

O Marco Regulatório das OSCs (Lei 13.019/2014) e a Gestão dos Fundos da Criança e do Adolescente e dos Fundos do Idoso



www.prattein.com.br

Necessidade do Marco Regulatório - Trechos do Relatório Final da CPI das ONGs (2010)

- *“Existe um verdadeiro ‘vazio legislativo’ no tocante às relações entre o Estado e as ONGs.”*
- *“A legislação atual não prevê mecanismos eficazes de controle prévio e seleção pública das entidades que receberão recursos públicos, de regras para elaboração e aprovação de plano de trabalho, de meios de fiscalização da execução do objeto conveniado, de sanções para agentes públicos e dirigentes de entidades que derem causa a malversação de recursos públicos ...”*
- *“Verifica-se total incapacidade dos órgãos concedentes de exercerem a contento suas obrigações quanto ao controle das contratações que realizam. Os órgãos repassadores estão desestruturados para o desempenho de suas atribuições, desde o exame e aprovação dos projetos, ao acompanhamento concomitante da execução e à análise das prestações de contas.”*

Necessidade do Marco Regulatório - Trechos do Relatório Final da CPI das ONGs (2010)

- *“Ao avançarmos, num novo marco legal, em direção à implementação de um sistema de parceria fundado em planejamento prévio, processo seletivo obrigatório (exceto em casos excepcionais) com critérios objetivos e transparentes, e na consciência de que os recursos envolvidos nos convênios são públicos (...) estaremos dando um enorme passo para rever a estratégia de atuação política das entidades e dos ocupantes e pretendentes a cargos políticos ...”*
- *“Recomenda-se ao Congresso Nacional a aprovação de projeto de lei que estabeleça o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público.”*

Necessidade do Marco Regulatório – Visão da ABONG em defesa da nova lei (2014)

- *“O desenvolvimento do potencial das OSCs brasileiras está sendo tolhido pela falta de um marco legal adequado. A realização de parcerias entre organizações e governos está cada vez mais difícil, pois a legislação é confusa e deixa os administradores públicos e as organizações em situação de insegurança jurídica.”*
- *“A legislação atual, difusa e desarticulada, dificulta o trabalho das OSCs sérias e não é eficiente no combate às fraudes. Quando casos de desvio ou mau uso de recursos públicos são denunciados, em geral a culpa é atribuída genericamente às OSCs, quando a responsabilidade deveria ser compartilhada com os gestores públicos que repassaram recursos para entidades não confiáveis.”*
- *A difamação do conjunto das OSCs solapa a confiança da sociedade nas suas próprias organizações e enfraquece a democracia, na medida em que a esfera pública, governamental e não governamental, fica desacreditada.”*

Observação inicial

A seguir são destacados alguns pontos da Lei 13.019/2014, tendo em vista subsidiar os Conselhos da Criança e do Adolescente e os Conselhos do Idoso para o planejamento e a realização de transferências de recursos de seus respectivos Fundos para Organização da Sociedade Civil (OSC).

Evidentemente, a adequada consideração dessa lei exige o exame detalhado de todos os seus artigos.

Lei 13.019/2014 – Definições

Artigo 2º:

- Administração pública: União, Estados, DF, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias.
- Conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Lei 13.019/2014 – Definições

Artigo 2º:

- A administração pública pode fazer parcerias com:
 - Entidades privadas sem fins lucrativos
 - Cooperativas Sociais
 - Organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público
- Objeto das parcerias:
 - Atividades (operações contínuas ou permanentes)
 - Projetos (operações limitadas no tempo)(Ambos geradores de “produto destinado à satisfação de interesses compartilhados”)

Lei 13.019/2014 – Definições

Artigo 2º:

- Chamamento público: procedimento de seleção de OSCs para firmar parcerias, que garanta:
 - Isonomia
 - Legalidade
 - Impessoalidade
 - Moralidade
 - Igualdade
 - Publicidade
 - Proibição administrativa
 - Vinculação ao instrumento convocatório
 - Julgamento objetivo

Lei 13.019/2014 – Definições

Artigo 2º:

