Guilherme Guerra Reis e **Renata** Aparecida de Lima

Lei 13.019/14

O Marco Regulatório das OSCs

comentado por especialistas

Volume 2

FILANTROPIA

Guilherme Guerra Reis e **Renata** Aparecida de Lima

Lei 13.019/14

O Marco Regulatório das OSCs

comentado por especialistas
Volume 2

2020

DEDICATÓRIA

Dedicamos esta obra às Organizações da Sociedade Civil, que são importantes atores desenvolvedores das políticas públicas em nosso país.

Renata e Guilherme

AGRADECIMENTOS

À queles que nos inspiram e nos tornam seres humanos melhores. A todos aqueles que nos mostram nossos erros e elogiam nossos acertos. Agradecemos especialmente às organizações que sempre acreditaram em nosso trabalho, por meio de confiança, credibilidade e transparência.

"Palavra puxa palavra, uma ideia traz outra, e assim
se faz um livro, um governo, ou uma revolução,
alguns dizem que assim é que a natureza compôs as suas espécies".

Machado de Assis

Sumário

Prefácio **7**

Apresentação **9**

Capítulo III
Da formalização e da execução 11

Seção I
Disposições preliminares 13

Seção III
Das despesas 17

Seção IV
Da liberação dos recursos 21

Seção V
Da movimentação e aplicação financeira dos recursos 24

Seção VI
Das alterações 27

Seção VIi
Do monitoramento e avaliação 29

Seção VIII
Das obrigações do gestor 33

Capítulo IV
Da prestação de contas 35

Seção I
Normas gerais 37

Seção II
Dos prazos 45

Capítulo V
Da responsabilidade e das sanções 51

Seção I
Das sanções administrativas à entidade 53

Seção II
Da responsabilidade pela execução e emissão de pareceres técnicos 55

Seção III
Dos atos de improbidade administrativa 56

Capítulo VI
Disposições finais 59

Apresentação dos autores **71**

Prefácio

Ruim com ela, pior sem ela

Estamos prestes a comemorar 500 anos de Filantropia no Brasil. É certo que sem a atuação do Terceiro Setor no Brasil, nosso país viveria em total colapso. Está certo também que o cenário assim se parece, mas se ainda resta um pouco de esperança ao brasileiro quando o assunto é saúde, educação, assistência social e cultura, essa luz no fim do túnel é acenada pelas mais de 300 mil organizações sociais brasileiras.

Em matéria de desenvolvimento social, o Brasil não é para amadores. Se, por um lado, retumba o brado de um povo heroico, de outro os líderes eleitos por esse mesmo povo — ainda que nossa democracia seja bastante jovem — não otimizam os esforços para que essa liberdade tenha seu real penhor. Essa classe política, quando não está esforçada em extirpar mais recursos de diferentes setores da economia brasileira — inclusive o das ONGs —, está levantando bandeiras de políticas partidárias travestidas de políticas públicas a fim de ganhar mais votos na próxima eleição.

Tudo bolha. Nada é sustentável. E não estou falando deste governo atual ou dos últimos que passaram. Desde que me conheço por gente — ou quando comecei a entender um pouquinho de política e economia —, parece que não há interesse em desenvolver a economia popular de forma sistemática e sustentável. Daí a severa necessidade do Terceiro Setor: para enfrentar tais mazelas dos filhos deste solo de mãe tão gentil (será tão gentil assim?).

E como em qualquer setor, a fim de tentar afastar oportunistas e manter um mínimo de ordem organizacional, é necessário ter regras. E, no Brasil, ainda que existam cláusulas constitucionais sendo adulteradas por Leis Ordinárias — alguém aqui falou de Cebas? —, a legislação focada no Terceiro Setor era (e ainda é) inócua.

Quando começamos a discutir o Marco Regulatório do Terceiro Setor, comemoramos. Os sorrisos, aos poucos, transformaram-se em rugas de preocupação e, mais tarde, em suor e noites sem sono para sustentar os objetivos sociais das entidades sob a égide da nova lei.

Faltou conversa entre o Governo e as, agora declamadas, OSCs. Faltou sentar na mesa, face a face, para discutir as reais necessidades do Terceiro Setor em termos de regulamentação e fomento por parte dos Governos — não só o Federal. Lembro-me que, em março de 2014, em nosso primeiro Fórum Interamericano de Filantropia Estratégica, que acontecia em Natal, a então convidada a representar o Governo, mais especificamente a Secretaria Geral de Governo (que preparou o MROSC), suava frio para tentar acalmar os ânimos de centenas de gestores sociais, que, quase unanimemente, pediam "mais conversa entre as partes".

