do Direito do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil e Movimentos Sociais.

No dia 26 de novembro de 2014, foi realizada audiência pública para discutir o aperfeiçoamento da lei. Estiveram presentes representantes do governo federal, da sociedade civil, entidades municipalistas, do Ministério Público e ainda de deputados e senadores da Comissão Mista, responsável por avaliar a medida provisória no Congresso Nacional.

Juntos, os participantes fizeram uma ampla avaliação sobre os avanços trazidos pela nova legislação e das emendas apresentadas pelos congressistas, além dos pontos que poderiam ser aperfeiçoados nessa nova etapa de debates.

As reflexões sobre a nova Lei nº 13.019/2014 subsidiaram o relatório apresentado pela senadora Gleisi Hoffman (PT/PR) e aprovado na Comissão Mista, em dezembro de 2014.

Enap



Fonte: Infográfico desenvolvido e adaptado do livro "Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014". para EV.G. Pág. 74.

Entretanto, o relatório não foi aprovado em 2015. A proposição foi o primeiro ponto de pauta da votação em plenário, sob a nova gestão do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) como Presidente da Câmara dos Deputados, no dia 4 de fevereiro de 2015.

O presidente da Comissão Mista, deputado Marcelo Castro (PMDB/PI), foi designado para analisar a MP nº 658/2011, e propôs em plenário a preferência pela MP original, ou seja, que fosse apreciado pelos parlamentares apenas o texto de dois artigos enviados pela Presidência da República, desconsiderando todo o trabalho da Comissão Mista de oitiva, diálogo e pactuação com o público interessado.

Os partidos presentes pediram um tempo para entrar em acordo, o Presidente da Câmara à época concedeu 10 minutos e o acordo não foi possível.

Apesar de vários pedidos de prorrogação de tempo para pelo menos o dia seguinte, o Presidente encaminhou à votação, sendo aprovada em plenário a MP nº 658/2014, e assim adiou a entrada em vigor da lei para julho de 2015.

Ainda que se retomasse a proposta no Senado Federal não havia ambiência para voltar à Câmara. A Medida Provisória levada à votação no final de fevereiro de 2015 teve, pois, seu texto original aprovado, não ratificando o referido relatório por ambas as casas legislativas.

E assim, a Secretaria-Geral da Presidência da República seguiu trabalhando no processo de regulamentação colaborativa da Lei nº 13.019/2014 no âmbito do Poder Executivo Federal.

Em 8 de maio de 2015, foi realizada uma segunda consulta pública sobre o decreto federal. Dessa vez, com uma minuta para escuta e diálogo sobre o texto, com as 907 contribuições aos dispositivos, entre artigos, parágrafos, incisos e alíneas.

Cidadãos, gestores públicos e membros de Organizações da Sociedade Civil puderam participar do processo. As contribuições, comentários e outros conteúdos gerados pelos usuários foram analisados e sistematizados pela Secretaria-Geral e considerados para a redação final do decreto.

O relatório da segunda consulta pública apontou diversas questões que precisavam ser equacionadas na lei, para além de propostas concretas em relação à minuta de decreto apresentada. Ainda remanescia o pedido de adiamento da entrada em vigor da lei para mudanças no texto que equilibrassem melhor os temas levantados.

Em 22 de julho, foi editada a Medida Provisória nº 684/15, segunda e última medida provisória de adiamento de prazo para a entrada em vigor e aperfeiçoamentos das regras de transição.

Nessa oportunidade, o deputado Eduardo Barbosa (PSDB/SP) foi o relator e liderou o processo de coordenação das 152 emendas parlamentares apresentadas.

Em 7 e 14 de outubro de 2015, foram realizadas Audiências Públicas na Câmara dos Deputados, com ampla oitiva de propostas para apreciação das alterações da Lei nº 13.019/2014. Ao todo, foram 152 propostas de emendas apresentadas por senadores e deputados debatidas nesse processo.

O relatório do deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG) foi votado e aprovado por unanimidade em 27 de outubro de 2015, durante reunião da Comissão Mista formada por parlamentares de diversos partidos para analisar a MP no Congresso Nacional.

Enap

Em dezembro de 2015, a mesma legislatura aprovou o relatório com o projeto de lei de conversão de número 21/2015, que continha todos os pontos do relatório anterior e mais outros que foram trazidos ao processo a partir desse segundo momento de diálogo, após a edição da lei.

O próprio número de emendas parlamentares, três vezes maior que o da primeira medida provisória, demonstrava o crescimento do interesse e do consenso no processo de mudanças.

Desde a aprovação da lei, a Secretaria-Geral disponibilizou uma equipe para atender aos quase oitenta seminários e oficinas organizados localmente nas cinco regiões do país, em quinze estados e 25 municípios, alcançando quase 10 mil pessoas presencialmente, que se tornaram multiplicadores da nova lei, além dos conteúdos produzidos e divulgados virtualmente por meio de seus canais de comunicação.

De 1° de setembro a 13 de outubro de 2014, foi realizada uma consulta pública pela internet com o objetivo de subsidiar o decreto de regulamentação da Lei nº 13.019/2014 e garantir os aperfeiçoamentos necessários.

A consulta teve como princípio dar início a um processo de regulamentação de forma colaborativa, contando com as opiniões de todos aqueles que possuem interesse na aplicação da nova lei. Com isso procurou-se fortalecer a participação social como método de governo e a transparência nos processos decisórios sobre temas de interesse público.

Ao todo foram recebidas 193 contribuições de membros de organizações da sociedade civil, gestores públicos e de cidadãos das cinco regiões do país.

Os resultados foram sistematizados e disponibilizados no site da Secretaria-Geral da Presidência da República - SGPR para consulta à sociedade.

As denúncias de casos isolados de corrupção e os erros formais cometidos nas relações de parceria com OSC, em meio a esse período marcado por comissões parlamentares de inquérito (duas CPIs das ONG e a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra), afetam as organizações que, historicamente, realizam um trabalho popular, sério e comprometido com o interesse público.

Essa "criminalização burocrática", que ocorreu sobretudo pela ausência de regras claras e próprias, deve ser revertida com o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

A Lei nº 13.019/2014 trouxe como principal avanço a criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil.

A nova arquitetura jurídica e institucional para essas parcerias no Brasil está hoje sendo implementada em todo o país e deverá gerar em breve uma nova comunidade de boas práticas nas relações entre Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil.

3. Por que um novo Marco Regulatório das OSCs?

É fundamental relembrar que as Organizações da Sociedade Civil são entidades nascidas da livre organização e da participação social da população que desenvolvem ações de interesse

público sem visarem ao lucro. As OSC tratam dos mais diversos temas e interesses, com variadas formas de atuação, financiamento e mobilização.

Imagine uma conjuntura na qual aproximadamente 820.455 OSC se relacionam com o Estado, sem uma legislação clara e coesa?

A partir daqui você conhecerá o contexto no qual o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil surgiu, e o porquê de sua existência.

O diagnóstico de insegurança jurídica gerada pela inexistência de legislação estruturante, por analogias indevidas com órgãos públicos e a necessidade de produção de informações sobre as relações de parcerias entre OSC e Estado tornaram a contratualização o eixo prioritário da agenda.

Além disso, no cenário de criminalização das organizações e dos movimentos sociais tornou-se urgente o estabelecimento de normas claras que pudessem reconhecer as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos e, ao mesmo tempo, oferecer mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos.

Antes da Lei nº 13.019/2014	
Incapacidade dos instrumentos em abranger a totalidade das OSC e parcerias com o poder público Insegurança jurídica Criminalização das OSC e movimentos sociais	• Ausência de normas claras, específicas e abrangentes para as OSC. • Multiplicidade de instrumentos: contrato de gestão, contratos administrativos, convênios. • Ausências de regulamentação do Convênio entre Estados e OSC. • Sucessivas alterações nas normas, falta de clareza e entendimentos diferentes. • Leis de Diretrizes Orçamentárias fixavam regras de parcerias.
Depois da Lei nº 13.019/2014	
Com o MROSC	• Atendimento à diversidade das OSC • Normas claras • Contratualização

Na ausência de uma legislação estruturante própria para essa relação que pudesse atender à heterogeneidade das organizações da sociedade civil, alguns dos instrumentos específicos criados no final da década de 1990 - termo de parceria e contrato de gestão - mostraram-se insuficientes para atender ao universo amplo e diversificado das parcerias, pois demandavam, respectivamente, qualificação prévia da OSC como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP ou Organização Social - OS.

Outros instrumentos tampouco traziam regras próprias que reconhecessem as especificidades das OSC, tais como o:

Enap

- contrato administrativo: que apesar de ser utilizado em algumas situações específicas com OSC, foi concebido para empresas, e

- convênio: criado para regular as transferências entre órgãos públicos e os entes federados.

Nesse ambiente de multiplicidade de instrumentos, o convênio figurava como a forma de ajuste mais utilizada na formalização das parcerias celebradas entre as OSC e o poder público no âmbito do governo federal. Ademais, trata-se de uma forma antiga utilizada para transferências públicas, com vistas à realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos que busquem o interesse de ambas as partes, em regime de mútua cooperação.

O convênio é regulado por um conjunto disperso de normas, entre as quais:

- o artigo 116 da Lei nº 8.666/1993;

- o Decreto nº 6.170/2007, que regulamenta as transferências de recursos da União e institui o Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria do Governo Federal - Siconv; e

- as Portarias Interministeriais que detalham as diretrizes para a operacionalização de convênios, contratos de repasse e termos de parceria no âmbito federal.

Além disso, a legislação relacionada aos convênios sempre foi eminentemente infralegal, historicamente tratada em decretos, portarias e instruções normativas, e voltada, sobretudo, às características da cooperação entre entes federados.

Dessa forma, necessidade de um novo instrumento jurídico se deu em razão da incapacidade dos instrumentos existentes de abarcar o universo das OSC e suas parcerias com o poder público.

Não obstante os esforços realizados para aperfeiçoamento do convênio, subsistiu a necessidade de editar uma regulamentação mais adequada à lógica das parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, que reconhecesse as peculiaridades dessa relação que em muito difere da descentralização de recursos efetuada entre entes públicos.

"A ausência de regulamentação do convênio entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em nível legal, bem como a ocorrência de sucessivas alterações nas normas regulamentadoras desses convênios em nível infralegal (instruções normativas, decretos e portarias), somadas à multiplicidade de objetos dos convênios e ao dissenso doutrinário sobre a natureza do instrumento e normas jurídicas sobre eles incidentes, leva a um cenário de insegurança jurídica e a recomendar uma regulamentação mais adequada à lógica das parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil".

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS DO TERCEIRO SETOR DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (NEATS/PUC-SP). Modernização do sistema de convênio da administração pública com a sociedade civil. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), 2012, p. 87.

