

Um olhar sobre os principais elementos da Lei n. 13.019/14.

Candice Ferreira de Araújo¹

A Lei n. 13.019/2014² foi fruto da agenda política conduzida pela Secretaria de Governo da Presidência da República e desenvolvida em permanente diálogo com as Organizações da Sociedade Civil - OSC³. A partir desta mobilização, a lei foi inicialmente estruturada nos seguintes eixos: contratualização⁴, sustentabilidade⁵ e conhecimento⁶. Nascia assim o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, a fim de estabelecer um novo regime jurídico e regular a parceria⁷ das diversas esferas da administração pública⁸ com as Organizações da Sociedade Civil, com regras claras e válidas para todo o país.

A aplicação da Lei n. 13.019, de 2014, possui abrangência nacional, proporciona maior segurança jurídica aos envolvidos, possibilitando que cada ente federativo atenda às

¹ Contadora, Especialista em Controle e Gestão das Entidades do Terceiro Setor;

² 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.

³ Art. 2, inciso 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;

⁴ Parcerias com a administração pública em geral, com especial enfoque à implementação da Lei 13.019/2014. (Secretaria de Governo da Presidência da República, Entenda o MROSC. Brasília, 2016)

⁵ Simplificação e desburocratização do regime tributário (imunidades e isenções incidentes sobre as OSCs, proposta de Simples Social, incentivos fiscais) e dos títulos e certificados outorgados pelo Estado. (Secretaria de Governo da Presidência da República, Entenda o MROSC. Brasília, 2016)

⁶ Produção de estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil e suas parcerias com a administração pública. (Secretaria de Governo da Presidência da República, Entenda o MROSC. Brasília, 2016)

⁷ Lei 13019/2014, inciso 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;

⁸ Administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal.

necessidades locais, considerando e valorizando sua autonomia desde que se observe as regras gerais.

“A participação social, fortalecimento da sociedade civil e transparência na aplicação dos recursos públicos, são princípios que devem orientar a aplicação e interpretação da lei em todo o território nacional.” (Entenda o MROSC - 2016)

Novos instrumentos

O artigo 2º define os novos instrumentos de contratualização que deverão ser utilizados ao celebrar parcerias com as OSC, independente de certificação ou qualificação, ou seja, menos burocracia, visando estimular que mais organizações participem da gestão pública democrática.

Quando não houver repasse de recursos, será firmado o acordo de cooperação⁹. Havendo a transferência de recursos, os instrumentos inovadores serão os termos de fomento¹⁰ e de colaboração¹¹.

Será adotado o termo de colaboração, para a consecução de planos de projetos¹² ou atividades¹³ parametrizados pela administração pública, nesse caso, a OSC atuará a fim de colaborar com sua execução. O termo de fomento busca atrair ações inovadoras para que o estado possa adota-las.

A nova lei passa a trazer a regulamentação sobre a celebração de parcerias entre as OSC e o Poder Público, não se utilizando mais a lei n. 8.666/93, que estabelecia a contratualização através dos convênios. Com isso, estes serão utilizados para a relação entre os entes federados, para os quais os mesmos foram criados, sendo admitido também na celebração de parcerias com entidades filantrópicas na área da saúde.

⁹ 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;

¹⁰ 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

¹¹ 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;

¹² 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;

¹³ 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;

Chamamento Público¹⁴

A lei determina procedimentos claros, objetivos e simplificados. Sob esta nova ótica, é primordial que a administração pública realize o chamamento público, visto que propicia estabelecer critérios para a seleção de organizações, circunstanciando o objetivo de parceria, as metas a serem alcançadas, os custos, os indicadores quantitativos e qualitativos, de avaliação e de resultados.

O edital deverá ser amplamente divulgado com antecedência mínima de trinta dias, observado os critérios obrigatórios a fim de serem julgados por uma comissão de seleção previamente designada. Para os projetos financiados com recursos de fundo específico, tal procedimento caberá ao conselho gestor legalmente constituído, seguindo assim, a essência desta lei.

A lei estabelece, ainda, a possibilidade de a administração pública realizar uma parceria sem a realização do chamamento público e distinguir em quais situações é permitido tal dispensa: em caso de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social, aos programas de proteção às pessoas ameaçadas, às atividades vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que, as OSC estejam previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. Outra situação de dispensa, ocorre em caso de paralisação ou sua iminência, para as atividades de relevante interesse público, durante um prazo de 180 dias.

