

O QUE MUDA COM O NOVO

MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

LEI N. 13.019/2014

REALIZAÇÃO INSTITUTO ATUAÇÃO

ELABORAÇÃO Prof. Dr. FERNANDO BORGES MÂNICA

DISTRIBUIÇÃO INSTITUTO GRPCom



O QUE MUDA COM O NOVO 'MARCO REGULATÓRIO
DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL'
LEI N. 13.019/2014

O QUE MUDA COM O NOVO 'MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL' – LEI N. 13.019/2014

1. CONTEXTO

A Constituição Federal de 1988 prevê uma série de direitos aos cidadãos. Para sua garantia, o Estado brasileiro atua em duas grandes frentes: de um lado, fiscaliza o cumprimento da lei, limitando condutas e punindo infratores; e de outro, cria estruturas e presta serviços de interesse público. Para obter maior eficiência em sua atuação, muitas vezes o Estado se vale do conhecimento e da experiência de entidades do terceiro setor, com as quais celebra parcerias.

A Lei federal n. 13.019, de 31 de julho de 2014, que ficou conhecida como “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, criou dois novos modelos de parceria entre o Estado e as entidades do terceiro setor: o ‘Termo de Colaboração’ e o ‘Termo de Fomento’. Essas duas modalidades de parceria foram criadas para substituir os convênios, que a partir de agora serão usados apenas em parcerias celebradas entre duas ou mais entidades públicas.

Com a entrada em vigência da nova lei, passam a existir no Brasil as seguintes modalidades de parceria entre a Administração Pública e o terceiro setor:

- **Contratos de Gestão**, celebrados com entidades qualificadas como Organizações Sociais, nos termos da Lei federal n. 9.637/98;
- **Termos de Parceria**, celebrados com entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei federal n. 9.790/99;
- **Termos de Colaboração e Termos Fomento**, celebrados com organizações da sociedade civil em geral, nos termos da nova Lei n. 13.019/14.

Como todas as inovações legislativas, a Lei n. 13.019/14 traz uma série de desafios à comunidade jurídica. Afinal de contas, leva-se algum tempo até que se estabeleçam consensos acerca da interpretação dos textos legais e de sua correta aplicação a casos concretos. Ainda que esse processo interpretativo esteja em seu início, é possível assinalar algumas das principais mudanças que passam a ter vigência a partir de 27 de julho de 2015, quando entra em vigor a nova lei.

2. 'MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL'

2.1. O QUE É

É a Lei federal n. 13.019/14, que institui normas gerais para parcerias voluntárias celebradas, sob a forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, entre a Administração Pública (nos três níveis de governo: União, Estados e Municípios) e as entidades civis sem fins lucrativos.

2.2. A QUEM SE APLICA

A todas as organizações da sociedade civil, entendidas como as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (que não distribuem os seus resultados entre seus dirigentes, associados e colaboradores, destinando-os integralmente às suas finalidades estatutárias) e que tenham interesse em celebrar parcerias com a Administração Pública.

A todos os entes da Administração Pública (União, Estados e Municípios) que tenham interesse em celebrar parcerias, sob a forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, com entidades do terceiro setor. Para tanto, eles devem regulamentar a Lei n. 13.019/14 por meio de Decreto. Um dos primeiros entes federativos a fazer isso foi Município de Curitiba-PR, que editou o Decreto municipal n. 1.100/14.

2.3. A QUEM NÃO SE APLICA

Aos Contratos de Gestão celebrados entre a Administração Pública e entidades qualificadas como Organizações Sociais, os quais seguem disciplinados pela Lei n. 9.637/98.

Aos Termos de Parceria celebrados com entidades qualificadas como OSCIP, que seguem disciplinados pela Lei n. 9.790/99 e que sofrerão aplicação apenas parcial da Lei n. 13.019/14 (a extensão dessa aplicação parcial deve ser definida no Decreto que regulamentar a lei em cada ente da Administração Pública).

Às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas conflitarem com a nova Lei, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento.

Às transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário.

2.4. MODALIDADES DE PARCERIA PREVISTAS

Termo de Colaboração e o Termo de Fomento.

A disciplina jurídica de cada um deles é idêntica, sendo que ambos têm por escopo a transferência voluntária de recursos para a execução de planos de trabalho em regime de cooperação com organizações da sociedade civil.

