

Lucas Seara



27

histórias de uma caminhada

Com as Organizações
da Sociedade Civil no
Brasil

OSC
LEGAL



Lucas Seara

27

**histórias de
uma caminhada**

Com as Organizações
da Sociedade Civil no
Brasil

FICHA TÉCNICA

Título: E-book “27 histórias de uma caminhada com as Organizações da Sociedade Civil no Brasil”

Autor: Lucas Seara

Revisão: Zezão Castro e Camila Chagas

Diagramação e Edição: Thyano Correia

Capa: Christine Cerqueira e Luciana Sapucaia

Ano: 2021

Idioma: Português

SOBRE O AUTOR

Lucas Seara é advogado e consultor. Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Especialista em Gestão Pública: relação com o terceiro setor, pela Universidade Católica do Salvador. Tem experiência em organizações da sociedade civil, em organismos internacionais (PNUD, UNESCO e OPAS/OMS) e na gestão pública, com passagens pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Cultura do Estado da Bahia e pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo. Atualmente atua como Coordenador do OSC LEGAL Instituto.

PARCERIAS E APOIOS

O E-book “27 histórias de uma caminhada com as Organizações da Sociedade Civil no Brasil” é uma iniciativa do OSC LEGAL Instituto, em parceria com a ECOS - Comunicação em Sexualidade. Conta com apoio do Fundo OSC, Plataforma MROSC e União Europeia.

Foi elaborado com a participação exclusiva do OSC LEGAL Instituto, e não reflete a posição da Cáritas Brasileira, do ELO e da União Europeia.

INTRODUÇÃO

O OSC LEGAL Instituto tem como objetivo fortalecer as Organizações da Sociedade Civil (OSC) através da disponibilização de conteúdo, informações e instrumentos jurídicos para a Sustentabilidade e a Gestão Social (www.osclegal.org.br).

Entre os anos de 2016 a 2021, o OSC LEGAL Instituto realizou (ou participou) de atividades em todos os estados do Brasil. Mobilizou as entidades e promoveu a discussão sobre o ambiente jurídico e político para atuação das OSCs, com destaque para o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Foram mais de 70 atividades, superando os 1.600 participantes e 200 OSCs.

Nessa trajetória, contou com o suporte da ECOS – Comunicação em Sexualidade e com o apoio fundamental do Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle das IST, do HIV/Aids e das Hepatites Virais do Ministério da Saúde, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do *The International Center for Not-for-Profit Law* (ICNL) e da Plataforma MROSC.

Além destes, registre-se toda gratidão às diversas OSCs parceiras em cada local onde o OSC LEGAL Instituto esteve. Sem estas parcerias não haveria conteúdo para uma só linha deste e-book. Esta publicação é fruto desta caminhada!

O Coordenador do OSC LEGAL Instituto, Lucas Seara, inspirado na tradição oral e nos contadores de “causos” do interior da Bahia, vem narrar essa experiência. Tudo é reflexo (e reflexão) dos encontros com as pessoas que fazem as OSCs, as inúmeras histórias e histórias contadas e cuidadosamente escutadas. A partir de cada caso, de cada local, de cada contexto, apresenta as nuances técnicas, as questões jurídicas implicadas no cotidiano das entidades sociais. São leituras sobre a gestão de OSCs, sobre políticas públicas participativas e sobre os desafios de lidar com a legislação específica, especialmente aqueles trazidos pelo MROSC.







RIO GRANDE DO SUL

O OSC LEGAL Instituto esteve diversas vezes no Rio Grande do Sul, realizando atividades na capital, Porto Alegre, e no interior, na cidade de Pelotas. As discussões sempre foram muito interessantes, tratando sobre as dificuldades e os entraves nas parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e os poderes públicos.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a partir da Lei nº 13.019/2014 e sua regulamentação, surgiu com a ideia de se diminuir os entraves desnecessários, mantendo-se os rigores no trato com os recursos públicos. Para tanto, substitui a utilização dos convênios genéricos - com base no incipiente art. 116 da Lei de Licitações, Lei nº 8.666/1993 - por instrumentos específicos, os termos de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação¹.

