



Lei 13.019/2014

Fortalecer
a sociedade civil e
ampliar
a democracia

Iniciativa



Comitê Facilitador Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil

Associação Brasileira de ONGs – ABONG

Cáritas Brasileira

Confederação Brasileira de Fundações – CEBRAF

Fundação Grupo Esquel Brasil

Grupo de Instituto, Fundações e Empresas – GIFE

Movimentos dos Atingidos por Barragens – MAB

Movimento dos Sem Terra – MST

União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFs/Pastorais Sociais

Conselho Latino-Americano de Igrejas - Região Brasil

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

Federação Nacional das APAES - FENAPAES

Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS

Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC

Rede Evangélica Nacional de Ação Social - RENAS

Realização:



Apoio:



Cartilha Lei 13.019

Coordenação

Vera Masagão Ribeiro - Abong

Redação

Nicolau Soares - Observatório da Sociedade Civil

Consultoria Jurídica

Szazi Bechara Storto Advogados - Paula Storto

Ilustração de capa

Vicente Mendonça

Projeto gráfico e diagramação

Tadeu Araújo



Uma conquista das OSCs brasileiras

A aprovação da lei 13.019/2014 foi uma conquista das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) brasileiras. Fruto de anos de mobilização e debates em todo o campo, em especial por parte das organizações que compõem a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs, a lei traz boas novidades para todos que escolhem colocar a mão na massa e construir organizações que trabalham por um país melhor.

A lei altera para melhor a forma como são regidas as parcerias entre OSCs e o Estado brasileiro. Com ela, organizações e administradores públicos de todas as esferas de governo terão maior segurança jurídica para agir em conjunto, fortalecendo parcerias que já mostraram que podem ser muito proveitosas para toda a sociedade.

Além de mudanças práticas fundamentais, como a criação de instrumentos adequados para substituir os convênios, possibilidade de pagamento de funcionários e medidas para garantir a transparência nos contratos, a nova legislação traz algo maior: o reconhecimento pelo Estado brasileiro da importância da sociedade civil organizada e da participação social como meio de gestão pública eficiente e democrático.

Nessa direção, a lei apresentou as bases para o desenvolvimento de uma Política de Fomento e Colaboração, que envolve a criação de um ambiente jurídico favorável e programas de incentivo ao engajamento cidadão e fortalecimento das OSCs.

Mesmo trazendo avanços importantes, a lei 13.019 não esgota as demandas da Plataforma pela criação de um marco regulatório que favoreça a atuação das OSCs. Além de persistirem alguns problemas - como uma premissa de desconfiança do Estado, excesso de formalismo e demandas burocráticas e discriminatórias contra as OSCs - a nova legislação refere-se apenas às relações com a administração pública.

O marco regulatório cobrado pela Plataforma vai muito além disso. O Estado precisa se abrir para ouvir demandas e criar canais efetivos de participação social. Este é um caminho sem volta num país com uma população cada vez mais ativa politicamente. Para isso, é necessário ampliar os espaços de diálogo e formação mútua entre OSCs e administradores públicos e lutar por novos avanços legais para as organizações. Entre eles, a simplificação tributária e incentivos para doações individuais são passos fundamentais e urgentes.

As organizações da Plataforma continuarão na luta para construir uma legislação cada vez mais favorável para as OSCs.

Uma lei com história

A conquista da Lei 13.019 faz parte de uma luta de 30 anos das Organizações da Sociedade Civil brasileiras por uma legislação que promova um ambiente favorável para sua atuação autônoma.

Os principais atores envolvidos nessa discussão se uniram em 2010 na Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs, onde se articulam redes que representam mais de 50 mil organizações e movimentos sociais, para discutir e cobrar a criação de um arcabouço legal que dê mais segurança e amplie

as possibilidades de organização e atuação da sociedade civil.

Em sua primeira ação, a Plataforma conseguiu o compromisso assinado dos dois candidatos à presidência que disputaram o segundo turno das eleições daquele ano, entre eles a vitoriosa Dilma Rousseff, para a criação de um marco regulatório e de políticas de fomento para o setor.