A única diferença entre ambos é que no Termo de Colaboração a iniciativa da parceria é da Administração Pública, enquanto no Termo de Fomento a proposta da parceria é da entidade do terceiro setor.

2.5. ATIVIDADES QUE PODEM SER DESENVOLVIDAS EM PARCERIA

Quaisquer atividades de interesse público que não envolvam, direta ou indiretamente:

- delegação das funções de regulação, de fiscalização e do exercício do poder de polícia;
- atividades exclusivas do Estado (a lei não especifica quais seriam essas atividades exclusivas além daquelas mencionadas acima);
- prestação de serviços ou de atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado;
- contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado; e
- apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de materiais consumíveis ou outros bens.

2.6. REQUISITOS GERAIS A SEREM PREENCHIDOS PELAS ENTIDADES PARA A CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS

Existência de no mínimo 3 anos, experiência prévia na realização do objeto da parceria e capacidade técnica operacional.

Estatuto contendo objetivos de promoção de atividades de relevância pública, Conselho Fiscal, previsão de destinação do patrimônio a outra entidade similar em caso de dissolução e observância das Normas Brasileiras de Contabilidade e publicidade dos relatórios contábeis.

Documento de propriedade de imóvel caso este seja necessário à execução do projeto, certidões de regularidade fiscal e de existência jurídica (cópia de estatuto e alterações devidamente registrados), ata de eleição de diretoria e relação nominal dos dirigentes, documento que comprove o funcionamento da entidade no endereço informado no Cartão CNPJ.

2.7. UM NOVO ÓRGÃO FEDERAL

A lei prevê a criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, a ser composto por entidades e representantes governamentais, para divulgar boas práticas, propor e apoiar ações voltadas ao fortalecimento das relações de colaboração e fomento.

2.8. PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA DO PODER PÚBLICO

Exigência de que a Administração Pública publique nos meios oficiais de divulgação os valores aprovados anualmente para investimento em parcerias, bem como a relação de todas as parcerias celebradas nos últimos cinco anos.

2.9. TRANSPARÊNCIA DAS ENTIDADES

Exigência de que a entidade publique em seu site todas as parcerias celebradas com o Poder Público.

2.10. NOVO MODELO DE LICITAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS

Determinação de que os Termos de Colaboração e os Termos de Fomento apenas sejam celebrados após a realização de um processo licitatório específico, denominado 'Chamamento Público'. Esse processo é detalhado minuciosamente na lei e tem como objetivo selecionar as entidades aptas a celebrarem ajustes com o Poder Público. A lei traz requisitos do edital, procedimento, critérios de seleção, hipóteses de dispensa e ineligibilidade, e vedações de participação.

A lei afasta expressamente a aplicação da Lei Geral de Licitações (Lei federal n. 8.666/93) aos Termos de Colaboração e Termos de Fomento.

2.11. PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Por meio do 'Procedimento de Manifestação de Interesse Social', organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar projetos de atividades a serem prestadas em parceria com o Poder Público. Caso o projeto seja aceito, o Poder Público lançará edital de Chamamento Público para selecionar a entidade mais apta a executá-lo.

2.12. REGRAS GERAIS PARA EXECUÇÃO DAS PARCERIAS

2.12.1 Regulamento próprio de aquisição de bens e serviços

As entidades deverão adotar regulamento próprio para contratação de serviços e compras de materiais com recursos públicos, observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, podendo a entidade valer-se de sistema eletrônico disponibilizado pela Administração Pública.

2.12.2 Prorrogação do prazo

Possibilidade de prorrogação do prazo de vigência da parceria, desde que devidamente fundamentada e apresentada até 30 dias antes do seu fim. Quando o Poder Público der causa a atraso na liberação dos recursos, a prorrogação será no período exato ao do atraso.

2.12.3 Alteração do objeto

Vedação da modificação do objeto, exceto no caso de ampliação de metas, após aprovação e adequação do plano de trabalho.

2.12.4 Atuação em rede

Possibilidade de atuação em rede, por duas ou mais entidades, sendo uma delas responsável pela parceria, devendo todas terem mais de 5 anos de constituição, mais de 3 anos atuando em rede e comprovada capacidade técnico-operacional para a execução do objeto.

2.12.5 Movimentação Financeira

Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados e geridos em conta bancária específica de instituição financeira pública indicada pela Poder Público, podendo ser aplicados em cadernetas de poupança, em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública. Todos os rendimentos serão obrigatoriamente aplicados no objeto da parceria.