Uma inovação muito positiva da Lei nº 13.019/2014 é a obrigação da administração pública fornecer manuais específicos às OSCs por ocasião da celebração das parcerias. Os manuais têm como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos. Eventuais alterações no conteúdo destes manuais devem ser previamente informadas às OSCs e publicadas em meios oficiais de comunicação (art. 63, § 1º).

Um dos problemas mais corriqueiros sofridos pelas entidades na execução dos

¹ Os termos de parceria do MROSC – Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação – têm natureza jurídica de convênio, com base nos conceitos da Lei nº 13.019/2014, que se refere a “finalidades de interesse público e recíproco”, conforme ensina Jose dos Santos Carvalho Filho, no texto *Regime Jurídico dos Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação* (In: MOTTA, F.; MANICA, F. B.; OLIVEIRA, R. A. Parcerias com o Terceiro Setor – As Inovações da Lei nº 13.019/2014. Editora Fórum, 2ª Ed. 2019). Em resumo, “convênio” é gênero, dos quais os termos de parceria do MROSC são espécies.

convênios era a instabilidade nas regras e nos entendimentos aplicáveis. Não raro as entidades relatam que executavam os projetos com recursos públicos e prestavam contas regularmente, obtendo aprovação; entretanto, ao retornar para prestar contas das parcelas subsequentes utilizando-se a mesma metodologia, tinham como resposta a não aprovação. Isso por conta de mudanças no entendimento do servidor responsável, ou por ter sido analisada por um servidor diferente, ou mesmo pela alteração no quadro de servidores alocados naquele determinado setor, com uma alteração total nos procedimentos aplicáveis.

Eis a caracterização da chamada “insegurança jurídica”, situações injustificadas que prejudicavam especialmente as entidades, mas também o próprio serviço público, porque representa retrabalho e um maior custo operacional com idas e vindas nas avaliações, sem qualquer fundamento.

Com a aplicação do MROSC o regime das parcerias fica mais claro, já que seus procedimentos são detalhadamente descritos na lei. Além disso, os manuais, que são obrigatoriamente fornecidos as OSCs, garantem que as mesmas terão conhecimento básico sobre as regras aplicáveis e sobre os procedimentos a serem realizados, bem como a metodologia a ser utilizada.

Dona Maria (nome fictício) era uma grande liderança com muitos anos à frente de uma entidade. Caladinha ali na sua cadeira, ela ouviu atentamente a discussão sobre esse ponto. Sua entidade havia entregue a segunda prestação de contas de uma parceria mantida com a prefeitura da cidade, utilizando rigorosamente a mesma metodologia e formulários já aprovados na primeira parcela. Entretanto, teve a infeliz surpresa de vê-la negada, sob alegação de que houve uma mudança na pessoa responsável pelo setor público responsável, e que este novo coordenador tinha um outro entendimento sobre a forma como a prestação de contas deveria ser apresentada e sobre como deveria se dar o preenchimento das informações.

A senhora contactou o OSC LEGAL Instituto para contar a situação e solicitar uma orientação sobre a providência a ser tomada. Foi orientada a retornar no órgão público com sua prestação de contas e com o manual fornecido pela própria prefeitura. Ela deveria argumentar pela aprovação da prestação de contas ou que lhe fornecessem um novo manual, contendo as novas regras. Por cautela, foi alertada que tomasse cuidado e falasse com calma, para que não se configurasse qualquer situação que pudesse ser alegada como desacato ou situação assemelhada, o que poderia prejudicá-la.

No balcão de atendimento foi tratada com certo desdém. Pediu para falar com o tal novo coordenador, afirmando, muito educadamente, que não sairia dali enquanto não fosse atendida. Mesmo com relutância do atendente, enfim foi recebida pelo coordenador, o qual informou que entendia diferente daquilo que estava no manual, e que, portanto, a entidade deveria seguir o seu entendimento.

Nossa personagem solicitou então o novo manual ao coordenador e reiterou que somente sairia dali de posse das novas regras ou após falar com a secretária da pasta. Mesmo pressionada por uma postura grosseira do coordenador, Dona Maria manteve-se firme, mas muito educada. Solicitou audiência com a titular da Secretaria ou da Procuradoria Jurídica, para que uma destas pessoas, pessoalmente, lhe orientasse quanto aos novos procedimentos que aquele órgão passou a adotar, em detrimento do manual e do próprio regulamento municipal do MROSC.