Como resultado, foi criado em 2011 um Grupo de Trabalho (GT) reunindo representantes do Executivo e de 14 entidades nacionais ligadas a ONGs, organizações religiosas, fundações, institutos



LINHA DO TEMPO

■ AGOSTO/2010

Lançamento da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs

■ OUTUBRO/2010

A então candidata à presidência Dilma Rousseff compromete-se com a criação do Marco Regulatório

■ NOVEMBRO /2011

Criação do GT do Marco Regulatório

■ JULHO/2012

Conclusão do relatório do GT, entregue ao então ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, para apreciação da presidenta

■ OUTUBRO/2013

Plataforma lança Nota Pública cobrando do governo federal aprovação do marco regulatório das OSCs

■ 2 DE JULHO/2014

Projeto de Lei que regulamento parcerias entre OSCs e Estado é aprovado pelo Congresso Nacional e enviado para sanção presidencial

Lei avança na construção de um marco regulatório que promova um ambiente favorável à atuação das OSCs. Criação de incentivos para a participação social é próximo passo

empresariais, fóruns, redes e movimentos sociais para debater o tema.

O resultado dos mais de 40 encontros do GT está consolidado num relatório, concluído em julho de 2012. Entre outras propostas, o GT construiu um anteprojeto de lei que serviu de base para a ação da Plataforma nos debates no Congresso que levaram à aprovação da lei 13.019, sancionada pela presidenta Dilma no dia 31 de julho do mesmo ano.

Um passo importante na história da lei foram os debates da Comissão Especial que analisou a Medida Provisória 658, que adiou a entrada em vigor da lei. Melhorias na lei foram discutidas por organizações da sociedade civil, associações municipalistas e administradores públicos e incluídas no relatório final. No entanto, mesmo aprovadas por unanimidade na Comissão Mista, as propostas foram rejeitadas pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado.

O aperfeiçoamento da lei 13.019 e a criação de outras que incentivem o engajamento cidadão e a participação social estão na pauta do diálogo permanente que a Plataforma das OSC pretende manter com o Congresso Nacional.

■ **31 DE JULHO/2014**

Presidenta Dilma Rousseff sanciona a lei 13.019/2014

■ **AGOSTO/2014**

III Encontro de Signatários da Plataforma elabora documento com contribuições para o processo de regulamentação da nova lei

■ **29 DE OUTUBRO/2014**

Edição da MP 658/2014 pela Presidência, adiando a entrada em vigor da lei 13.019

■ **16 DE DEZEMBRO/2014**

Aprovação do relatório da Comissão Mista que apreciou a MP 658/2014, incluindo aperfeiçoamentos na lei

■ **26 DE FEVEREIRO/2015**

Conversão da MP 658 na Lei 13.102/2015, que prorroga a entrada em vigor da lei, com rejeição das demais propostas

■ **27 DE JULHO/2015**

Entrada em vigor da lei 13.019

Dez avanços conquistados com a aprovação da lei 13.019

1

Uma lei para o país todo

A 13.019 é uma lei geral e de abrangência nacional. Isso quer dizer que suas regras serão aplicadas em parcerias entre OSCs e entes públicos de todas as esferas, o que inclui governo federal, estadual ou municipal e mesmo autarquias, fundações e empresas públicas. Com isso, as organizações não precisam mais se tornar especialistas em uma nova legislação para cada novo instrumento que formalizarem com o Poder Público. A maior uniformização das normas para parcerias contribui para a estabilidade que essas relações precisam, diminuindo custos, aumentando a confiança entre as partes e fortalecendo as organizações.

2

Reconhece autonomia das OSCs

A legislação reconhece de forma clara a importância da atividade autônoma das OSCs em prol do interesse público e a possibilidade de seu financiamento com recursos do Estado. A prova disso está nos artigos 5º e 6º da Lei, que estabelecem, respectivamente, os princípios fundamentais aplicáveis às parcerias e as diretrizes do regime jurídico de fomento e colaboração. Entre eles, destacam-se o protagonismo, a independência e a participação das OSCs, além do incentivo ao fortalecimento institucional e à organização da sociedade civil.