Muito bem. Mas eis que ela está aí. A tal da 13.019 foi promulgada em 2014 e modificada em 2015. Bastante incompleta para quem imaginava ser um "marco regulatório", mas bastante eficiente para tourear as relações entre OSCs e Governo.

O monstrinho cheio de tentáculos está crescendo e se desenvolvendo — e criando as tais jurisprudências — assunto que prefiro deixar para os autores desta obra se aprofundarem nas próximas páginas.

Aliás, aprofundar é o verbo certo para indicar o que os meus grandes amigos **Renata Lima e Guilherme Reis** — autores deste livro — fizeram para chegar ao resultado desta publicação. Muita dedicação e profissionalismo — e amor ao Terceiro Setor — trouxeram à luz uma obra não só importante, mas NECESSÁRIA para qualquer gestor de uma organização sem fins lucrativos, em especial àqueles que querem estar em paz com a legislação brasileira.

E falando em bom "advoguês"... para dirimir quaisquer controvérsias oriundas da Lei 13.019/14, as partes elegem a Rede Filantropia, no foro, ops , no primeiro volume do livro **"O Marco Regulatório das OSCs Comentado por Especialistas"** para que todos possam tirar suas dúvidas e seguir o caminho saudável da atividade social.

Boa leitura!

Marcio Zeppelini
presidente da Rede Filantropia

APRESENTAÇÃO

Esta obra é dedicada a esclarecer, do ponto de vista prático, como ocorre a relação jurídica entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública. A Lei do Marco Regulatório, Lei 13.019/14, nos desafia a cada dia, pois as regras ali estabelecidas muitas vezes não são cumpridas. Justifica-se pela série de mudanças para a formalização de parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública. O fato de vivenciarmos na prática as dificuldades enfrentadas na aplicabilidade da lei nos levou a fazer uma análise mais criteriosa dos artigos, de forma a proporcionar um melhor entendimento dos pontos de vista operacional, formal e legal, permitindo dessa forma o conhecimento geral de todos aqueles que precisam estabelecer parcerias por meio desta lei.

Conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a Lei 13.019/14 representa um avanço no que tange ao novo regime jurídico das parcerias por meio de instrumentos jurídicos capazes de assegurar a continuidade das atividades das organizações junto aos entes públicos, de modo a beneficiar diretamente a sociedade civil.

Ao ser implementada a lei, temos diversos desafios a serem superados, pois tanto a Administração Pública quanto as Organizações da Sociedade Civil ainda possuem dificuldades que, somente com a prática, poderão ser sanadas,

garantindo a efetivação dos direitos voltados às pessoas mais necessitadas de serviços sociais.

A lei visou facilitar o entendimento por meio de regras mais claras, preocupando-se mais com o resultado a ser alcançado, o que desburocratiza tendo em vista que o foco é sempre atender à sociedade civil, suprindo suas necessidades e simplificando os procedimentos.

CAPÍTULO III

Da formalização e da execução

SEÇÃO I

Disposições preliminares

Art. 42º – As parcerias serão formalizadas mediante a celebração dos termos de colaboração, de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terão como cláusulas essenciais: (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
I – A descrição do objeto pactuado;
II – As obrigações das partes;
III – Quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
IV – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
V – A contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no §1º do Art. 35º; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
VI – A vigência e as hipóteses de prorrogação;
VII – a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
VIII – A forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no §1º do Art. 58º desta lei;
IX – A obrigatoriedade da restituição de recursos nos casos previstos nesta lei;
X – A definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
XI – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
XII – A prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)

XIII – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
XIV – Quando for o caso, a obrigação de a Organização da Sociedade Civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no Art. 51º; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
XV – O livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
XVI – A faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;
XVII – A indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura de administração pública; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
XVIII – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)
XIX – A responsabilidade exclusiva da Organização da Sociedade Civil pelos gerenciamentos administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;
XX – A responsabilidade exclusiva da Organização da Sociedade Civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública à inadimplência da Organização da Sociedade Civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)

> *Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *I – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *II – Revogado. (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*