Ao perceber que o impasse poderia se desdobrar num problema com os superiores hierárquicos, já que, em verdade, não houvera qualquer mudança nas regras aplicáveis, o tal coordenador resolveu aceitar a prestação de contas que, repita-se, estava estritamente de acordo com o manual e já tinha precedentes de aprovação na primeira parcela apresentada.

Mas sem demonstrar qualquer traço de humildade, como se estivesse até mesmo fazendo um favor a Dona Maria, do alto de sua soberba retrucou: “mas só desta vez”.





PARANÁ

Eram os primeiros meses de 2018 e o OSC LEGAL Instituto promovia uma atividade em Curitiba/PR. A discussão naquele momento tratava de questões tributárias relativas a atuação das organizações da sociedade civil. Poucos meses antes, o Supremo Tribunal Federal (STF) tinha julgado uma ação que tramitava há uma década, cujo objeto eram os requisitos para o reconhecimento da imunidade tributária constitucional para o terceiro setor.

Logo no começo dessa discussão, uma das lideranças, dirigente de uma grande OSC que atua na atenção a crianças e adolescentes e suas famílias, deu uma piscadela de olho e acenou com um sorriso. Nossa equipe até achou que ela gostaria de perguntar algo ou fazer algum tipo de intervenção, mas não era o caso. A medida que o tema avançava ela sorria, evidenciando que tinha algo de importante ali.

A decisão do STF no Recurso Extraordinário 566622, cujo Relator foi o Ministro Marco Aurélio Mello, jogou luz sobre o texto da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 195, § 7º, atribui imunidade de contribuição para a seguridade social às entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

A imunidade constitucional busca, dentre outras coisas, incentivar o cumprimento dos deveres e das funções sociais nas áreas da saúde (art. 6º e 196 CF/88), assistência social (art. 203 CF/88) e educação (art. 205 CF/88). Por isso o STF entende que tal imunidade abrange todas as atividades desempenhadas pelas entidades que atuam na assistência social, mas também nos campos da saúde e da educação. Para tanto, os rendimentos destas entidades devem ser empregados nos respectivos fins institucionais, conforme o

Verbete nº 724 da Súmula do STF (26/11/2003).

A questão a ser decidida recaía sobre as tais “exigências estabelecidas em lei” para reconhecimento deste direito. Competia a Lei Complementar ou Lei Ordinária estabelecer esse limite? No primeiro caso, se aplicaria o Código Tributário Nacional (CTN), vez que equiparado a Lei Complementar, posição advogada pelas entidades; no segundo, caberiam outras exigências estabelecidas em leis ordinárias, como possuir Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social (CEBAS), posição defendida pelos órgãos de arrecadação.

O STF enfim decidiu que o § 7º do art. 195 deve ser interpretado e aplicado em conjunto com o art. 146, II, da CF/88, entendendo que cabe à Lei Complementar a regulamentação do exercício do direito à imunidade, pois se trata de uma definição de limites ao poder de tributar. Portanto, cabe ao CTN, em seu art. 14, estabelecer os requisitos. A partir dessa decisão, os dois requisitos para que as OSCs gozem da imunidade constitucional são:

1. Ser pessoa jurídica que desempenhe atividades beneficentes de Assistência Social, Saúde ou Educação, sem fins lucrativos, com caráter assistencial, em favor da coletividade e, em especial, dos hipossuficientes, atuando em concerto com o poder público na satisfação de direitos fundamentais sociais.

2. Atender aos parâmetros legais estabelecidos pelo Código Tributário Nacional, art. 14, cujos requisitos exigidos são: não distribuir qualquer parcela do patrimônio ou das rendas, a qualquer título; aplicar integralmente, no País, os recursos na manutenção dos objetivos institucionais; manter escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

Portanto, se uma OSC atua no campo da Saúde, Assistência Social ou Educação, e cumpre os requisitos apontados, poderá buscar perante o Poder Judiciário o reconhecimento de sua imunidade tributária referente às contribuições sociais. Com isso, além de deixar de pagar tais contribuições, a organização poderá receber de volta aquilo que vem pagando indevidamente nos últimos 5 anos.