Desse modo, a necessidade de superação do modelo do convênio foi um dos principais consensos no âmbito das discussões da agenda do Marco Regulatório.

As experiências do termo de parceria da Lei das OSCIP e do contrato de gestão da Lei das Organizações Sociais foram analisadas e consideradas, mas a avaliação geral era de que a exigência de titulação impunha restrições desnecessárias.

Trabalhou-se, portanto, na criação de instrumentos voltados a formalizar a celebração de parcerias com um universo mais amplo de organizações, de objetos e formas de execução mais transversais, aproximando-os da realidade das organizações.

Cabe registrar que, na ausência de lei própria, as Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO supriam o papel de fixar regras atinentes a essa relação no âmbito federal, aspecto que aprofundava a insegurança jurídica, uma vez que a LDO é uma lei concebida para um período restrito de tempo: um ano.

Levantamento realizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República revelou que entre 2003 e 2014, as LDO da União sofreram mudanças constantes em relação aos temas ligados às OSC, como demonstra o Quadro - Lei de Diretrizes Orçamentárias: sobrecarga e mudanças contantes, a seguir.

Enap

	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: SOBRECARGA E MUDANÇAS CONSTANTES											
TEMAS	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Despesa da equipe de trabalho	Sem previsão									Analogia imprecisa com LRF: "no que couber"		
Contrapartida	Sem previsão		• Facultativa (OSC em geral) • Proibição de exigência para as de assistência social e saúde com registro CNAS		• Obrigatória (OSC em geral) • Proibição de exigência para as de assistência social (AS) e saúde (S) com registro CNAS			Proib. de exig. para as de AS, S, E com Cebas	• Facultativa (OSC em geral) • Proibição de exigência para as de A5; E; 5 com Cebas.			
Prestação de contas	Sem previsão					Apenas entrega		Entrega, não rejeição e até 2 pendências		Entrega e não rejeição		
Subvenções sociais: entidades destinatárias	Natur. cont.	-	Idem 2003 + assistência social (AS); saúde (S); educação (E) e cultura						Idem 2010 = atendimento direto ao público e Cebas			
Despesa de capital e auxílio	SJE, Meio Amb., Contr. Gestão e CS Oscips e pesquisa		+ todos os consórcios	+ esporte		+ AS	+ def.	+ coleta vulner. e criança e idoso	+ AS e proteção (AS/S – Cebas)	+ extrativismo, manejo floresta (Cebas – AS e S)		+ extrativismo, manejo floresta (Cebas – AS e S) + art. 54
Agentes políticos e parentes	Sem previsão				Proibição			Proibição com exceções				
Publicidade do instrumento	Sem previsão					Obrigação de publicação pela entidade						
Reversão patrimonial	Sem previsão						Cláusula obrigatória para que o poder público retome o bem no caso de desvio da finalidade					
Tempo de experiência	5 anos	3 anos										
Capacidade gerencial, operacional e técnica	Sem previsão									Comprovação obrigatória		

Fonte: Tabela desenvolvida e adaptada do livro "Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014". para EV.G. Págs. 122,123.

Percebe-se sobrecarga de regulação de questões que poderiam estar fora de seu escopo, dada a ausência de legislação estruturante.

Esse quadro permite ainda observar que para a análise da prestação de contas de uma parceria, por exemplo, era preciso localizar o fato concreto no tempo para verificar a regra incidente quando a parceria foi realizada.

Outro tema que sofreu ao longo do tempo alterações foi a contrapartida demandada das OSC, pois a lei, no início, era omissa; depois passou a considerar a contrapartida obrigatória, ressalvados os casos das entidades de saúde, educação e assistência para, então, fixá-la como facultativa e, desde 2010, omitir-se sobre o tema novamente.

Em razão da constante alteração dessa regra e da ausência de critérios para a sua utilização, muitos gestores públicos sentiam-se inseguros para exercer essa faculdade e acabavam por exigir a contrapartida.

O sentido traduzido pela Lei nº 13.019/2014, em relação à contrapartida, considera a perspectiva de cooperação com o poder público para consecução de ações de interesse público, razão pela qual a nova norma, em seu artigo 35, § 1º, não exige a contrapartida financeira e torna facultativa a exigência em bens e serviços.

As diferenças substanciais existentes entre OSC e outros atores - entes federados e empresas - geravam analogias indevidas, provocando entendimentos divergentes e confusão entre gestores, órgãos de controle e as próprias OSC.

A utilização de instrumentos genéricos para formalizar as parcerias deixava, assim, de considerar um importante conjunto de complexidades e especificidades próprias das organizações, especialmente as que decorrem do fato de que essas organizações possuem natureza privada sem fins lucrativos e, portanto, gozam de liberdade de auto-organização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (artigo 5º, inciso XVIII da Constituição Federal).

4. Os três instrumentos jurídicos de contratualização com OSCs[1]

Você sabe quais são os três instrumentos jurídicos de contratualização com as Organizações da Sociedade Civil?

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, em 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal, e nos Municípios em 1º de janeiro de 2017, passou a existir um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações.

Como **parceria** a lei define o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em **termos de colaboração**, em **termos de omento** ou em **acordos de cooperação.**

1. Nesta seção, a maior parte do texto é de reprodução e adaptação da publicação LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; e XAVIER, Iara Rolnik (orgs.); MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA NO GOVERNO FEDERAL – 2011 a 2014; Secretaria-Geral da Presidência da República, Governo Federal, Brasília: 2014. Disponível em: http://www.participa.br/osc/ultimas/publicacoes

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

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

Termo de Fomento e Termo de Colaboração

Ao instituir o **Termo de Colaboração** para a execução de políticas públicas e o **Termo de Fomento** para apoio a iniciativas das organizações – instrumentos próprios e adequados para tais relações, em substituição aos convênios – a lei reconhece essas duas dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público.

Termo de Colaboração	Termo de Fomento
Relação de parceria com as OSC e o Estado para a execução de políticas da administração pública nas mais diferentes áreas.	Relação de estímulo, incentivo ou financiamento pelo Estado de políticas ou ações específicas ou inovadoras desenvolvidas pelas OSC de interesse público.
Nessa parceria o plano de trabalho é induzido pelo poder público a partir de objetos, indicadores e metas mínimas. O edital determina o padrão de qualidade dos serviços públicos ofertados pela rede privada complementar ou como devem ser feitos os projetos em parceria para gerar os resultados de interesse público em maior grau de efetividade.	Nesse caso, o plano de trabalho tem maior liberdade de construção pelas OSC, pois atende a uma demanda própria da organização.

Com esses dois novos termos, a lei reconhece duas formas legítimas de relação entre Estado e sociedade civil que envolve, de um lado, um processo indutivo do Estado de atuação complementar com as redes privadas e, ao mesmo tempo, de fomento e fortalecimento às ações de interesse público desenvolvidas por OSC.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

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

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil

para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

O novo regime jurídico de Fomento e Colaboração da Lei nº 13.019/2014 foi criado para ser aplicável para o repasse de recursos públicos às Organizações da Sociedade Civil.

A ideia original buscou constituir um regime jurídico diferenciado em função da pessoa – entidade privada sem fins lucrativos, no formato de associações, fundações, cooperativas, cooperativas sociais e organizações religiosas –, combinado com objeto – de relevância social ou interesse público, vedado o objeto que envolva ou inclua, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

Quando da elaboração do anteprojeto de lei apresentado pelo Grupo de Trabalho - GT do MROSC, a proposta era de um único termo que tinha a nomenclatura de Termo de Fomento e de Colaboração. A despeito de o instrumento ser o mesmo, o GT entendeu importante diferenciar a autorização clara para dois tipos distintos de relação jurídica a ser estabelecida pelo Estado e as OSC: o fomento e a colaboração.

A primeira proposta, portanto, já semeava a ideia de Termo de Fomento e Colaboração como instrumento a ser celebrado entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, para esforços conjuntos que poderiam abarcar dois tipos de relação.

O documento tinha como texto a consideração de que o fomento deveria ser voltado à "execução de projeto ou atividade de interesse público ou de relevância social de iniciativa da entidade privada sem fins lucrativos", e a colaboração seria a "execução de projeto ou atividade de interesse público ou de relevância social que contribua para o alcance de objetivos e metas governamentais, seja de natureza continuada ou não, e ocorra em caráter complementar à atuação do Poder Público".

O texto diferenciava as duas relações a partir da iniciativa e dos objetivos que se pretendiam com cada uma. Era a relação de colaboração mais claramente voltada ao atingimento de compromissos de competência do Estado.

Interessante observar que, em parágrafo apartado, sugeria-se que tanto a colaboração quanto o fomento à atuação das entidades privadas sem fins lucrativos não configurava descentralização administrativa e nem implicava a delegação de competências, fazendo clara distinção entre a relação de conveniamento com entes públicos.

Nos alicerces dos termos de fomento e de colaboração está, entre outras fontes, a "Proposta de Organização da Administração Pública e das Relações com Entes de Colaboração", elaborada por uma Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os resultados entregues no final de 2009 incluíram uma minuta de anteprojeto de lei que trazia a ideia do "contrato de colaboração". O objetivo, descrito na exposição de motivos que acompanhava a proposta, era de que o contrato de colaboração tanto poderia ser para a relação de "(a) fomento de atividade de relevância pública, como para (b) a atribuição, à entidade de colaboração, da execução de ação ou programa de iniciativa estatal, como (c) a execução conjunta de atividade estatal".

Na Lei nº 13.019/2014, o fomento está presente (a) e a colaboração sintetiza as duas ideias (b + c) apresentadas pelos juristas à época.

São vedados como objeto do contrato público de colaboração:

- a outorga de atividade que não seja de relevância pública;
- a delegação de atividades de regulação, polícia e outras exclusivas do Estado;
- o fornecimento, pela entidade de mão de obra à entidade estatal, salvo na hipótese em que a entidade privada, nacional ou estrangeira, fomente o exercício de atividades de relevância pública exercida por entidade estatal, sem receber desta qualquer benefício ou contrapartida.

Na Lei nº 13.019/2014, no seu artigo 40, também se vedou como objeto aquele que envolva ou inclua, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

Outro alicerce de relevância foi o estudo sobre a "Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil", elaborado em 2012 pelo Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a partir de edital público do Programa "Pensando o Direito", lançado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em 2011.

Da formulação proposta, também há a ideia de reconhecimento de pelo menos três diferentes tipos de relação entre Estado e Sociedade Civil, sendo:

- para fins de implementação de política pública;
- para fomentar participação das entidades da sociedade civil no processo de formulação e desenvolvimento de política pública, e
- para apoio ou fomento à manutenção de entidades e organizações comunitárias de interesse.