Todas as movimentações de recursos deverão ser efetuadas eletronicamente, mediante depósito em conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços. Excepcionalmente os pagamentos poderão ser feitos em espécie, observados os limites legais.

2.12.6 Utilização dos Recursos

É proibida a utilização dos recursos da parceria para pagamentos de despesas a título de taxa de administração, ou cuja finalidade seja diversa da expressa em plano de trabalho, ou anteriores ou posteriores à vigência da parceria; para remuneração de servidores públicos; para pagamento de multas, juros e correção monetária; para publicidade (exceto estritamente vinculada ao objeto da parceria); e para obras de ampliação de estrutura física da entidade.

Veda-se também a transferência dos recursos para associações de servidores, clubes, partidos políticos e entidades similares.

2.13. REMUNERAÇÃO DE DIRIGENTES

É permitida a remuneração de dirigentes e de pessoal diretamente vinculado ao Plano de Trabalho com os valores recebidos, especificando quais valores podem ser incluídos: impostos, contribuições sociais, FGTS, férias, 13º salário, verbas rescisórias e demais encargos sociais. Estes gastos devem ser detalhados no Plano de Trabalho e se relacionarem ao objeto do respectivo Termo.

2.14. CUSTOS INDIRETOS

É permitido o pagamento de custos indiretos em até 15% (quinze por cento) do valor da parceria, desde que previstos no Plano de Trabalho e comprovados. São considerados custos indiretos, dentre outros: gastos com internet, transporte, aluguel, telefone, serviços contábeis e assessoria jurídica.

2.15. FISCALIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Ampla fiscalização e controle durante a vigência da parceria, com visitas *in loco* e emissão de relatório técnico.

Normas minuciosas de prestação de contas, com apresentação de Relatório de Execução do Objeto e Relatório de Execução Financeira, bem como apresentação de relatórios pelo gestor do termo (agente público especificamente designado para gerir a parceria com poderes de controle e fiscalização).

Determinação de prazos para a prestação de contas, a análise preliminar da Administração Pública e seu resultado final.

2.16. SANÇÕES

Em caso de execução inadequada da parceria, poderão ser aplicadas as penalidades de advertência, suspensão temporária de participação em chamamentos públicos e impedimento de celebrar parcerias por até 2 (dois) anos e declaração de inidoneidade.

2.17. RESPONSABILIDADES

Responsabilidade exclusiva da entidade pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do Termo de Colaboração ou Termo de Fomento.

Responsabilidade da entidade ou do dirigente pelo ressarcimento ao erário.

Responsabilidade solidária da autoridade administrativa competente caso não apure as irregularidades da prestação de contas feita pela entidade.

Responsabilização penal, civil e administrativa pela restituição dos cofres públicos do administrador público, do gestor do termo, da entidade e seus dirigentes, bem como do agente público que assinar parecer concluindo indevidamente pela capacidade técnico-operacional de entidade. O parecerista também será responsabilizado pelas atividades que forem realizadas em desacordo com o aquilo que tenha sido atestado no parecer.

2.18. NOVAS HIPÓTESES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A nova Lei alterou a Lei federal n. 8.429/92, criando novas hipóteses expressas de atos de improbidade.

Dentre os atos que causam dano ao erário, passaram a ser considerados atos de improbidade, dentre outros: 'frustar, burlar ou dispensar indevidamente chamamento público, permitir a utilização dos recursos transferidos via parceria sem a observância das formalidades legais, ser negligente em celebrar, fiscalizar e analisar as prestações de contas e liberar recursos irregularmente'.

Dentre os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, passou a ser considerado ato de improbidade: 'descumprir normas referentes à celebração, fiscalização e aprovação de contas das parcerias'.

2.19. TRANSIÇÃO

As parcerias existentes permanecerão regidas pela legislação vigente à época de sua celebração ou prorrogação, sem prejuízo da aplicação subsidiária da nova Lei, no que for cabível, em benefício do objeto da parceria.

2.20. VIGÊNCIA

A partir de 27 de julho de 2015, nos termos da Medida Provisória n. 658/14, convertida na Lei federal n. 13.102/15, que alterou o artigo 88 da Lei n. 13.019/14.

REALIZAÇÃO

INSTITUTO ATUAÇÃO

ELABORAÇÃO

Prof. Dr. FERNANDO BORGES MÂNICA

DISTRIBUIÇÃO

INSTITUTO GRPCom

contato@atuacao.org.br