Ao final da atividade, aquela dirigente veio revelar enfim a razão do largo sorriso: bem assessorada por um advogado tributarista, sua organização havia sido vitoriosa em um processo dessa natureza. Com a decisão, os recursos despendidos nos últimos 5 anos indevidamente com a cota patronal do INSS foram devolvidos com correção monetária e agora não havia qualquer obrigação de recolher essa contribuição. Com um belo reforço financeiro na conta da entidade, recurso desimpedido, pois não vinculado a um projeto ou ação específica, a OSC começou uma reforma na sede e construiu uma brinquedoteca dos sonhos.

De fato, mais de 250 mil motivos para sorrir!



SANTA CATARINA

No estado de Santa Catarina o OSC LEGAL Instituto promoveu quatro atividades – duas voltadas as OSCs e duas voltadas à gestão pública – numa boa parceria mantida com a Secretaria Estadual de Saúde. Foram mobilizados representantes da capital, Florianópolis, e de cidades do interior, como Criciúma, Itajaí, Joinville, Lajes e Chapecó.

Numa das atividades voltadas aos gestores públicos, a discussão sobre os procedimentos de prestação de contas e sobre a comprovação da efetiva execução do projeto se alongou. Interessantes dúvidas e questões foram trazidas pelos participantes, alguns deles com larga experiência no acompanhamento de parcerias.

Foram tratadas as mudanças que ocorreram com o MROSC, que tem como uma das diretrizes fundamentais a priorização do controle de resultados (art. 6º, II, da Lei 13.019/2014). Isso significa que a análise a ser exercida pelo poder público e pelos órgãos de controle deve priorizar a verdade real e os resultados alcançados, no sentido de verificar os impactos sociais que o projeto ou parceria tiveram na comunidade. Daí que não basta apenas o controle meramente formal da emissão de Notas Fiscais e recibos apresentados na fase de prestações de contas. É importante também o competente processo de monitoramento e avaliação das parcerias, que resulte na avaliação qualitativa e quantitativa de como o projeto/atividade efetivamente impactou na vida dos cidadãos que foram atendidos/alcançados.

Um representante do interior mostrou-se pouco amistoso para com as OSCs e insistia no alerta para a má-fé das entidades, generalizando essa característica. A pessoa contestou o regime do MROSC quanto ao controle por resultados, que, na sua opinião,

seria uma oportunidade de desvios. A solução apontada pelo participante é que a municipalidade deveria exigir relatórios mensais, que obrigaria as entidades a prestar contas com tamanha regularidade que evitaria os supostos problemas.

Há uma concepção equivocada de que as OSCs seriam meras prestadoras de serviços sociais. Neste sentido, vale citar a pesquisa realizada pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) em colaboração com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a qual mostra que entre os gestores públicos, ainda resta uma percepção das OSCs como prestadores de serviços do poder público: 31,13% afirmaram concordar parcialmente com essa afirmação; 21,01% concordaram totalmente; por outro lado, 20,23% discordam totalmente; e 18,29% discordaram parcialmente².

Apesar dessa percepção, o regime do MROSC indica uma outra categorização das entidades, como parceiras em atividades e projetos de mútua cooperação, não se tratando de prestadoras de serviços. O Decreto Federal nº 8.726, de 27/04/2016, que regulamenta o MROSC em nível federal, deixa muito clara essa questão, em seu art. 35, ao estabelecer que não se trata de uma relação de prestação de serviços.