Conheça a seguir as diferenças entre fomento e colaboração, quanto aos aspectos: Função administrativa, Plano de trabalho, Concepção, Gestão pública democrática e alguns exemplos.

	Fomento	Colaboração
Função administrativa	Incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil.	Atuar em colaboração com organizações da sociedade civil para execução de políticas públicas.
Plano de trabalho	Proposição dos termos, com livre iniciativa, pela OSC, que apresenta ideias a serem desenvolvidas, com características próprias da sociedade civil como inovação e criatividade.	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.
Concepção	Organizações da sociedade civil.	Administração Pública.

Gestão pública democrática	O 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. Assegura maior autonomia das **OSCs**.	A 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.
Exemplos	Atuação de **OSCs** para desenvolver metodologias de trabalho com pessoas com deficiência em abrigos empoderando o público em relação aos seus direitos. A parceria envolve a formatação de um curso, a partir da escuta dos abrigados com deficiência, com capacitação de agentes e sistematização de pontos de atenção. O produto é a entrega da metodologia, do curso, dos agentes capacitados e das análises realizadas, descritos no relatório final de execução do objeto.	Atuação de **OSCs** em serviços tipicados da assistência social seguindo as regras do **S**istema **Ú**nico de **A**ssistência **S**ocial - **SUAS**, como o serviço de abrigamento de pessoas com deficiência. A parceria envolve a gestão do cotidiano do abrigo e a manutenção das ações correlatas para o bom funcionamento do equipamento público. O serviço necessário prestado será descrito no relatório final de execução do objeto.

Fonte: Entenda o MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei nº 13.019/2014, página 23. Disponível no http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf

Acordo de Cooperação

Ocupou-se ainda a Lei nº 13.019/2014 de tratar das parcerias sem transferências de recursos financeiros e a estas designou a modalidade de Acordo de Cooperação, que poderá ser proposto tanto pela administração pública federal quanto pela organização da sociedade civil.

Quando a parceria não envolve recursos financeiros o instrumento que deve ser utilizado é o acordo de cooperação. Nesse caso, o plano de trabalho pode ser bastante simplificado, pois não envolve recursos públicos financeiros.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

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

O Acordo de Cooperação poderá ser proposto pela administração pública ou pela organização da sociedade civil. Ele também poderá ser prorrogado de acordo com o interesse público, não sendo necessária prévia análise jurídica para essa prorrogação.

Decreto nº 8.726/2016.

Do acordo de cooperação

Art. 5º O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

§ 1º O acordo de cooperação poderá ser proposto pela administração pública federal ou pela organização da sociedade civil.

§ 2º O acordo de cooperação será firmado pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, permitida a delegação.

§ 3º O acordo de cooperação poderá ser prorrogado de acordo com o interesse público, hipótese que prescinde de prévia análise jurídica.

O Acordo de Cooperação da Lei nº 13.019/2014, em geral, não exige prévia realização de chamamento público, porém, no caso de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, deve haver chamamento público.

Como exemplos, temos o comodato de bens ou equipamentos públicos para o desenvolvimento de trabalho e empoderamento de agricultores familiares ou manutenção de museus como espaço cultural público, intercâmbio de conhecimentos e de quadros técnicos, com cessão de servidores no caso de entidades de assistência social ou educação que contem com profissionais da prefeitura em seus atendimentos especializados, entre outros.

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

Muitas vezes o acordo de cooperação é utilizado para parcerias que não demandam transferência de recursos, e envolvem como resultados entregas e objetos muito simples, como por exemplo, os voluntários que fazem sorrir crianças ou idosos em hospitais, ofertando maior qualidade de vida aos pacientes ou os professores que dão aulas dentro das estruturas carcerárias. A complexidade do objeto deverá determinar suas regras.

Por não demandar recursos financeiros, o acordo de cooperação tem menos requisitos exigidos para a celebração da parceria, conforme pormenoriza o Decreto nº 8.726/2016. As regras e os procedimentos apresentados nas disposições preliminares do Decreto nº 8.726/2016 são as

consideradas gerais para a formalização do instrumento. As demais, no que couber, poderão ser empregadas.

Há recomendação de aplicar a sistemática do MROSC para acordo de cooperação que envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, mas é preciso deixar claro que as regras e os procedimentos poderão ser afastados quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público envolvido.

Isso é importante para entender que na justificativa da escolha das regras aplicáveis deverá haver clareza do objeto, da melhor forma de monitoramento da gestão da parceria, diferenciando-a da parceria com recursos financeiros. O procedimento de prestação de contas poderá ser bastante simplificado ou até dispensado como dispõe a regulamentação federal.

Decreto nº 8.726/2016.

Art. 6º São aplicáveis ao acordo de cooperação as regras e os procedimentos dispostos no Capítulo I, Seção I - Disposições preliminares, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos:

I - Capítulo II - Do chamamento público;

II - Capítulo III - Da celebração do instrumento de parceria, exceto quanto ao disposto no:

a) art. 24;

b) art. 25, caput, incisos V a VII, e § 1º; e

c) art. 32;

III - Capítulo VIII - Das sanções;

IV - Capítulo IX - Do procedimento de manifestação de interesse social;

V - Capítulo X - Da transparência e divulgação das ações;

VI - Capítulo XI - Do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração; e

VII - Capítulo XII - Disposições finais.

§ 1º As regras e os procedimentos dispostos nos demais Capítulos são aplicáveis somente a acordo de cooperação que envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial e poderão ser afastadas quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público envolvido, mediante justificativa prévia.

§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento

Enap

patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:

I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa.

DICA

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 não se aplica aos termos de fomento e de colaboração e aos acordos de cooperação previstos na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

5. Diferença entre Projeto e Atividade

Qual a diferença entre projeto e atividade no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade civil – MROSC?

Você conhece a especificidade de cada um desses termos?

A Lei nº 13.019/2014 faz ainda uma segunda distinção importante para as parcerias que o Decreto nº 8.726/2016 incorporou no conceito de fomento e de colaboração.

Trata-se da diferença entre projeto e atividade.

Nos termos da Lei nº 13.019/2014, projeto é "um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta em um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil".

Já atividade, consiste em "conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil".

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...) III-A - atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil;

III-B - projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil;

Observe que há dois elementos importantes nessa diferenciação: tempo e resultados.

A limitação de tempo atribuída ao projeto foi vinculada à relação de fomento no Decreto nº 8.726/2016, que também dispôs sobre seu prazo de vigência máximo como de cinco anos. No caso da colaboração, a relação pode envolver projetos e atividades, essas de natureza continuada, e desde que tecnicamente justificado pode ter vigência máxima de dez anos, conforme disciplina o normativo no seu artigo 21.

Quanto aos resultados, constroem-se as seguintes correspondências:

- das atividades resultam-se produtos ou serviços necessários,
- dos projetos resultam-se apenas produtos.

Conforme aprofunda o decreto, ao vincular o fomento a projeto, cuja concepção do plano de trabalho será da organização da sociedade civil, entende-se que desse projeto, consequentemente, resultarão produtos destinados ao interesse público, ainda que entre suas ações possam haver serviços como meio de execução.

A colaboração instrumentaliza atividade ou projeto, cuja concepção do plano de trabalho será da administração pública, que resulta em produtos ou serviços necessários, voltados à população, possibilitando que por essa contratualização se possa ofertar serviços públicos de natureza continuada.

Ressalta-se que o fomento serve à indução de práticas que a administração pública quer conhecer ao vê-las sendo implementadas, gerando cada vez mais conhecimento exógeno e útil à sociedade, podendo ser incorporado a um programa ou política pública a posteriori.

A colaboração, por outro lado, serve à execução dos programas ou políticas públicas parametrizadas pelo Estado, que pode ter como resultados projetos de sua concepção ou atividades de serviços públicos necessários à população.

Enap

O conceito positivado coloca a relação de colaboração conectada com o conceito de serviços públicos e a de fomento se enquadrando na doutrina de fomento público.

Decreto nº 8.726/2016. Art. 2º (...)

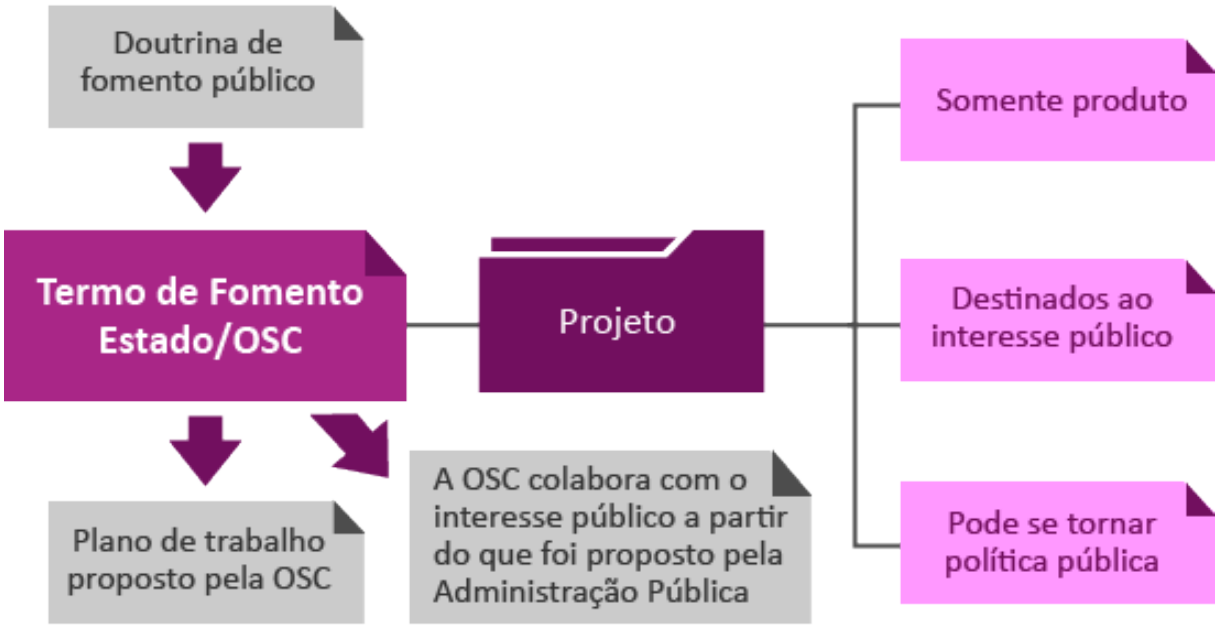
§ 1º O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações.

§ 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.

Na intenção, o Termo de Colaboração será utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a administração pública tenha clareza dos resultados que se pretende alcançar, ou seja, quando a política pública em questão já tenha parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos, como, por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Em maior número, são as políticas que se destinam à manutenção de creches ou atendimento educacional especializado, equipamentos de assistência social, serviços de abrigamento, programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, entre outros.