- Comissão de seleção (processa e julga chamamentos públicos)
- Comissão de monitoramento e avaliação (monitora e avalia as parcerias)
- Prestação de contas (procedimento de avaliação e verificação do cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos)

Lei 13.019/2014 – Definições

Artigo 2º:

- Três instrumentos de parceria:
 - Termo de colaboração (iniciativa da administração pública para atividades ou projetos por ela concebidos / envolve recursos financeiros)
 - Termo de fomento (iniciativa da OSC para projetos por ela propostos / envolve recursos financeiros)
 - Acordo de cooperação (não envolve recursos financeiros)

Artigo 3º:

- Outros instrumentos:
 - Termo de Parceria das OSCIP
 - Contrato de Gestão das OS
 - Termos de Compromisso Cultural (Lei Cultura Viva)
- “Convênios” são admitidos apenas para:
 - OSCs filantrópicas prestadoras de serviços de saúde no âmbito do SUS
 - Parcerias entre entes públicos

Lei 13.019/2014 – Definições

Convênios

- Art. 84-A: A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.
- Art. 84, Parágrafo único: São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas
II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º (OSCS que atuam no âmbito do SUS)

Lei 13.019/2014 – Diretrizes para o estabelecimento de parcerias

Artigo 6º:

- Fortalecimento institucional das OSCs e incentivo para que elas cooperem com o poder público.
- Priorização do controle de resultados.
- Incentivo ao uso de tecnologias da informação e comunicação.
- Cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as OSCs.
- Uso de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade.
- Ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação.
- Sensibilização e qualificação de gestores públicos para parcerias com OSCs.
- Adoção de práticas que coíbam a obtenção de benefícios indevidos.
- Busca de ações inovadoras.

Lei 13.019/2014 – Transparência

Artigo 10:

- A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho.

Artigo 11:

- A OSC deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

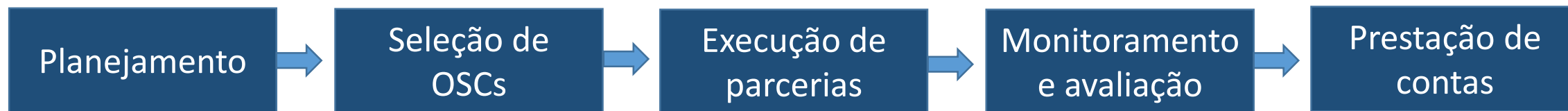
Lei 13.019/2014 - Chamamento público

- Artigo 16: O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.
- Artigo 18: Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, pelo qual as OSCs, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.
- Artigo 21: A realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social:
 - Não implicará necessariamente na execução de chamamento público
 - Não dispensa a convocação por meio de chamamento público para a celebração de parceria.

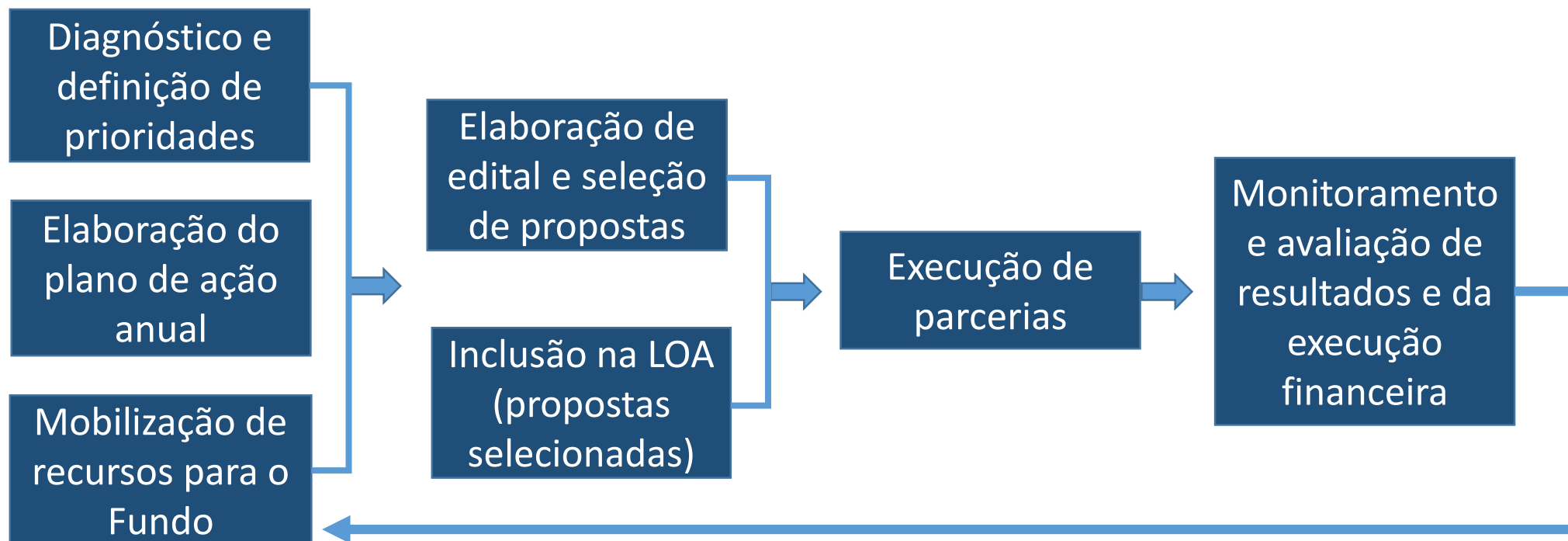
Participação dos Conselhos no chamamento público