A lei também prevê a hipótese de inviabilidade de realizar o chamamento público, em razão da natureza singular do objeto e das metas a serem atingidas por uma organização específica. A inexigibilidade se dá quando o objeto for incumbência prevista em acordo, ato, ou compromisso internacional, as transferências autorizadas em lei, as subvenções previstas no artigo 13, parágrafo 3º, inciso I, da lei n. 4.320/64 e as emendas parlamentares.

O gestor público¹⁵ deverá publicar pelo menos cinco dias antes da formalização da parceria, as justificativas das razões de não ter realizado o chamamento público e dar transparência a todas as informações da parceria, evidenciando a democracia no acesso aos recursos, com transparência e efetividade.

Remuneração de Dirigentes¹⁶

¹⁴ XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

¹⁵ gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;

¹⁶ IV - dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração

O dirigente de organização poderá fazer parte da equipe encarregada da execução do plano de trabalho e ter os encargos sociais e trabalhistas custeados com recursos públicos, durante o período da execução. A lei permite a remuneração de pessoal próprio de Organização da Sociedade Civil durante a vigência da parceria.

Caso não haja o desligamento da equipe, a verba rescisória poderá ser mensurada e transferida à uma conta bancária da organização, desde que o valor seja equivalente ao período da parceria e atestado devidamente seus cálculos.

Prestação de Contas¹⁷

A efetiva utilização do recurso da parceria é de responsabilidade da OSC e da administração pública, que passam a compartilhar responsabilidades sobre a prestação de contas, expressando uma execução cuidadosa subsidiada por um excelente planejamento.

O dever de prestar contas, surge no momento da liberação da primeira parcela, observando os prazos estabelecidos na lei n. 13.019/14: anualmente ao fim de cada exercício se a parceria exceder um ano, ou no final da sua execução, em até 90 dias.

Seu principal objetivo é avaliar o cumprimento do objeto, comparando as metas propostas e os resultados alcançados, junto aos comprovantes da realização de todas as atividades previstas no plano de trabalho.

Outros mecanismos possibilitam que a Administração Pública acompanhe a execução durante todas as etapas e não somente ao final, a fim de facilitar a comprovação da efetividade, a cultura da gestão e o controle dos resultados, a pesquisa de satisfação aos beneficiários, as visitas locais são ferramentas disponíveis ao poder público. O ente público poderá contar com o apoio técnico de terceiros para elaborar o relatório técnico a ser apresentado à comissão de monitoramento e avaliação¹⁸.

A lei traz um novo olhar aos resultados alcançados, e o relatório de execução financeira que deverá ser apresentado caso haja descumprimento dos resultados esperados, compete comprovar a movimentação dos recursos e a descrição das despesas.

A administração pública deverá emitir o termo de conclusão em até 300 dias após o recebimento da prestação de contas, que poderá: ser avaliada sem ressalvas, se evidenciar improbidade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em danos ao erário;

pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros

¹⁷ XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases.

¹⁸ XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública

aprovada com ressalva, ou irregular, quando ocorrer descumprimento injustificado das metas estabelecidas, ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, a lei permite a devolução de recursos através de ações compensatórias de interesse público, desde que não haja dolo ou fraude, através de um novo plano oferecido pela organização.

Todo o processo de elaboração desta regulamentação foi salutar por incentivar a participação da sociedade civil e responsabilizar os envolvidos à concepção das regras e condições de contratualização. Cabe ao Estado, oferecer as condições necessárias para a sociedade participar da implementação do ciclo de políticas públicas, garantindo que sejam executadas com efetividade, a partir de um enfoque de direitos humanos, a fim de manter um equilíbrio social, destinados a conservar ou a transformar a realidade de um ou vários setores da sociedade.

A próxima etapa é a implementação desta lei, e diversos atores necessitam dar continuidade ao esforço da parceria, visto que entraremos numa etapa muito importante que é fazer com que toda a construção coletiva seja respeitada, onde a mudança de cultura dos envolvidos seja alterada.

Referência Bibliográfica

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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

Entendo o MROSC. Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília 2016