O Termo de Fomento, por sua vez, será utilizado para apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas, tecnologias sociais inovadoras e fomentar projetos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações.



Como exemplo, cita-se o fomento ao treinamento e capacitação de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a mulher ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, eventos, exposições de arte e cultura popular, entre outros.

Os casos mencionados, a título exemplificativo, não pretendem limitar o elenco de situações possíveis, aptas a ensejar o uso deste ou daquele instrumento jurídico.

Na mesma área de assistência social, seria possível ter a atuação de OSC em serviços tipificados seguindo as regras do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como o serviço de abrigamento de pessoas com deficiência, em clara relação de colaboração. Seria também possível ter a atuação de OSC para desenvolver metodologia de trabalho com pessoas com deficiência em abrigos, empoderando o público em relação aos seus direitos, em uma relação de fomento.

A parceria de colaboração, na hipótese acima, envolve a gestão do cotidiano do abrigo e a manutenção das ações correlatas para o bom funcionamento do equipamento público. O serviço necessário prestado deve ser descrito no relatório final de execução do objeto.

No caso da parceria de fomento, envolve a formatação de um curso, a partir da escuta dos abrigados com deficiência, com capacitação de agentes e sistematização de pontos de atenção. Nesse caso, o produto seria a entrega da metodologia, do curso, dos agentes capacitados e das análises realizadas, descritos no relatório final de execução do objeto.

6. A lógica procedimental da Lei n° 13.019/2014 suas fases[2]

A nova lei impacta as relações entre poder público e OSC em todo o país. A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos.

> *As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e ainda possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora.*

Com a nova lei, as OSC podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública. Além disso, as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o país, com foco no controle de resultados das parcerias.

A nova lei determina o chamamento público como regra geral, exige três anos de existência e experiência prévia das entidades, além de ficha limpa para as organizações e seus dirigentes.

A lei regula também a atuação em rede das entidades para a execução de iniciativas agregadoras, autoriza despesas com as equipes contratadas para execução dos projetos e disciplina procedimentos e prazos para entrega e análise das prestações de contas.

2. Nesta seção, a maior parte do texto é de reprodução e adaptação da publicação LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; e XAVIER, Iara Rolnik (orgs.); MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA NO GOVERNO FEDERAL – 2011 a 2014; Secretaria-Geral da Presidência da República, Governo Federal, Brasília: 2014. Disponível em: http://www.participa.br/osc/ultimas/publicacoes

Com um marco legal próprio e práticas institucionais que valorizem as OSC, é possível responder adequadamente às necessidades de uma sociedade civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira.

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; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

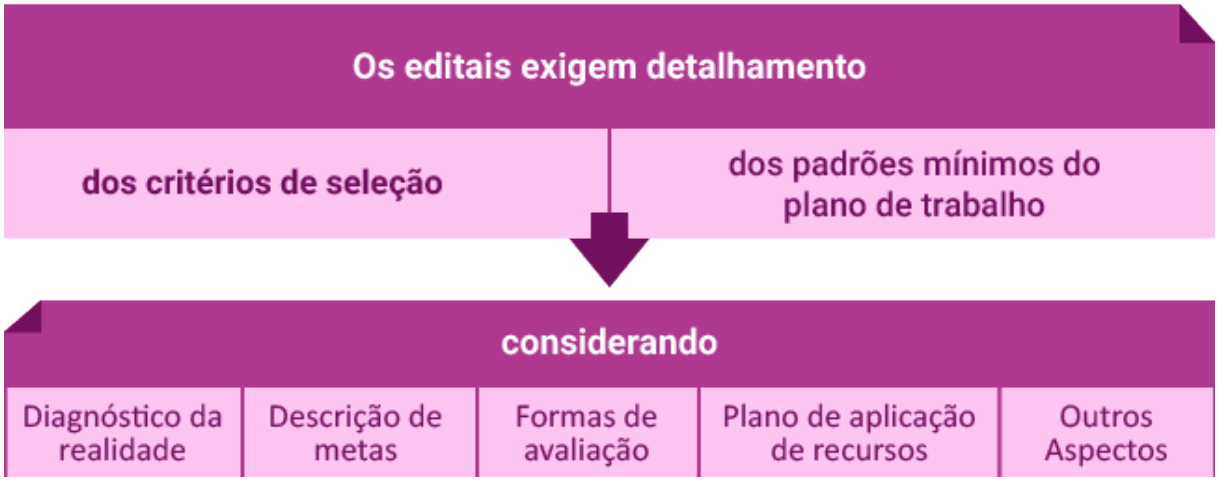
A seguir, apresenta-se o conteúdo, organizado a partir de seus aspectos gerais e das fases essenciais das parcerias: **planejamento, seleção, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas.**

Planejamento

Muito se discute a respeito dos problemas da fase de prestação de contas no âmbito das parcerias. Sabe-se, no entanto, que a prestação de contas é o reflexo final do que ocorre em etapas prévias. Por isso é tão importante a fase preparatória de planejamento, tanto dos gestores públicos como das organizações.

O planejamento das parcerias tem uma função imprescindível na gestão, contribui diretamente para a melhoria da qualidade e regularidade das parcerias.

É preciso que os órgãos públicos adotem medidas para assegurar a capacidade técnica e operacional de convocação e acompanhamento de parcerias.



A padronização de objetos e custos é uma das principais ferramentas para alcançar um melhor controle de resultados. Quando são conhecidos os custos envolvidos na parceria, a administração pública consegue fazer uma análise focada em resultados efetivamente alcançados, tendo mais segurança da conformidade dos preços praticados pelas instituições.

Ao determinar que os atos decorrentes da nova lei deverão ser registrados em plataforma eletrônica, a nova Lei nº 13.019/2014 fortalece o Siconv e demais sistemas estruturantes existentes para a gestão de parcerias. Exige que estados e municípios, além da União, planejem-se para esses registros, e o que se espera é que o façam em dados abertos ao público.

As administrações públicas deverão planejar a criação das Comissões de seleção, com no mínimo pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública, para garantir que os projetos e as organizações sejam selecionados.

Para acompanhar o processo, além do gestor da parceria, deverão ser constituídas, também, Comissões de avaliação e monitoramento, que funcionarão como instâncias colegiadas de apoio, avaliando, monitorando, construindo e uniformizando entendimentos para auxiliar as parcerias.

Esse órgão colegiado deve ser 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.

Para as organizações, o planejamento também é essencial e deve prever e adequar a capacidade técnica e operacional de execução e prestação de contas.

Enap

No dimensionamento do plano de trabalho, as OSC deverão alocar os recursos humanos e materiais necessários para a execução das ações, com metas e indicadores que serão utilizados na avaliação de resultados.

A elaboração do projeto deverá contar com a visão do todo, desde o desembolso do primeiro recurso até a fase final de apresentação de contas e resultados.

É preciso reconhecer, no entanto, que, por melhor que sejam o planejamento e a elaboração do plano de trabalho, é natural que alterações ocorram ao longo da parceria. Por isso, é fundamental que o contato entre o órgão público e a organização seja próximo, de modo que realize ajustes e remanejamentos previstos na lei e que possam garantir a sua boa execução.

Seleção

Um dos principais avanços da legislação sobre as parcerias é a consolidação da regra do chamamento público, no qual se privilegia a transparência e a isonomia no processo de seleção, democratizando assim o acesso a recursos públicos.

Exceções foram previstas, como é o caso das parcerias que envolvem programas de proteção à testemunha ou vítimas ameaçadas, em razão do sigilo que lhes é peculiar. Mas, como regra geral, não se deve abrir mão de um amplo processo que privilegie a comparação entre propostas alinhadas aos objetivos traçados e não a competição entre organizações.

É certo que, no caso das OSC, 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 a ser realizada 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.

Por isso, também a importância do reconhecimento da legitimidade e da história da organização. A perda de confiança pública nas instituições e a criminalização das organizações da sociedade civil decorrem, em grande medida, de denúncias e escândalos de casos isolados de corrupção que “parceirizam” com “conveniência e oportunidade” e que terminam por prejudicar a imagem de diversas organizações.

A legislação, até então, nunca proibiu “pactuação direta”, tal qual se faz com municípios e estados, uma vez que não impunha um procedimento de escolha obrigatório.

No governo federal, foi com o Decreto nº 7.568/2011 que a regra do chamamento público passou a ser exigida para a seleção das organizações da sociedade civil. Embora diversos órgãos já optassem por adotar esse mecanismo de seleção, discricionariamente ou por recomendação de suas áreas de controle interno, o fato é que ainda há uma grande lacuna sobre o tema, que agora passa a ser suprida por legislação nacional.

Ainda no que diz respeito à fase de seleção, é essencial a observância dos critérios de habilitação, mínimo de três anos de existência da organização e a experiência prévia no objeto, para que as parcerias sejam realizadas com OSC atuantes e legítimas.

A definição desse prazo mínimo não afasta a possibilidade de que outras políticas governamentais possam estimular a criação de novas organizações.

Execução

A fase da execução ou implementação engloba as regras incidentes durante a parceria, especialmente no tocante ao dispêndio de recursos.

Recursos públicos exigem um pacto prévio sobre como deve ser feita a sua utilização. É o que se espera com os esclarecimentos trazidos pela nova lei, que cria mecanismos para organizar o sistema de parcerias e deixar as suas regras mais claras, evitando que os mesmos casos que geravam insegurança jurídica permaneçam.

Por meio da Lei nº 13.019/2014, são estabelecidas regras para a etapa de execução, com destaque para:

- a regulamentação do pagamento da equipe do projeto,
- o detalhamento dos itens de despesa, e
- a contrapartida.

São temas que traduzem especificidades das organizações da sociedade civil e que não podem ser tratados com a mesma lógica das relações entre órgãos públicos.

Monitoramento e avaliação

Enap

Assim, a lei traz a criação de Comissões de Monitoramento e Avaliação como instâncias capazes de dialogar e apoiar as decisões dos gestores, evitando o surgimento de questões não observadas no momento da execução e que gerem dúvidas sobre como proceder em casos concretos.

A lei traz ainda algumas recomendações, tais como:

- visitas in loco, quando for o caso;
- aplicação de pesquisas com os beneficiários finais, na hipótese de parcerias acima de um ano e nas quais seja possível identificá-los;
- acompanhamento e a gestão por plataforma eletrônica, e
- necessidade de publicação de dados e informações em sites eletrônicos da administração pública.