- Lei 13.019/2014, Artigo 16, Parágrafo único: Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.
- Decreto 8.726/2016: regulamenta a Lei 13.019/2014 para parcerias entre a administração pública federal e as OSCs.
 - Artigo 8, § 2º: O chamamento público para celebração de parcerias executadas com recursos de fundos específicos, como o da criança e do adolescente, do idoso e de defesa de direitos difusos, entre outros, poderá ser realizado pelos respectivos conselhos gestores, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da Lei nº 13.019, de 2014, e deste Decreto.

Fases previstas na Lei 13.019/2014



Processo de gestão do Fundo pelo Conselho



Lei 13.019/2014 – Fase 1: Planejamento

Artigo 22: Devem constar dos planos de trabalho de parcerias a serem celebradas mediante termo de colaboração ou termo de fomento:

- Descrição da realidade que será objeto da parceria
- Metas a alcançar
- Previsão de receitas e despesas
- Forma de execução das atividades
- Parâmetros para aferição das metas

Lei 13.019/2014 – Fase 1: Planejamento

Artigo 24, § 1º: O edital de chamamento público especificará, no mínimo:

- A programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria.
- O objeto da parceria
- Datas, prazos, condições, local e forma de apresentação de propostas.
- Datas e critérios de seleção e julgamento das propostas.
- Valor previsto para a realização do objeto.
- Minuta do instrumento de celebração da parceria.

Decreto Federal 8.726/2016 – Fase 1: Planejamento

Pontos relevantes adicionados:

Artigo 9º: O edital de chamamento público especificará:

- Inciso II: O objeto da parceria com indicação da política, do plano, do programa ou da ação correspondente.
- § 7º O edital de chamamento público deverá conter dados e informações sobre a política, o plano, o programa ou a ação em que se insira a parceria para orientar a elaboração das metas e indicadores da proposta pela organização da sociedade civil.

Lei 13.019/2014 – Fase 2: Seleção de OSCs - Critérios

- Artigo 27: O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento.

§ 1º As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos.

§ 2º Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público.

Lei 13.019/2014 – Fase 2: Seleção de OSCs - Dispensa de chamamento público

Situações em que o chamamento poderá ser dispensado ou será inexigível:

- Artigo 30:
 - Inciso I: urgência decorrente de paralização de atividades de interesse público.
 - Inciso III: quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.
 - Inciso VI: atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por OSCs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.
- Artigo 31: quando houver inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Lei 13.019/2014 – Fase 3: Execução de parcerias

Artigos 33 e 34 - Requisitos que as OSCs devem atender para a celebração de parcerias:

- Objetivos voltados a finalidades públicas relevantes.
- Previsão de transferência de patrimônio para PJ de igual natureza em caso de dissolução da entidade.
- Escrituração de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade.
- No mínimo 1, 2 ou 3 anos de existência com CNPJ ativo, conforme a parceria seja celebrada, respectivamente, em municípios, DF ou UFs, União, podendo haver redução de prazo se nenhuma organização atingi-los.
- Certidões de regularidade fiscal , previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa.
- Certidão de existência jurídica.
- Ata de eleição do quadro dirigente.