Na mesma linha, pode-se evidenciar entendimentos semelhantes nos seguintes regulamentos: Decreto Estadual nº 47.132, de 20/01/2017 do Estado de Minas Gerais, art. 55; Decreto Estadual nº 44.474, de 23/05/2017 do Estado de Pernambuco, art. 55; Decreto Estadual nº 32.724, de 22/03/2017, do Estado do Maranhão, art. 35; Decreto Estadual nº 14.494, de 02/06/2016, do Estado do Mato Grosso do Sul, art. 34; Decreto Distrital nº 37.843, de 13/12/2016, do Distrito Federal, art. 36; Decreto Municipal nº 16.746, de 10/10/2017 do Município de Belo Horizonte/MG, art. 33; Decreto Municipal nº 14.859, de 31/08/2017, do Município de Porto Velho/RO, art. 62; Decreto Municipal nº 29.129, de 10/11/2017, do Município de Salvador/BA, art. 52; Decreto Municipal nº 16.802, de 24/04/2017, do Município de Teresina/PI, art. 43; Decreto Municipal nº 9.005, de 11/08/2017, do Município de João Pessoa/PB, art. 51; Decreto Municipal nº 57.575, de 29/12/2016 do Município de São Paulo/SP, art. 57; Decreto Municipal nº 020, de 01/03/2018 do Município de Caruarú/PE, art. 52³.

Uma outra questão é procedimental, já que para cada relatório apresentado pela OSC há uma obrigação do poder público em analisar e responder oficialmente, através de pareceres técnicos emitidos pelo gestor da parceria (art. 67 da Lei 13.019/2014). Tais pareceres devem conter avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou já realizadas, mencionando: os resultados já alcançados e seus benefícios; os impactos econômicos ou sociais; o grau de satisfação do público-alvo; e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

² Leichsenrig, A. R. [et al] *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios*. Coleção Sustenta OSC, Vol. 4. São Paulo: GIFE, FGV Direito SP, 2020.

³ O levantamento dos regulamentos do MROSC em nível federal, bem como dos estados e municípios encontram-se disponíveis no site: www.osclegal.org.br

Daí a importância de que os poderes públicos levem em consideração a sua capacidade administrativa de avaliação e emissão de pareceres. Ou seja, tem servidores e funcionários suficientes para essa tarefa? Tais servidores possuem capacidade técnica para essa avaliação, considerando as especificidades do regime do MROSC? Há equipamentos como computadores e softwares de gestão, por exemplo, para auxiliar nessa tarefa? Há condições materiais para realização de eventuais visitas *in loco*, como disponibilidade de transporte, por exemplo?

Estas foram as perguntas feitas ao participante, cujo município é pequeno e não conta com uma equipe técnica numerosa. Para ilustrar a situação, fizemos um cálculo simples: se o município possui 10 parcerias e se exige relatórios mensais, teremos 120 relatórios ao ano; o município de fato tem capacidade de emitir tantos pareceres técnicos, considerando apenas as parcerias do MROSC?

Ao final da atividade, o participante já relativizava sua posição, indicando que talvez relatórios trimestrais já poderiam ser mais adequados, uma solução que ainda não resolve. A equação não é meramente quantitativa, mas sobretudo, qualitativa.





ESPÍRITO SANTO

As atividades do OSC LEGAL Instituto em Vitória tiveram como público lideranças – mulheres em sua maioria – que atuam com a promoção da saúde e outros direitos em comunidades dominadas pelo tráfico de drogas.

Em dado momento, a discussão girava em torno da transparência e da publicidade no trato com os recursos públicos envolvidos nas parcerias com base no MROSC. As OSCs devem divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública, de acordo com o art. 11 da Lei 13.019/2014.

A divulgação deve incluir: data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável; nome da OSC e inscrição no CNPJ; descrição do objeto da parceria; o valor total da parceria e os valores liberados (quando for o caso).

A discussão evidenciou que a obrigatoriedade envolve a divulgação do valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. Mas neste ponto houve certo alvoroço dentre as participantes e a razão veio logo na sequência.

Uma das participantes pediu a palavra, fazendo questão de reforçar a importância da transparência na execução de recursos públicos. Após isso, ela acrescentou que, no caso de muitas comunidades, a exposição destes dados poderia trazer também sérios problemas para a entidade e para os trabalhadores na sua relação com o entorno. Para ilustrar esse temor, trouxe uma experiência, digamos, peculiar...

No morro onde vivia e atuava, as informações sobre a parceria da sua entidade subiram escadas e cruzaram becos até chegarem aos ouvidos do chefe do tráfico local: “A ONG vai receber 1 milhão de reais pra projeto!”. O “dono do morro” logo cogitou que a dirigente da OSC ficaria rica. Poucos dias depois, a dirigente recebeu um chamado para comparecer no escritório do “patrão” para prestar esclarecimentos sobre o suposto volume de recursos que entraria na favela. O mensageiro ressaltou inclusive que a dirigente levasse o seu “caderno de contas”.