Há experiências exitosas de acompanhamento das parcerias, como é o caso da Comissão de Avaliação e Monitoramento - CAM, da Secretaria-Geral da Presidência da República, criada em 2013, que:

- atuou regularmente para qualificar as parcerias, tornando-se exemplo a ser seguido no tratamento dado à relação entre entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.
- pode atuar em todas as fases, desde as etapas prévias à celebração até a prestação de contas e comprovação de resultados.
- funciona como instância de aproximação entre as áreas meio e as finalísticas de todas as unidades da Secretaria-Geral, e, ao dirimir dúvidas e nivelar o entendimento sobre os objetivos das parcerias, gera ganhos de aprendizagem organizacional.

Sobre este aspecto, no âmbito dos Termos de Parceria, a Lei das Oscips (Lei nº 9.790/1999) previu o estabelecimento de comissões semelhantes, mas exigiu que fosse criada uma para cada termo, composta de membros do poder público, da organização e do conselho de política pública correspondente.

O que o novo Marco Regulatório prevê é o aperfeiçoamento dessa ideia, na medida em que indica a criação de uma ou mais comissões para tratar do conjunto das parcerias dentro do próprio órgão público, a depender do seu tamanho e do número de parcerias firmadas, uniformizando entendimentos e apoiando casos concretos.

Na prática, a instância não substitui o papel do gestor da parceria, mas cria um lócus institucional para que ele possa levar sua demanda a cabo e trocar com os demais.

Nesta proposta, convidados podem fazer parte de reuniões com pautas específicas para inspirar o trabalho dos membros da comissão. Também podem ser feitas forças-tarefas para a elaboração de padrões internos.

Prestação de contas

A Lei nº 13.019/2014 traz dispositivos que ressignificam a etapa de prestação de contas.

As abas abaixo permitem a você conhecer mais sobre essa etapa.

- **Responsabilidade**

Em primeiro lugar, ela parte do entendimento de que a prestação de contas de uma parceria é responsabilidade de ambos os parceiros, devendo ser feita à sociedade como um todo.

- **Regras**

O sentido adotado pela nova lei é o da definição de regras mais rígidas para valores maiores e regras mais simplificadas para valores menores.

A possibilidade de criação de regras diferenciadas para prestação e análise das contas, a depender da complexidade e dos recursos envolvidos na parceria, otimizará os trabalhos referentes ao tema, seguindo os procedimentos de inteligência de risco que hoje já são utilizados pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União.

- **Prazos**

Em 2014, no governo federal, dados extraídos do Siconv revelaram que 80% das parcerias estão abaixo de R$ 600 mil e movimentam 20% do total de recursos. Nesse sentido, a lei prevê prazos mais adequados tanto para as OSC como para a administração pública analisar as prestações enviadas.

Considerou-se igualmente relevante prever prazos máximos para diligências, que são as solicitações de esclarecimento ou de complementação de informações realizadas previamente à análise final da prestação de contas.

Para que deixe de ser um procedimento protelatório, entendeu-se ser necessário estabelecer um prazo máximo, ainda que isso conste no edital ou no termo firmado. Com isso, espera-se estimular o planejamento para que as solicitações sejam realizadas de forma mais adequada.

- **Contas com ressalvas**

Em 2014, no governo federal, dados extraídos do Siconv revelaram que 80% das parcerias estão abaixo de R$ 600 mil e movimentam 20% do total de recursos. Nesse sentido, a lei prevê prazos mais adequados tanto para as OSC como para a administração pública analisar as prestações enviadas.

Considerou-se igualmente relevante prever prazos máximos para diligências, que são as solicitações de esclarecimento ou de complementação de informações realizadas previamente à análise final da prestação de contas.

Para que deixe de ser um procedimento protelatório, entendeu-se ser necessário estabelecer um prazo máximo, ainda que isso conste no edital ou no termo firmado. Com isso, espera-se estimular o planejamento para que as solicitações sejam realizadas de forma mais adequada.

Enap

SAIBA MAIS

O Cauc consiste em um subsistema desenvolvido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, disponibilizado em rede a todas as unidades do governo federal e na internet, no site da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Possui caráter informativo e facultativo e espelha registros de informações que estiverem disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelo governo federal.

O fato é que ainda se trabalha com a lógica do controle de meios por ausência de parâmetros e critérios que possam estabelecer segurança suficiente. Tornar possível a priorização dos resultados exige que se construa cada vez mais, no âmbito dos órgãos públicos, o conhecimento necessário sobre custos, métodos e indicadores.

O preço justo e adequado deverá ser sempre uma premissa; mas, para isso, cada política ou programa, com sua peculiaridade, deverá estabelecer um padrão de valores que respeite a realidade regional e local de mercado. Assim, quanto mais se institucionalizam os meios, mais será possível o exercício do controle de resultados das parcerias.

7. As OSCs e o direito à liberdade de associação

Será apresentado neste conteúdo uma relação de normativos que sustenta a possibilidade de todo cidadão e cidadã de se associar e atuar em organizações sociais, em colaboração com o Estado para prestar serviços de saúde, socioculturais, de promoção de direitos, voltados ao bem estar da população.

Como você sabe, a liberdade de associação é um direito humano que protege a possibilidade das pessoas se unirem e atuarem em conjunto para perseguir interesses comuns.

É o direito consentido de participar de grupo formal ou informal para ações coletivas, de criar ou de se juntar a um grupo existente, não devendo ninguém ser obrigado se associar.

O direito à liberdade de associação está consagrado em tratados internacionais de direitos humanos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (art. 20), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 22), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 5º), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (art. 7º), a Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 15), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (art. 26), a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (art. 24) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 29); Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização (art. 2º); além de tratados dos sistemas regionais de direitos humanos, notadamente na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 16) e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 11).

Para garantir o exercício dessa liberdade fundamental que goza de proteção constitucional, os Estados Nacionais devem tomar medidas positivas para estabelecer e manter um ambiente favorável para a existência das organizações em geral. Devem também se abster de tomar

medidas que obstruam o exercício do direito à liberdade de associação e respeitar a privacidade das associações.

O conceito de "associação" empregado na doutrina sobre o direito à liberdade de associação, inclui não apenas as associações em si, mas a diversidade de tipos associativos que podem revestir as pessoas coletivas.

Nos relatórios mais recentes da ONU sobre o tema, defende-se a ideia de que o direito à liberdade de associação não apenas inclui a capacidade dos indivíduos ou de instituições de criar uma associação ou associar-se, mas também inclui a capacidade de buscar, receber e utilizar recursos, sejam eles humanos, materiais e financeiros, públicos ou privados, de fontes nacionais ou internacionais.

SAIBA MAIS

A Organização das Nações Unidas - ONU instituiu em 2010 a relatoria especial sobre os direitos de reunião pacífica e de liberdade de associação nomeada pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU. O relator especial da ONU é uma pessoa independente que examina e informa sobre a situação de um país ou um determinado direito humano específico, sem força vinculante para obrigar governos a tomar medidas, mas com potencialidade de gerar alerta público ao tratar de demandas individuais ou de ações de governos que sejam sobre os direitos objeto de seu mandato. Posição honorária e voluntária, integra o conjunto de órgãos e mecanismos de monitoramento do Conselho. Este, em especial, analisa, monitora, alerta e torna público relatórios sobre os direitos de reunião pacífica e de liberdade de associação no mundo todo. Como métodos de trabalho, pode responder a demandas individuais, conduzir estudos, prover assistência técnica a governos e engajar-se em atividades públicas – sempre visando à promoção e a proteção dos direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação. O mandato conferido ao relator especial determinou como primeiro passo a coleta das informações relevantes, incluindo práticas e experiências internacionais relacionadas à promoção e proteção dos direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, estudar tendências, questões em andamento e desafios em relação ao exercício desses direitos, e fazer recomendações sobre os meios e entendimentos que garantam a promoção e a proteção dos direitos envolvidos em todas as suas formas. No relatório que apresentou em abril de 2013 tratou do direito de grupos de acessarem financiamentos e recursos nacionais e internacionais como decorrência do direito à liberdade de associação.

A Constituição Federal - CF prevê a liberdade de associação no capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, no seu artigo 5.º, incisos XVII a XXI.

"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

Enap

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente

A Constituição do Brasil garante ainda a participação das organizações na formulação e implementação de políticas em diversos dispositivos, como, por exemplo, a previsão de participação da sociedade civil em áreas como assistência social (art. 199), saúde, educação (art. 205), cultura (art. 216), defesa do meio ambiente (art. 225), criança e adolescente (art. 227). Seja na promoção de direitos, seja na prestação de serviços socioculturais, há alicerces constitucionais para a atuação de organizações da sociedade civil no país em colaboração com o Estado.

8. Os quatro tipos jurídicos de OSC

Em relação ao universo das organizações, entendeu-se que deveriam ser abarcadas as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, independentemente da exigência de títulos ou certificações. Ou seja, os instrumentos poderão ser celebrados sem a condição de títulos, certificados e qualificações, como os de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, Organização Social - OS ou Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - Cebas.

O chamamento público é a forma de seleção das organizações previstas na lei, que coaduna com os princípios de moralidade e impessoalidade da administração pública. O processo público de escolha é um meio de verificar a legitimidade da organização para implementar ou não determinado projeto, a partir da demonstração de suas experiências anteriores, do lastro institucional, do acervo histórico, das redes que mobiliza e dos espaços democráticos dos quais participa.

Além de ampliar o acesso para outras organizações, o Chamamento público evita que entidades constituídas apenas “no papel”, e que não demonstrem ter executado atividades anteriores no âmbito que se deseja realizar a parceria, possam se apresentar como melhores executoras. Por outro lado, instituições novas, com valor técnico, mas ainda sem experiência, podem se associar a outras maiores com a previsão das redes, nos chamamentos que assim as convocarem.

As organizações da sociedade civil - OSC no Brasil têm como atributos:

- serem de natureza privada,
- sem fins lucrativos,
- legal, e
- voluntariamente constituídas e administradas.

Do ponto de vista da natureza jurídica e nos termos do que determina o Código Civil brasileiro, as OSC assumem no Brasil as figuras de associações, fundações e organizações religiosas. Conformam, assim, um subconjunto de um total de 820 mil entidades privadas sem fins lucrativos presentes no país (2016).

Entre as figuras jurídicas possíveis, a maior parte das OSC enquadra-se nas formas societárias de associação e fundação.

- **Associações**

As associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para determinados fins, que podem ser voltados à coletividade, como as que promovem os direitos das pessoas com deficiência, ou ser de benefício mútuo e se restringir a um grupo seleto e homogêneo de associados, destinados, por exemplo, à recreação, como é o caso dos clubes. Não há obrigação de existência de capital ou patrimônio para iniciar suas ações, uma vez que estão fundadas nas pessoas.