3

Acaba com os convênios e cria instrumentos específicos

Talvez a conquista mais importante da nova legislação tenha sido essa: proibição de utilizar os convênios como instrumento para a celebração de parcerias entre OSCs e Poder Público. O convênio é um instrumento pensado para as parcerias entre a União e os entes federados, ou seja, governos estaduais e municipais. Sua aplicação às relações envolvendo as organizações é uma das principais fontes de problemas, por forçar entidades de natureza privada (as OSCs) a se enquadrarem em regras do direito público. Com a nova lei, essa confusão acaba. Em seu lugar, foram criadas duas novas figuras: o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração, ambas com exigências e fundamentos legais pensados especificamente para as OSCs.

4

Cria um novo canal de participação social

Uma das novidades mais interessantes e democráticas da nova lei é o “Procedimento de Manifestação de Interesse Social”, instrumento que vai permitir que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e até mesmo cidadãos apresentem propostas de novas parcerias com o Poder Público. Ou seja, é um reconhecimento da importância da sociedade civil organizada para dar voz à população e sugerir de forma direta caminhos para que o Estado possa melhor atender às demandas populares. Importante destacar: todas as propostas deverão se transformar em editais com chamamento público, garantindo que as organizações mais capacitadas para o trabalho sejam escolhidas.

5

Permite remuneração de trabalhadores das OSCs

A lei estabelece que funcionários de OSCs que atuam diretamente em projetos de cooperação com o Estado podem ser remunerados com os recursos da parceria. Antes da lei, o entendimento do Estado sobre o tema baseava-se na aplicação da lei de convênios às parcerias com as OSCs, criando um problema sério: como essa lei corretamente proíbe a remuneração de pessoal de prefeituras ou governos estaduais por meio de convênios, estendia-se esse mesmo tratamento de direito público para as organizações, entidades de natureza privada. Esse entendimento levava a uma precarização das relações de trabalho nas OSCs, que acabavam mantendo pessoal qualificado em contratos temporários, de acordo com a duração dos projetos específicos. A nova lei contribui para a superação dessa situação.

6

Processos mais transparentes

A nova lei torna obrigatória a realização de chamamento público, com garantia de ampla publicidade, para o procedimento de seleção das organizações com as quais o Estado fará parcerias. Com isso, acaba com as escolhas “direcionadas” para agradar a grupos políticos ou facilitar desvios e garante que as parcerias serão celebradas com as OSCs que demonstrem a maior capacidade de contribuir com o interesse público.

7

Favorece organizações com história

A nova lei estabelece medidas para combater o uso de “organizações fantasmas” por pessoas mal intencionadas que busquem lesar os cofres públicos ou alguma forma de favorecimento. Dessa forma, exige que a OSC tenha três anos de existência, além de experiência na área e capacidade técnica e operacional, como requisitos para participar de chamamento público.

8

Reconhece atuação das organizações em redes

A atuação em rede é uma das marcas das organizações da sociedade civil no Brasil. É por meio dessa ação articulada e organizada que conjuntos de pequenas organizações locais conseguem unir suas forças para buscar objetivos maiores, em escala estadual ou até mesmo nacional. Esse modelo de ação está reconhecido na nova lei, que permite que duas ou mais OSCs se unam para a realização de uma parceria com o Estado. Isso reduz custos para todos e facilita a gestão dos recursos. Dessa forma, reconhece a capilaridade e a presença das OSCs na vida comunitária de nosso país, bem como a liberdade de associação e ação política em rede.

9

Normas específicas para repasses menores

Em um importante passo pela desburocratização da vida das OSCs, a lei estabelece normas simplificadas para a prestação de contas de parcerias com valores inferiores a R\$ 600 mil. A medida reflete o princípio da proporcionalidade e facilita a atuação de organizações menores, que dispõem de menos pessoal disponível para cumprir as pesadas exigências das prestações de contas hoje vigentes. No mesmo sentido, a lei proíbe a exigência de contrapartida financeira das OSCs, reconhecendo de forma implícita experiência e o conhecimento acumulado a maior contribuição destas entidades.

10

Cria o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração

A lei prevê a possibilidade de criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, que terá as atribuições de divulgação de boas práticas, proposição e apoio a políticas e ações de fortalecimento e garantia da independência das OSCs em geral, inclusive nas suas relações de parceria. Ele também deverá atuar de forma transversal na Administração Pública, para promover entendimentos sobre as normas relativas às parcerias com OSCs. Em resumo, será um órgão da administração, com participação da sociedade civil, voltado inteiramente para o fortalecimento das organizações.