Este capítulo trata da formalização e execução de parceria. O artigo em questão apresenta como regra a todas as parcerias que a sua minuta tenha a descrição de seu objeto; as obrigações de cada uma das partes; o valor e o cronograma do desembolso, quando for o caso e, em contrapartida, nos casos em que a lei permite; a vigência e as hipóteses de prorrogação; a obrigação de prestar contas, com a definição de forma, metodologia e prazos; a forma de monitoramento e avaliação da execução do objeto da parceria; o dever de restituir os recursos, nos casos previstos em lei; a titularidade dos bens e direitos remanescentes ao fim da parceria; a prerrogativa da administração em assumir ou transferir a execução do objeto da parceria; a obrigação de manter e movimentar os recursos em conta bancária específica; o livre acesso dos agentes da administração, do controle interno e do Tribunal de Contas à execução da parceria e tudo que envolva a mesma; as regras para a rescisão da parceria por qualquer uma das partes; a indicação do foro para discutir questões que envolvam a parceria; a responsabilidade exclusiva da Organização da Sociedade Civil pelas execuções administrativa e financeira da parceria, bem como pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais que originam-se na execução da parceria.

Deverá haver cláusulas específicas tratando do que foi abordado anteriormente. Contudo, nada impede que sejam inseridas outras cláusulas

> É muito comum encontrar uma Organização da Sociedade Civil com inúmeros bens inutilizados, mas que, por terem sido adquiridos com recursos públicos, não possuem uma função após terem perdido a sua funcionalidade.

específicas a cada parceria. Dentre as cláusulas essenciais destacamos as seguintes:

- A exigência de contrapartidas. Em nosso trabalho técnico, foram observados alguns editais e minutas de instrumentos de parceria impondo à Organização da Sociedade Civil o dever de custear uma eventual diferença financeira entre o valor proposto para a execução do objeto e o real custo da parceria. Em nossa opinião, tal disposição é ilegal e contraria a lei em questão, haja vista que há impedimento expresso de contrapartida financeira (Art. 35º, §1º).
- A forma, a metodologia e o prazo para a prestação de contas. A prestação de contas é, dentre as etapas da parceria, uma das mais importantes, devido às suas consequências. Por isso, há necessidade de termos as regras claras e expressas desde o início da parceria.
- A definição e destinação dos bens adquiridos com recursos de parceria. Tal informação é de extrema importância para que a Organização da Sociedade Civil saiba ao certo o que poderá ser feito com os bens remanescentes. É muito comum encontrar uma Organização da Sociedade Civil com inúmeros bens inutilizados, mas que, por terem sido adquiridos com recursos públicos, não possuem uma função após terem perdido a sua funcionalidade.

Anexo ao termo da parceria deverá estar o plano de trabalho que fará parte do instrumento, sendo documento essencial e de grande relevância na execução da parceria.

SEÇÃO III

Das despesas

> *Art. 45º – As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do Art. 42º, sendo vedado: (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *I – Utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *II – Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;*
> *III – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *IV – Vetado;*
> *V – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *VI – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *VII – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *VIII – Revogado; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *IX – Revogado: (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *a) Revogada; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *b) Revogada; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *c) Revogada; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *d) Revogada. (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*

O artigo em questão trata das despesas vedadas de serem realizadas com recursos oriundos de parcerias. Portanto, é certo que, ao haver pagamento de alguma despesa vedada, deverá a Organização da Sociedade Civil restituir o valor dispendido à administração pública.

Há total coerência dentre as despesas vedadas, haja vista que os recursos públicos não podem ser empregados em despesas que não estejam vinculadas ao objeto da parceria.

A outra vedação é de que seja feito pagamento por parte da Organização da Sociedade Civil, a qualquer título, ao servidor ou empregado público, salvo se houver previsão legal.

Nesse ponto, devemos deixar claro que a lei em questão não permite a cessão de servidores públicos às Organizações da Sociedade Civil durante a vigência de parcerias. Esta prática é comum na vigência de contratos de gestão, instrumento que regula a parceria entre as pessoas jurídicas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais e administração pública. Contudo, no caso do contrato de gestão, tal permissão decorre de lei, em regra.