Lei 13.019/2014 – Fase 3: Execução de parcerias

Artigo 35: Condições para a celebração de parcerias:

- Inciso II: Indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria.
- Inciso III: demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto.
- Inciso IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta lei.
- Inciso V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se a respeito dos vários itens da proposta (mérito, viabilidade de execução, etc.).
- Inciso VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria da administração pública.

Lei 13.019/2014 – Fase 3: Execução de parcerias – disponibilidade orçamentária

Lei 13.019/2014:

- Artigo 35: Deve haver indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria.

Decreto Federal 8.726/2016:

- Artigo 9º, § 1º: Nos casos das parcerias com vigência plurianual ou firmadas em exercício financeiro seguinte ao da seleção, o órgão ou a entidade pública federal indicará a previsão dos créditos necessários para garantir a execução das parcerias nos orçamentos dos exercícios seguintes.
- Artigo 24: A celebração do termo de fomento ou do termo de colaboração depende da indicação expressa de prévia dotação orçamentária para execução da parceria.

Lei 13.019/2014 – Fase 3: Execução de parcerias que envolvam atuação em rede

Artigo 35-A: É permitida a atuação em rede desde que a OSC signatária do termo de colaboração ou fomento possua:

- Inciso I: mais de 5 anos de inscrição no CNPJ.
- Inciso II: capacidade técnica e operacional para supervisionar as demais OSCs.
- Parágrafo único: a OSC celebrante deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes.

Lei 13.019/2014 – Fase 3: Execução de parcerias

Artigo 42: O termo de colaboração ou termo de fomento deverá incluir entre suas cláusulas:

- Inciso I: Descrição do objeto pactuado.
- Inciso II: Obrigações das partes.
- Inciso III: Valor total e cronograma de desembolso.
- Inciso VI: A vigência e as hipóteses de prorrogação.
- Inciso VII: Obrigação de prestar contas.
- Inciso VIII: Forma de monitoramento e avaliação.
- Parágrafo único: Constará como anexo o plano de trabalho.

Decreto Federal 8.726/2016 – Fase 3: Execução de parcerias

- Artigo 21: A cláusula de vigência de que trata o inciso VI do caput do art. 42 da Lei 13.019/2014, deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, passível de prorrogação, desde que o período total de vigência não exceda cinco anos.

Parágrafo único. Nos casos de celebração de termo de colaboração para execução de atividade, o prazo, desde que tecnicamente justificado, poderá ser de até dez anos.

Decreto Federal 8.726/2016 – Fase 3: Execução de parcerias

Artigo 33: Liberação de recursos para a OSC selecionada

- § 1º: Os recursos serão depositados em conta corrente específica, isenta de tarifa bancária, em instituição financeira pública, que poderá atuar como mandatária do órgão ou da entidade pública na execução e no monitoramento dos termos de fomento ou de colaboração.
- § 2º: Os recursos serão automaticamente aplicados em cadernetas de poupança, fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, enquanto não empregados na sua finalidade.

Lei 13.019/2014 – Fase 4: Monitoramento e avaliação

- Artigo 58, § 2º: Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada
- Artigo 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação.
 - § 2º: No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei.
- Artigo 60: Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo.

Lei 13.019/2014 – Fase 5: Prestação de contas

- Artigo 63, § 1º: A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos.
- Artigo 64: A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter (...) a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.
 - § 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.
- Artigo 66: A prestação de contas dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho.
 - Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver:
 - I - relatório de visita técnica in loco eventualmente realizada durante a execução da parceria.
 - II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada.

Lei 13.019/2014 – Validade para os municípios

Artigo 88, § 1º: Para os Municípios, a Lei 13.019/2014 entra em vigor a partir de 01/01/2017.