- **Fundação**

A fundação, por sua vez, é definida pela destinação de seu patrimônio. Seu momento de criação coincide com a dotação de bens destinados a cumprir uma finalidade social, de acordo com a vontade de seus instituidores, que determinam também as formas como esse patrimônio será administrado. As fundações privadas podem ser instituídas pelo patrimônio de indivíduos ou de empresas. Normalmente há uma espécie de plano de sustentabilidade aprovado pelo Ministério Público, que autoriza sua criação, eventuais alterações de estatuto e sua dissolução.

Ambos os tipos são regidos por estatutos sociais, elaborados segundo as regras do Código Civil.

O atual Código Civil agregou a expressão "de fins não econômicos" para as associações, que vem sendo interpretada como sinônimo de "finalidade não lucrativa" e, portanto, não impede que as OSC realizem atividades de geração de renda coerentes com seus objetivos estatutários.

- **Organizações Religiosas**

As organizações religiosas, também consideradas nesta delimitação das OSC, conquistaram uma figura jurídica própria a partir da Lei nº 10.825/2003, que alterou o Código Civil e incluiu um novo tipo societário.

Não foram todas as associações de origem religiosa que adotaram essa nova figura; muitas ainda estão por adotar a nova forma para melhor organizar e separar as suas ações. Sabe-se que igrejas possuem forte e histórica presença na prestação de serviços públicos, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social, sendo que, de modo geral, a prestação de serviços é realizada por associações criadas para essas finalidades específicas e, portanto, independentes de atividades confessionais.

- **Cooperativas**

Importante atentar que Lei nº 13.019/2014 também considera como OSC as cooperativas. A despeito da finalidade econômica (de geração de renda para os cooperados), as cooperativas no geral, em razão dos princípios que as orientam, têm muito mais semelhanças com as associações do que com as empresas, especialmente no caso daquelas que atuam na inclusão produtiva de grupos socialmente vulneráveis.

As cooperativas de inclusão produtiva que atuam em áreas específicas – coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos, extrativismo – e integradas por pessoas em

Enap

situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social representam típicas situações em que a sociedade se une para finalidades de atuação de interesse público, intervenção política e inclusão produtiva, com geração de trabalho e renda.

Também há de se anotar a existência da figura das cooperativas sociais a partir de lei específica (nº 9.867/1999) – que tem o objetivo de inserir pessoas em desvantagem no mercado de trabalho, caso clássico nesse sentido.Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) 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.

9. Certificação de OSC

Como você sabe, dois dos objetivos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é desburocratizar e tornar as parcerias mais transparentes e sustentáveis. Por essa razão, a Lei nº 13.204/2015 faz algumas alterações na Lei nº 13.019/2014, bem como em outras leis, e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.

Com isso, a Lei nº 13.204/2015 eliminou o título de Utilidade Pública Federal - UPF.

A revogação da lei das UPF foi originalmente proposta pelo Grupo de Trabalho de Entidades Sociais do Ministério da Justiça, instituído em 2011. O GT concluiu que um título honorífico e discricionário não atendia aos princípios republicanos e aos valores da participação previstos na Constituição de 1988.

A proposta também foi debatida pelo governo no âmbito do Programa Bem Mais Simples, que trata de medidas de desburocratização do Estado, e discutida ainda junto com representantes da sociedade civil da Plataforma do MROSC.

Conforme amplamente divulgado pelo Ministério da Justiça, tal medida visa estender a todas as organizações sem fins lucrativos os benefícios previstos em lei, independentemente da exigência de cumprir requisitos formais e burocráticos para certificação e titulação de UPF.

Como consequência, no ano seguinte foi extinto o Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNES, por meio da Portaria n° 362/2016, alterada pela Portaria n° 537/2017.

O principal objetivo do CNES era receber os relatórios de atividades das entidades tituladas como UPF e emitir a denominada certidão de regularidade de "prestação de contas". Tendo sido desativado definitivamente, não há mais necessidade de prestar contas ao Ministério da Justiça anualmente de suas atividades por força da titulação.

SAIBA MAIS

Em comunicado oficial sobre a extinção do título de Utilidade Pública Federal - UPF e desativação do Cadastro Nacional de Entidades Sociais do Ministério da Justiça - CNES, o Ministério da Justiça declarou o seguinte:

1. O Ministério da Justiça informa que a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 foi revogada pela Lei nº 13.204 de 2015, e, assim, deixa de existir o título de Utilidade Pública Federal (UPF), e como consequência, o Ministério da Justiça:

- não concederá novos títulos de UPF;
- não renovará mais títulos de UPF; e
- não receberá mais prestações de contas anuais das UPF.

2. Desta forma, também foi desativado o Cadastro Nacional de Entidades Sociais – CNES/MJ e, portanto, estão encerrados os procedimentos relacionados ao título de UPF, como:

- comprovação de vínculo de dirigentes;
- envio de relatórios; expedição de certidão de regularidade;
- atualização cadastral, pedido de titulação; e
- cancelamento de título.

3. A revogação do título de UPF resulta de um conjunto de medidas de desburocratização das relações do Estado com as Organizações da Sociedade Civil - OSC. Nesse contexto, a Lei nº 13.019 de 2014 (do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), que entrou em vigor no dia, universaliza determinados benefícios a todas as organizações sem fins lucrativos (art. 84 - B), sem a necessidade de certificação.

4. Não existe qualquer certidão do Ministério da Justiça, ou de qualquer outro órgão, para atestar a condição de OSC para uma entidade. Além disso, nenhum órgão poderá exigir o certificado de UPF para nenhum fim.

Para ler o comunicado na íntegra, acesse o site http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/entidades/biblioteca/comunicado1-cnes-upf.pdf

A Lei nº 13.019/2014 universaliza o acesso aos benefícios previstos em lei a todas as entidades que cumpram alguns requisitos, independentemente de certificação, para desburocratizar o processo e contribuir para uma nova lógica de interações entre Estado e sociedade civil.

Enap

> *Na agenda da cerificação, uma das repercussões mais relevantes foi a revogação da Lei nº 91/1935, que regulamentava o título de Utilidade Pública Federal (UPF) para entidades que serviam desinteressadamente à coletividade (...). De fato, essa revogação é de consenso inegável, uma vez que o título não representava mais que uma mera burocracia adicional à gestão administrativa das OSCs.*
>
> *STORTO, Paula Raccanello, «Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei n.º 13.019/2014» in Revista Brasileira de Direito do Terceiro Setor- RDTS, ano 10, n. 20. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2016.*

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, foi ampliado o benefício fiscal concedido ao doador pessoa jurídica, antes oferecido apenas pelas organizações qualificadas como OSCIP ou UPF, para todas as entidades sem fins lucrativos, desde que:

- atuem em pelo menos uma das finalidades sociais listadas no artigo 3º. da Lei nº 9.790/1999; e
- não participem em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas. Para tanto, foi alterado o artigo 13 da Lei nº 9.249/1995 e incluído o artigo 84-B na Lei nº 13.019/2014.

No âmbito dos estados e municípios é possível que ainda tenha a certificação de utilidade pública concedida pelo Poder Executivo em sede administrativa ou pelas Casas Legislativas – Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores.

Exigir contato pessoal com algum parlamentar para ateste de existência e reconhecimento, já se demonstrou obsoleto, antirrepublicano e desnecessário.

Revogar no âmbito dos estados e dos municípios esse mesmo título já revogado no âmbito federal é matéria de relevante interesse público.

Para tanto, é importante checar a existência de tais normas no caso concreto do ente federado. Em qualquer das situações de outorga, seja com critérios claros definidos de maneira vinculada, seja com critérios discricionários, essas legislações locais, em sua maioria, preveem a existência da declaração de utilidade pública estadual ou municipal como forma de reconhecimento público e/ou condição para acesso a benefícios fiscais, mas não necessariamente as obrigam ter a titulação para que possam ser parceiras da Administração Pública.

A Lei nº 13.019/2014 não trabalha com a lógica da certificação prévia, o que foi renovado no decreto federal que a regulamenta. Deve-se evitar que haja exigências desnecessárias que restrinjam o universo de organizações que possam acessar recursos públicos, seja no edital ou na escolha dos parceiros nas hipóteses de dispensa, inexigibilidade e emenda parlamentar.

Decreto nº 8.726/2016.

Art. 9º (...)

§ 5º O edital não exigirá, como condição para a celebração da parceria, que as organizações da sociedade civil possuam certificação ou titulação concedida pelo Estado, exceto quando a exigência decorrer de previsão na legislação específica da política setorial.

A lógica de certificações, que prevalecia no Terceiro Setor, era como formas de reconhecimento pelo Estado possibilitavam algum tipo de padronização de grupos de entidades no relacionamento da Administração Pública, sendo comumente utilizado para:

- reconhecimento honorífico;
- participação em política pública;
- acessar financiamento público ou
- desoneração tributária (reconhecimento de isenções e/ou imunidade).

Essa burocracia adicional, mostrou-se desnecessária para as finalidades usualmente identificadas, e o sistema de certificações hoje é bastante questionado.

Subsistem no âmbito federal as qualificações criadas no final da década de 90, são elas, OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (instituída pela Lei nº 9.790/99) e OS – Organização Social (instituída pela Lei nº 9.637/98).

O título de OSCIP habilita a OSC à celebração de Termos de Parceria na forma da Lei nº 9.790/99, entretanto, é importante observar que não são todas as organizações qualificadas como OSCIP que firmam Termo de Parceria.

Os demais benefícios que a certificação outorgava foram estendidos ou sub-rogados a praticamente todas as organizações da sociedade civil no país, assim consideradas:

- a faculdade de remuneração de dirigentes sem perda de benefícios fiscais;
- a possibilidade de receber doações de pessoas jurídicas com incentivo fiscal de dedução de até 2% como despesa operacional do cálculo do imposto sobre a renda;
- receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio.

Enap

Lei nº 13.019/2014

Art. 84-B. As organizações da sociedade civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação:

I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta;

II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;

III - distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio.

O título de OS habilita a organização à celebração do Contrato de Gestão. Normalmente as organizações são qualificadas como Organização Social para firmar o Contrato de Gestão, por meio do qual o Poder Público cede recursos orçamentários, equipamentos públicos e servidores para que possam cumprir os fins a que se destinam.

O modelo é mais utilizado para assunção de responsabilidades em relação à gestão de equipamentos públicos na área da saúde e da cultura no país.

No âmbito federal o formato prevê servidores no conselho de administração. Por terem havido organizações sociais criadas pelo Estado, por nascerem de um contexto de serviços públicos e por terem interferência estatal mais direta na sua governança, o modelo é comumente entendido como **cogestão**.