Subiu o morro para uma região mais alta, no meio da mata. Após duas horas de tensa espera foi, enfim, atendida. O solicitante e seu assessor, ao vê-la, depuseram as armas na mesa e se puseram a manusear o tal caderno de contas: números, nomes, tabelas, despesas e receitas. Não entenderam muita coisa, pediram então à “moça da ONG” que explicasse o conteúdo do livro. Após explicação da trêmula palestrante, o “dono do morro” percebeu que, na verdade, a entidade operava no vermelho, com prejuízo. Mastigando os números, a dirigente explicou logo: a OSC receberia aproximadamente 100 mil reais (e não 1 milhão), para dar conta de ações e atividades voltadas a mais de 500 crianças e adolescentes da comunidade durante um ano. Ou seja, pouco de 8 mil reais por mês.

O valor foi considerado tão baixo para tantas tarefas e pessoas que o “dono do morro” ofereceu dinheiro para apoiar a entidade, em sinal de reconhecimento do bom trabalho que a mesma desenvolve. Apesar do desenlace sem fatalidades, a dirigente agradeceu delicadamente aquela oferta, mas rejeitou a proposta. Ela percebeu que, apesar de toda a dificuldade financeira, não é correto ser seduzido por certos financiamentos, haja vista que o tesouro maior de uma OSC é sua independência e autonomia.

No caso da situação trazida pela participante, caso sua parceria tenha como base o MROSC, a recomendação é que:

(i) Publique no site da entidade as informações exigidas por lei; caso não tenha site próprio, a OSC pode publicar no Mapa das OSCs⁴;

(ii) Deixar na sede da OSC as informações exigidas por lei, para acesso a todos que solicitarem; tais informações podem eventualmente não ficar expostas, por questões de segurança ou outro motivo razoável, mas ainda assim devem ficar disponíveis para acesso de qualquer pessoa interessada.

Enfim, a situação exposta em Vitória nos faz pensar sobre as formas de controles atrelados à atuação das OSCs. Inicialmente, tem-se o Controle Interno: aquele realizado pelo Conselho Fiscal, que acompanha internamente a execução orçamentária da

⁴ Sobre este ponto, sugere-se a leitura do texto “*Transparência no Terceiro Setor: reflexões e orientações a partir do ordenamento jurídico e auditoria do TCE/SP*”, do OSC LEGAL Instituto, disponível em: www.osclegal.org.br

entidade, emitindo pareceres, além da Assembleia Geral, que delibera sobre as contas. Depois, tem-se o Controle Externo: realizado pelos tribunais de contas, conselhos de políticas públicas e pelo próprio Ministério Público, que acompanham a atuação das entidades, especialmente quando executam projetos que envolvem recursos públicos.

Por fim, após este relato capixaba, percebe-se que, interferindo na dinâmica cotidiana das entidades sociais ali atuantes, temos também uma espécie de Controle Exógeno: aquele estranho à relação ordinária, informal, que está fora do circuito comum das parcerias. Esta classificação considera os tais “poderes (in)visíveis”, ou seja, aquele representado pelo crime organizado nas áreas onde exerce domínio territorial.





AMAZONAS

Um grande desafio para as entidades sociais é a elaboração dos orçamentos para os projetos sócio culturais, sejam nas parcerias públicas ou privadas. Neste contexto, destacamos aqui um importante item de despesa: as diárias. Ainda há dúvidas do que sejam elas, qual sua natureza jurídica, o que compreendem. Por fim, paira no ar a pergunta: existe uma fórmula para calcular o valor das diárias para compor os orçamentos dos projetos?

Em Manaus, o OSC LEGAL Instituto promoveu uma bela discussão com os servidores públicos do estado e da prefeitura da capital manauara sobre orçamento dos projetos sociais. Foi um rico compartilhamento de experiências, com muita troca de contatos e de testemunhos sobre desafios similares. Ao tratar das parcerias com OSCs e dos orçamentos dos projetos, uma das participantes, servidora estadual, relatou uma situação interessante.