Próximos passos: aperfeiçoar a lei 13.019 e continuar avançando

A lei 13.019 é sem dúvida um grande avanço para as OSCs. No entanto, ela não atende a todas as propostas formuladas pela Plataforma para aperfeiçoar as regras que regem as parcerias entre Estado e organizações.

As mudanças reivindicadas pela Plataforma estavam contempladas no relatório da Comissão Especial que analisou a MP 658, aprovado por unanimidade por deputados e senadores membros da comissão. No entanto, o relatório foi rejeitado nos plenários da Câmara e do Senado, impedindo a inclusão de melhorias no texto da lei.

Além disso, o marco regulatório pelo qual a Plataforma luta vai muito além das parcerias com o poder público. Há outros pontos da legislação que precisam ser alterados para promover um ambiente cada vez mais favorável para a organização e participação democrática da população.

PARA MELHORAR A NOVA LEI

Discriminação contra as OSCs

Um equívoco da lei foi criar a obrigatoriedade de que a OSC indique um dirigente para responder de forma solidária pelas obrigações previstas nos termos da parceria. É uma obrigação que contraria o princípio da isonomia, uma vez que esse tipo de exigência não é feita a empresas e nenhum outro tipo de pessoa jurídica que faz contratos com a administração pública. Já existem mecanismos em outras leis que responsabilizam dirigentes por eventual ação ou omissão. Exigir que um dirigente assuma responsabilidade solidária por situações que venham a acontecer na execução do Plano de Trabalho da parceria celebrada pela entidade é um exagero e uma discriminação contra as organizações.

Exigências pesadas para gestores públicos

A lei cria obrigações onerosas e de difícil cumprimento pela Administração Pública, em especial no que se refere aos pequenos municípios. Para dar conta desse excesso de zelo, os governos precisariam aumentar seus custos com pessoal, o que prejudicaria as contas sempre apertadas da administração pública. Com isso, o risco é que os gestores não se arrisquem a celebrar parcerias com OSCs, deixando de utilizar esse instrumento tão positivo de gestão participativa e podendo até paralisar serviços públicos essenciais à população. Para melhorar, a lei precisa levar em conta a realidade de municípios brasileiros de todos os tamanhos.

AS PRÓXIMAS BATALHAS

Fundos públicos de apoio à participação cidadã

Atualmente, existem alguns fundos ou programas governamentais, como o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional do Meio Ambiente ou o Programa Cultura Viva, que dispõem recursos públicos para que organizações da sociedade civil desenvolvam projetos de interesse público. Mecanismos como esses devem ser ampliados e fortalecidos.

Além disso, novos fundos ou programas devem ser criados abarcando áreas ainda não suficientemente cobertas, como o apoio ao desenvolvimento institucional das OSCs, promoção da democracia, entre outros. Organizações menores de base popular e coletivos de jovens também devem ser incentivados, por meio de fundos de apoio a pequenos projetos e outros mecanismos que levem em conta a capacidade e o potencial dessas organizações.

Simplificação tributária

Mesmo sendo entidades sem fins lucrativos, as Organizações da Sociedade Civil são um setor econômico importante, empregando 2,1 milhões de pessoas em todo o país. Para isso, no entanto, precisam cumprir obrigações tributárias, trabalhistas e previdenciárias maiores que as micro e pequenas empresas, que são beneficiadas pelo Simples (regime tributário específico).

A Plataforma cobra a criação de um regime diferenciado, facilitado e simplificado de tributação que diminua os encargos que recaem sobre as organizações de acordo com o seu porte e reduza a burocracia, facilitando a formalização das organizações sem afetar direitos dos trabalhadores empregados no setor. Se empresas, que visam lucro para seus donos, podem ter acesso à simplificação tributária, por que não entidades que trabalham pelo bem de toda a sociedade?

Incentivos para doações

Os brasileiros não têm uma cultura de doar para organizações e movimentos sociais, preferindo ajudar diretamente outras pessoas ou contribuir com atividades religiosas. Esse é um fato que dificulta a mobilização de recursos por parte das OSCs – em especial financiamentos desvinculados de projetos temáticos específicos, que permitem maior solidez institucional às entidades.