SAIBA MAIS

O reconhecimento da juridicidade da utilização de métodos privados próprios na forma de compras e contratações na execução de recursos públicos, observados os princípios da administração pública, foi recentemente tratado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923, de 1998 que tratava da Lei nº 9.837, de 1998, e que criou a qualificação das chamadas "organizações sociais", julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, e positivado na Lei nº 13.019, de 2014, e no Decreto Federal nº 8.726, de 2016.

Na prática, a interpretação até então das relações contratuais das OSC com o Estado divergia na extensão da aplicabilidade do regime de direito público. Com a decisão do STF e o novo regramento para as parcerias no país, consolidam-se interpretações mais próprias e adequadas às organizações da sociedade civil, considerando-as em sua natureza jurídica de direito privado.

A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS é um requisito para a isenção do pagamento de contribuições para a seguridade social, conforme estabelece a Lei nº 12.101/2009.

Esta certificação é outorgada exclusivamente a entidades sem fins lucrativos de assistência social, saúde ou educação, reconhecidas respectivamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social -MDS, Ministério da Saúde - MS e Ministério da Educação - MEC, de acordo com a área de atuação preponderante.

Trata-se de um importante indutor das organizações, que queiram usufruir do seu direito constitucional, possam ofertar à sociedade contrapartidas públicas dispostas em lei.

A seguir serão apresentadas informações retiradas do site dos ministérios acima citados, sobre as condições pelas quais as instituições podem desenvolver parcerias, em conformidade com a nova regulamentação.

- **Site do MDS: SUAS**

No âmbito da assistência social, conforme disposto no site do MDS, as entidades e organizações são parceiras da Administração Pública no atendimento às famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, que integram a rede socioassistencial junto aos entes federativos (órgãos gestores) e os conselhos de assistência social, formando o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

- **Site do MEC: CEBAS**

Na educação, conforme aposto no site do MEC, a concessão do Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS *"é uma ação que contribui de maneira efetiva para o processo de inclusão social no país por meio da garantia de oferta de bolsas de estudo, integrais ou parciais, constituindo-se em uma política pública de acesso à Educação Básica e Superior. As entidades detentoras do CEBAS, em contrapartida às bolsas de estudo concedidas, podem desfrutar de isenção do pagamento das contribuições sociais incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos seus empregados e trabalhadores avulsos".*

- **Site do MS: SUS**

Na saúde, segundo consta do site do MS, a legislação em vigor traz *"um novo olhar para a certificação na área de saúde, com foco no fortalecimento da gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e na melhoria do acesso aos serviços, com a potencialização das ações para a estruturação das Redes de Atenção à Saúde – RAS"*. A atual legislação também incluiu outro importante aspecto nos critérios para a certificação e comprovação da prestação de serviços ao SUS: a inserção de ações prioritárias de saúde. A pactuação dessas ações ocorre no âmbito dos Estados e Municípios e abrange as áreas de Atenção Obstétrica e Neonatal, Oncológica, Urgências e Emergências, Usuários de Álcool, Crack e outras Drogas e Hospitais de Ensino.

No campo das organizações da sociedade civil há quem entenda que a lei do CEBAS restringe o exercício do direito constitucional previsto.

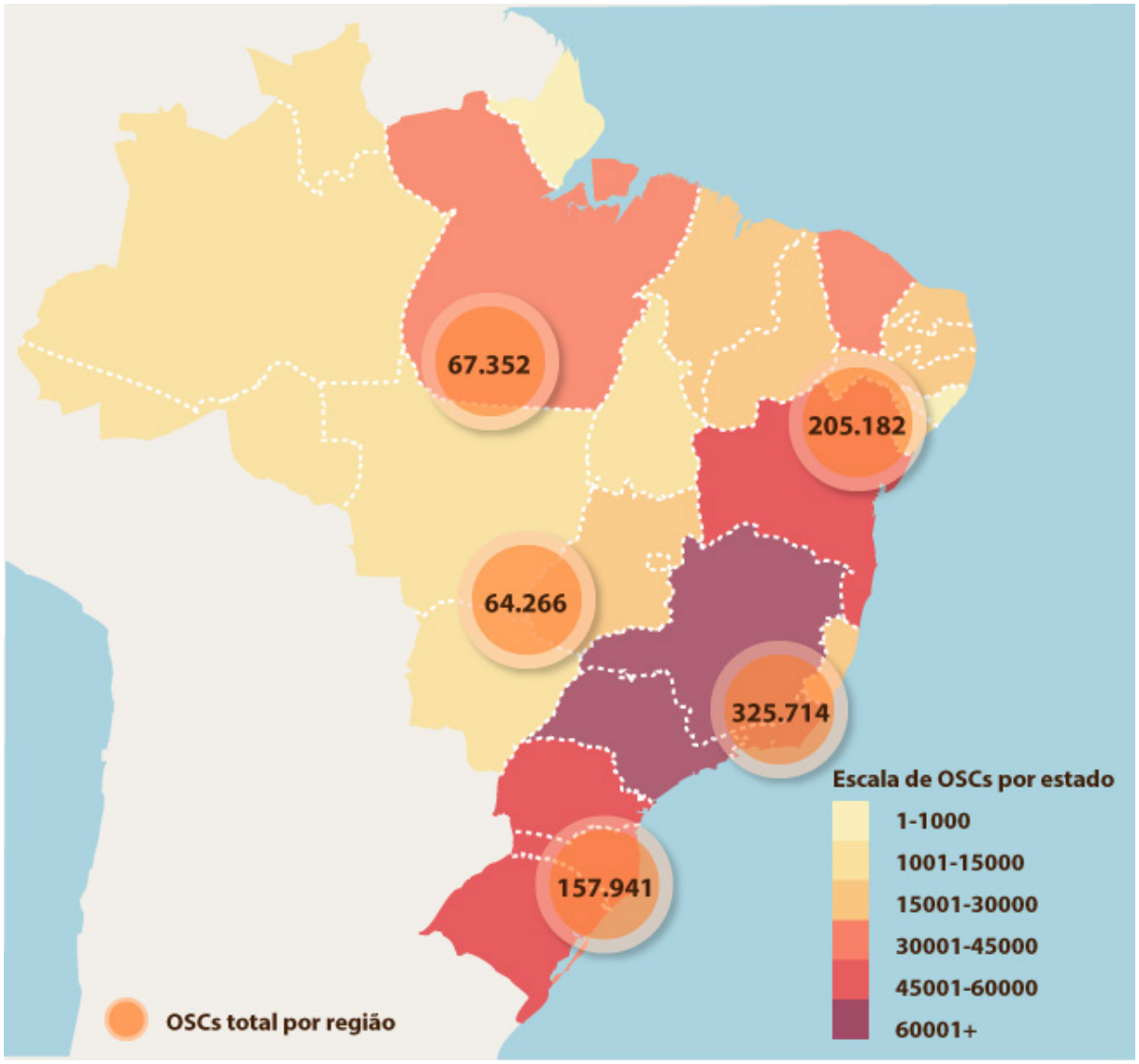
SAIBA MAIS

No acórdão do STF proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2028, de 1999, julgada procedente, entende-se que a lei ordinária não poderia restringir o conceito de entidade beneficente de assistência social na imunidade prevista no art. 197, § 7º da Constituição Federal, nem mesmo limitar a concessão de isenções às entidades que promovam exclusivamente assistência social em caráter gratuito, ou ao menos dediquem 60% de sua capacidade de atendimento ao Sistema Único de Saúde - SUS.

Enap

Esses critérios só poderiam existir se previstos em lei complementar, com quórum qualificado no Congresso para sua aprovação. O julgamento foi realizado em 23 de março de 2017. Prevaleceu na Corte o entendimento de que "os requisitos para o gozo de imunidade hão de estar previstos em lei complementar". A edição de nova lei complementar está sendo discutida no Congresso Nacional, Governo Federal e Terceiro Setor para pactuar os novos alicerces do sistema de reconhecimento da imunidade/isenção tributária das contribuições sociais.

10. Mapa das Organizações da Sociedade Civil



Retirado do link: https://mapaosc.ipea.gov.br/sobre.html

O Mapa das Organizações da Sociedade Civil é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa com dados das OSC de todo o Brasil.

São quatro os seus principais objetivos:

- dar transparência à atuação das OSC, principalmente ações executadas em parceria com a administração pública;
- informar mais e melhor sobre a importância e diversidade de projetos e atividades conduzidas por essas organizações;

- disponibilizar dados e fomentar pesquisas sobre OSC; e

- apoiar os gestores públicos a tomarem decisões sobre políticas públicas que já têm ou possam ter interface com OSC.

O Mapa foi criado a partir do Decreto nº 8.726/2016, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014, e é gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Ele integra um amplo e crescente volume de base de dados oficiais, provenientes de fontes públicas e privadas, atualizadas constantemente, sendo alimentado ainda por informações enviadas diretamente pelas OSC e por entes federados, em um grande processo colaborativo.

O Mapa apresenta benefícios, conforme pode ser observado nas abas a seguir.

Mapa das Organizações

- **Para as OSCs**

Fornece um ambiente confíavel, público e gratuito, desenvolvido em software livre e com códigos abertos, para presença institucional da entidade na internet. Seus representantes podem inserir informações em páginas indivinduais, mantendo um perfil completo e atualizado da Organização, para a visualização dos interessados.

- **Para os administradores e gestores públicos**

Propõe uma parceria sólida a fim de dar transparência às ações de repasse de verba e visibilidade ao acesso de informação sobre o uso de recursos públicos, principalmente. Serve ainda como ferramenta para planejamento governamental, com estatísticas, índices e indicadores para cada uma das regiões, Estados e municípios brasileiros. E ainda: os governos podem aumentar a transparência de suas práticas e, seguindo algumas orientações, encaminhar dados sobre as parcerias celebradas com as OSCs para que sejam visualizadas no Mapa por todos.

- **Para pesquisadores**

Encurta e facilita o caminho na busca obtenção de base de dados em análises com uso de métodos quantitativos e/ou qualitativos. Além disso, oferece bases oficiais limpas para usos múltiplos, de maneira rápida, gratuita e com sofisticação analítica associada ao georreferenciamento.

- **Para o público em geral**

Possibilita o conhecimento das mais diferentes ações envolvendo OSCs e governos Federal, Estadual e Municipal.

O Mapa das OSC segue critérios de identificação e classificação de Organizações da Sociedade Civil em grande medida inspirados em estudos nacionais (em particular, a FASFIL) e internacionais. Portanto, são consideradas OSC apenas as entidades que se enquadram, simultaneamente, nos seguintes critérios:

- entidades privadas, não integrantes, portanto, da estrutura estatal;

- sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins;

- institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas;

Enap

- autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e

- voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

A partir desses cinco critérios, a equipe técnica responsável pelo Mapa realiza processo de filtragem e limpeza dos dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, do Ministério do Trabalho, e do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da base de dados da Secretaria da Receita Federal - SRF das edições mais recentes disponíveis.