> *Art. 46º – Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *I – Remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da Organização da Sociedade Civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, 13º salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *a) Revogada; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *b) Revogada; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *c) Revogada; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *II – Diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *III – Custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria; (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *IV – Aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.*
> *§1º A inadimplência da administração pública não transfere à Organização da Sociedade Civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios. (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *§2º A inadimplência da Organização da Sociedade Civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá*

> *acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes. (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *§3º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela Organização da Sociedade Civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público. (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *§4º Revogado. (Redação dada pela lei 13.204, de 2015)*
> *§5º Vetado.*

A lei enumera, de forma clara e objetiva, as despesas que poderão ser pagas com recursos oriundos da parceria. O propósito agora é custear todas as despesas inerentes à parceria com o recurso público, haja vista o impedimento de contrapartida financeira, conforme abordado anteriormente.

É importante destacarmos que os recursos poderão ser empregados para pagamento de todas as despesas oriundas da contratação dos funcionários. Essa é uma mudança significativa, pois, na época do convênio, as organizações recebiam apenas os recursos para pagamento dos salários, o que era uma grande incoerência, pois, muitas vezes, não possuíam recursos para o pagamento dos encargos trabalhistas, tais como Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Tal medida submetia as Organizações da Sociedade Civil a uma prática danosa, qual seja de fazer parcelamento de dívidas tributárias periodicamente.

No tocante aos custos indiretos, a lei permite o pagamento de todos os que forem necessários à execução do objeto da parceria, na proporção requerida. Portanto, não há na lei um rol taxativo de custos indiretos. Tal fato decorre da necessidade de levantamento dos custos necessários a cada parceria, não sendo possível ao legislador, de forma prévia, listar o que é necessário para a execução das inúmeras possibilidades de parcerias regidas por essa lei.

Mesmo que alguns decretos regularizadores da lei em questão apresentem uma lista de possíveis custos indiretos, em nossa opinião, o rol daqueles do decreto não poderá ser taxativo, pois não compete ao decreto restringir o que a lei não restringiu.

O legislador fez questão de distinguir diárias de deslocamento, hospedagem e alimentação dos demais custos indiretos, para deixar claro que a prática na

execução das parcerias deve ser alterada, devendo a administração pública entender que todas as despesas necessárias à execução da parceria deverão ser custeadas com recursos da parceria.

É possível, ainda, a aquisição de equipamentos e a execução de obras para a adequação de espaço físico. Contudo, tanto a aquisição como a obra deverão estar previstas no plano de trabalho e guardarem vínculo com a execução do objeto da parceria.

O conteúdo do §1º é de extrema relevância, pois não permite transferir à Organização da Sociedade Civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios. Em outras palavras, a responsabilidade pelo pagamento das despesas constantes do plano de trabalho é da administração pública, sendo a Organização da Sociedade Civil responsável pelo gerenciamento dos recursos financeiros.

Essa disposição legal é de extrema importância e deverá ser utilizada pelas Organizações da Sociedade Civil quando demandadas em processos trabalhistas decorrentes do atraso no repasse de recursos públicos oriundos das parcerias previstas nesta lei e, ainda, deverá constar dos contratos de prestação de serviços vinculados à execução do objeto da parceria. Tais medidas visam resguardar o patrimônio da Organização da Sociedade Civil.

O §2º tem grande relevância prática, pois impede a retenção de parcelas quando houver inadimplência por parte da Organização da Sociedade Civil que tenha causa o atraso na transferência da liberação dos recursos pela administração pública. Tal fato é muito comum quando se fala de certidão fiscal. Muitas vezes, a Organização da Sociedade Civil não consegue manter sua regularidade fiscal em decorrência do atraso na liberação dos recursos, tornando-a inadimplente e sem certidão negativa e impossibilitando, à primeira vista, o recebimento dos repasses futuros. No entanto, o §2º auxilia a Organização da Sociedade Civil quando isso ocorrer, permitindo que a mesma receba os repasses futuros, para que possa regularizar uma situação que teve como causa o agir incorreto da administração pública.

O §3º afasta o vínculo dos funcionários da Organização da Sociedade Civil com a administração pública. Em nosso entendimento, não há razão alguma para ser diferente, pois a empregadora é de fato a Organização da Sociedade Civil que, inclusive, detém os controles técnico e jurídico sobre o agir do contratado.

Gostou da introdução?

A íntegra e outros benefícios estão disponíveis no plano **PRATA**!

CLIQUE AQUI
e saiba como mudar de plano agora!

FILANTROPIA
INFORMAÇÃO · CAPACITAÇÃO · DESENVOLVIMENTO