As políticas de fomento a doações existentes no Brasil beneficiam principalmente grandes empresas. Fomentar as doações de pessoas físicas é antes de mais nada, incentivar que o cidadão participe e se envolva com as causas públicas, com o destino e a gestão de sua comunidade. Também ajudará a garantir a autonomia e independência das OSCs por meio do financiamento daquelas organizações que melhor expressam e lutam pelo bem comum das pessoas e da sociedade. É um passo importante para consolidar a democracia brasileira e, para isso, a Plataforma cobra a criação de mecanismos de incentivo fiscal para pessoas físicas, facilitando a captação de recursos pelas organizações.



O que as OSCs precisam para se adaptar

A nova lei coloca algumas regras gerais que devem ser cumpridas por todas as OSCs que queiram participar de parcerias com o Estado. Algumas exigências são exageradas, principalmente para as pequenas organizações, e a Plataforma continuará lutando para ajustá-las. Conheça as principais



Alterações no Estatuto

O Artigo 33 da lei 13.019 apresenta alguns itens que devem estar previstos no Estatuto Social da organização. De forma geral, trata-se de requisitos que a lei estabelece para averiguar que a parceria esteja sendo celebrada com organização idônea e que dispõe de boas normas de governança para o uso do recurso público. Para a Plataforma, alguns desses requisitos são excessivos e precisam ser melhorados.

Documentos obrigatórios

A legislação prevê que as OSCs possuam uma série de documentos válidos para viabilizar uma parceria com o Poder Público. Outros podem ser incluídos em cada edital, mas a lista mínima está no Artigo 34 da lei 13.019.

As organizações precisam estar atentas, pois muitos dos documentos exigidos dependem de terceiros e podem levar algum tempo para serem conseguidos. Entre eles está o documento que “evidencie a situação das instalações e as condições materiais da entidade”, quando estas forem relevantes para o objetivo da parceria.

Um ponto polêmico da nova lei é a exigência de um regulamento de compras e contratações da entidade, que deverá ser aprovado pela administração pública. As organizações consideram a necessidade de aprovação do regulamento uma ingerência em temas internos de cada entidade (como contratar seus funcionários, por exemplo). Na prática, a coisa pode ser mais grave: como a avaliação do regulamento de compras fica por conta de cada gestor, sem maior clareza das regras, essa exigência pode reabrir a insegurança jurídica que a lei busca combater. Por isso, é importante dar ampla divulgação a alguns modelos de Regulamentos de Compras e Contratações que cujo conteúdo mínimo reflita as exigências da Lei.



Exigências para a administração pública

Não são só as organizações da sociedade civil que têm obrigações a cumprir nos termos da nova lei. Os administradores públicos de todas as esferas também têm seus deveres, previstos no Artigo 35.

É fundamental que as OSCs fiquem atentas a esse artigo: ele é a principal forma de exercer o controle social sobre as ações do Estado no que diz respeito à Política de Fomento e Colaboração.

Para saber mais

Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs
<http://plataformaosc.org.br/>

Relatório do GT Marco Regulatório
http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/historico-1/relatorio_gti_agosto2012.pdf

Relatório da III Reunião de Signatários da Plataforma
<https://observatoriosc.files.wordpress.com/2015/06/encontro-signatc3a1rios-sc3adntese-dos-debates-e-encaminhamentos.pdf>

Boletins de Orientação Jurídica da Abong
<http://www.abong.org.br/ongs.php?id=8179>

Cartilha Cáritas - Marco Regulatório das Relações entre Estado e Sociedade Civil
http://caritas.org.br/wp-content/files_mf/1389029026marco_regulatoriosite-ATUALIZADO_2013.pdf

Estudo Fundação Esquel - Estimativas Preliminares do PIB das OSCs Brasileiras
<http://esquel.org.br/images/stories/Pdfs/marcolegal/estimativaspreliminaresdoPIBdasOSCsBrasileiras.pdf>

Site da SGPR sobre o MROSC
<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc>

Site do Observatório da Sociedade Civil
<https://observatoriosc.wordpress.com/>



Iniciativa



Realização:



Apoio