Esses dados fornecem informações sobre o universo de organizações civis em atuação no país, por meio das seguintes etapas:

- Seleção das organizações com registro formal, ou seja, que possuem CNPJ, e que pertencem a uma das quatro naturezas jurídicas procedentes do grupo das Entidades Sem Fins Lucrativos da Tabela de Natureza Jurídica: Fundação Privada (306-9), Organização Religiosa (322-0), Organização Social (330-1) e Associação Privada (399-9).

- Inclusão apenas das Organizações que declararam atividade ou que mantiveram algum funcionário de acordo com o período da base atualizada.

- Exclusão dos registros de organizações inconsistentes com a definição conceitual de OSC adotada como, por exemplo, partidos políticos, sindicatos, cartórios etc.

- Incorporação das organizações ausentes nas edições da RAIS seguindo dois passos:
  - ✓ inserção das organizações que já existiam em anos anteriores, mas que não apareceram nas edições passadas da RAIS; e
  - ✓ inclusão das organizações que apareceram em anos anteriores, mas que deixaram de aparecer sem que tivessem encerrado suas atividades ou dado baixa no CNPJ.

- Verificação e correção de eventuais inconsistências nos campos selecionados para o Mapa (endereços, localização, telefones etc.) por meio de consultas ao cadastro de CNPJ da Receita Federal.

- Inclusão na base das entidades qualificadas como OSCIP, ausentes da base da RAIS, que constavam no Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNES do Ministério da Justiça, desativado em 2016.

O Mapa das OSC possui informações individualizadas das organizações distribuídas nos seguintes blocos:

- Dados gerais;

- Áreas e subáreas de atuação;

- Titulações e certificações;

- Relações de trabalho e governança;

- Espaços de participação social;

- Projetos;
- Fontes de recursos.

E ele permite que sejam visualizadas entre outras, as seguintes características das entidades:

- Localização;
- Tamanho;
- Área de atuação;
- Natureza jurídica;
- Recursos públicos transferidos;
- Remunerações;
- Vínculos de trabalho.

Tais informações são provenientes de duas fontes:

- **Dados oficiais**

provenientes de bases de dados públicas sob a responsabilidade de órgãos da administração pública direta e indireta. Essas bases são integradas periodicamente, por meio do sistema interno do próprio Mapa, e disponibilizadas para visualização da sociedade.

- **Dados do representante**

informações inseridas pelas próprias OSC diretamente na página de cada uma, criada automaticamente a partir das bases de dados públicas. Nesse caso, além das informações que constam nas bases públicas, há a possibilidade da própria OSC inserir outros tipos de dados por meio de representantes cadastrados.

Em relação aos Dados Oficiais, além da RAIS e do CNPJ da SRF, o Mapa das OSC apresenta informações extraídas de diversas bases de dados fornecidas por diferentes órgãos federais.

O número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ das organizações é a chave de identificação utilizada no cruzamento de todas as bases do Mapa.

As bases selecionadas foram agregadas em três eixos temáticos que representam a caracterização das organizações da sociedade civil e as formas de interação entre essas organizações e o Estado. Os eixos temáticos são Perfil das OSCs, Recursos Públicos e Participação Social.

A metodologia adotada pelo Mapa das OSC permite comparações com os dados de estudos anteriores feitos no Brasil e em outros países.

As funcionalidades dessa ferramenta e os resultados produzidos em estudos e demais publicações têm como objetivo contribuir para sistematizar e aprofundar o conhecimento sobre a atuação das organizações da sociedade civil no país.

O trabalho realizado no Mapa das OSC reforça o compromisso público com a transparência, em harmonia com a participação do Brasil na Open Government Partnership - OGP e com a

Enap

posterior criação da Lei de Acesso à Informação - LAI, em novembro de 2011.

O Mapa das OSC busca ser uma ferramenta auxiliar na interlocução e na transparência das relações entre sociedade civil e Poder Público, apresentando dados e análises sobre a atuação das organizações civis brasileiras.

Nesse sentido, todos os códigos são disponibilizados para os usuários, tanto códigos de páginas, quanto banco de dados, ou ainda aqueles executados em pacotes estatísticos de tratamento de dados. Os usuários que desejarem colaborar na construção do Mapa das OSC podem acessar a seção.

A seguir, serão apresentadas as bases de dados que integram o Mapa das OSC, para conhecê-las, clique sobre cada uma delas.

- **CNPJ da Base de dados da Secretaria da Receita Federal - SRF**

O CNPJ compreende as informações cadastrais das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A administração do CNPJ compete à Secretaria da Receita Federal.

- **Relação Anual de Informações Sociais - RAIS**

A Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho - RAIS/MTE consiste em um Registro Administrativo criado em 1975, com periodicidade anual, visando suprir necessidades da gestão governamental para o setor de trabalho e emprego, por meio de informações que auxiliam no:

- controle da atividade trabalhista no país;
- provimento de dados para a elaboração de estatísticas de trabalho;
- disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais.

- **Antigo Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNES**

A qualificação de OSCIP é titulação prevista em lei, e é conferida "às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das finalidades (...) tais como, promoção da assistência social, promoção gratuita da educação, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, entre outras" (Lei nº 9.790/1999). Esse Cadastro também continha informações sobre as organizações declaradas de Utilidade Pública Federal - UPF nos termos da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, revogada pela Lei nº 13.204/2015.

O Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNES foi extinto no ano seguinte pela Portaria do Ministério da Justiça nº 362, de 1º de março de 2016, que dispôs sobre critérios e os procedimentos a serem observados para pedidos de credenciamento, seu processamento, manutenção, cancelamento e perda de qualificações e autorizações de funcionamento de organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, no âmbito das competências do Ministério da Justiça. Os dados existentes foram oficialmente migrados para o cadastro para garantir o acesso à informação e o controle social.

Portaria MJ nº 362, de 1º de março de 2016

(...) DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Art. 19. Para fins de cumprimento do art. 7º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de

2012, as informações das entidades qualificadas como Organizações da Sociedade de Interesse Público - OSCIP serão disponibilizadas no Portal Mapa das Organizações da Sociedade Civil, em articulação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e a Secretaria de Governo da Presidência da República.

Parágrafo único. A Secretaria Nacional de Justiça providenciará a transferência dos dados do extinto Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNES para o Portal Mapa das Organizações da Sociedade Civil, para garantir o acesso à informação e o controle social.

- **Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS**

O CEBAS é concedido a entidades beneficentes de assistência social que atuam nas áreas de assistência social, saúde ou educação. Segundo a Lei nº 12.101/2009, essa certificação é requisito para a isenção do pagamento de contribuições para a seguridade social, sendo outorgada, respectivamente, pelo Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de acordo com a área de atuação preponderante da entidade.

- **Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS)**

Realizado anualmente, o Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) consiste no processo de monitoramento de coleta de dados, via formulário eletrônico, preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social dos estados e municípios. A iniciativa é fundamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993) e regulamentada pela Resolução nº 145/2004. A coordenação do SUAS está também a cargo da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social.

- **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)**

Estabelecimentos de saúde que constam no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES são aqueles que têm a finalidade de realizar ações e/ou prestarem serviços de saúde, seja coletiva, seja individualmente, e independente do seu porte ou nível de complexidade.

A tabela disponibilizada pelo DATASUS permite selecionar organizações com a natureza jurídica "Entidade Beneficente sem fins lucrativos" que prestam serviços para o Sistema Único de Saúde - SUS e apresentar informações como esfera administrativa, tipo de gestão, tipo de prestador, tipo de estabelecimento, ensino/pesquisa, número de leitos e tipo de atendimento prestado.

- **Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social - CNEAS**

O Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social - CNEAS é regulamentado pela Lei nº 12.101/2009 e coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social. Ele relaciona as organizações da sociedade civil que desempenham atividades de assistência social e que são acompanhadas por parte do Estado.

- **Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA**

O Cadastro Nacional das Entidades Ambientais - CNEA foi instituído com o objetivo de manter em banco de dados o registro das entidades ambientalistas não governamentais atuantes no país.

- **Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS**

O Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS é um banco de dados do governo federal

Enap

criado em 1989, que armazena informações trabalhistas e previdenciárias dos trabalhadores brasileiros. É um relatório de informações do trabalhador e um dos documentos mais importantes no universo previdenciário brasileiro.

- **Sistema de Apresentação das Leis de Incentivo à Cultura - Salic**

O Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - Salic é o sistema informatizado do Ministério da Cultura pelo qual é feito o recebimento, a análise das propostas culturais e também a aprovação, execução, acompanhamento e a prestação de contas dos projetos culturais elaborados por pessoas físicas e jurídicas. O Salic é regulamentado pela Portaria MinC nº 30/09 e coordenado pela Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC do Ministério da Cultura - MinC.

- **Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte - SLIE**

O Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte - SLIE é baseado na Lei nº 11.438/06, que regulamenta o incentivo fiscal a pessoas físicas e jurídicas que realizam doações ou patrocínio a projetos desportivos e paradesportivos apresentados por órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. O SLIE tem plataforma eletrônica para cadastro de propostas relacionadas à lei e é administrado pela Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte, dentro do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte do Ministério do Esporte.

- **Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT/FINEP**

A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Tem o objetivo de desenvolver o Brasil econômica e socialmente por meio do investimento público em Ciência, Tecnologia e Inovação em projetos que abrangem empresas, universidades e outras instituições públicas e privadas.

- **Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI**

O Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI é o principal instrumento utilizado pelo Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional para o registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Os repasses de recursos para entidades sem fins lucrativos podem ocorrer de forma direta ou indireta, por meio de órgão ou entidade da administração pública estadual, municipal ou distrital, com a condição de que as atividades desempenhadas estejam de acordo com o programa de governo ou impliquem na realização de projeto, serviço ou evento de interesse recíproco.

- **Sistema de Gestão de Convênios e Contratos - SICONV**

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos - SICONV reúne e processa informações sobre as transferências de recursos do Governo Federal para órgãos públicos e privados sem fins lucrativos. O SICONV é administrado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG. O repasse é realizado por meio de termos de colaboração, de fomento e acordo de cooperação, destinados à execução de programas, projetos e ações que sejam de interesse comum. Todos os procedimentos referentes à seleção, formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas dos contratos, convênios e parcerias são realizados diretamente no SICONV.

- **Participação social**

OSC que atuam como representantes em instituições participativas, principalmente os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas. Tais conselhos têm papel fundamental no ciclo de importantes políticas públicas, em diferentes áreas. Há quatro papéis previstos em lei e exercidos pelos conselhos: consulta, fiscalização, normatização e deliberação. No entanto, os conselhos não exercem necessariamente todas essas funções.