Ao analisar o projeto de uma entidade, a gestão estadual, ao contrário do que muitas vezes acontece, sugeriu que a OSC aumentasse os valores das diárias orçadas. O projeto envolvia ações em comunidades ribeirinhas do Rio Amazonas só alcançadas por navegação fluvial. Algumas dessas viagens duravam de oito a doze dias de barco rio acima ou rio abaixo. O custo desse tipo de viagem, a dificuldade de alimentação e a precariedade de hospedagem nestas condições eram evidentes e foram considerados pela equipe que avaliou o orçamento.

Vislumbrando que o valor das diárias originalmente previsto não seria suficiente (orçado em torno de R\$ 500), o próprio poder público sugeriu que os valores fossem

recalculados. Assim, o Plano de Trabalho ajustado apresentou valores de diárias que foram elevados para R\$ 900 (novecentos reais), o que, na visão das partes, mostrava-se suficiente para cobertura dos custos.

É bom lembrar que o Decreto Federal nº 5.992/2006 dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal e serve de parâmetro para essa discussão. Em seu art. 2º, informa que as diárias serão concedidas por dia de afastamento da sede do serviço, destinando-se às despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana.

Este é também o entendimento da Lei 13.019/2014, art. 46, II, que autoriza o pagamento de diárias relativas ao deslocamento, à hospedagem e à alimentação, com recursos vinculados às parcerias, nos casos em que a execução do objeto assim o exija. Ainda assim, a pergunta persiste: Mas como calcular o valor das diárias?

O já citado Decreto Federal nº 5.992/2006 traz os parâmetros aplicáveis nas parcerias com a Administração Pública Federal, incluindo uma tabela de valores em seu anexo. Este Decreto pode servir de referência para parceria com estados e municípios. Entretanto, é indispensável verificar se existem normas específicas sobre as concessões de diárias nos poderes públicos estaduais ou municipais com quem se pretende formalizar uma parceria. Assim, certamente as entidades contarão com parâmetros mais adequados e específicos para a elaboração dos orçamentos.

Apenas como exemplos, o estado do Amazonas possui o Decreto Estadual nº 40.691, de 16/05/2019⁵ que cumpre tal função. O vizinho estado do Pará tem a Portaria nº 278, de 23/10/2019⁶. Consequentemente, se a OSC vai formalizar uma parceria com o Amazonas ou com o Pará, deverá levar em consideração estas normativas, respectivamente.

Mas não basta ter uma regra para que se estabeleça automaticamente o valor da diária. De acordo com o MROSC, para cálculo do valor deve-se considerar o princípio da razoabilidade, ou seja, o valor fixado deve ter correlação com os custos envolvidos para execução do projeto, considerando alimentação, hospedagem e deslocamento. O montante orçado, portanto, deve ser razoável, considerando a proporcionalidade com tais despesas, calculadas a partir do caso concreto.

Este critério não deve, entretanto, engessar todas as circunstâncias. Há situações em que os valores podem ser aumentados de acordo com o caso, com as necessidades ou com as especificidades, a serem analisadas em cada caso concreto. Para tanto, é importante que a OSC apresente a memória de cálculo e o levantamento dos custos que o embasaram.

⁵ Decreto Estadual AM nº 40.691, de 16 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.seinfra.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Decreto-40.691-Di%C3%A1rias.pdf>

⁶ Portaria Estadual PA nº 278, de 23 de outubro de 2019. Disponível em: http://www.ioepa.com.br/pages/2019/10/30/2019.10.30.DOE_7.pdf



SÃO PAULO

Aquela entidade paulistana trabalha com o princípio da "Redução de Danos", em estratégias de acolhimento e atenção voltadas a pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas. Referência para o tema, atua especialmente na região central de São Paulo, incluindo a área popularmente conhecida como "Cracolândia"⁷.

Uma das estratégias de atuação é através dos chamados Redutores e Redutoras de Danos, pessoas que são treinadas pela entidade para fazer a abordagem na rua, nas cenas de uso e consumo de drogas, muitas vezes pela madrugada, enfrentando contextos violentos e insalubres. São responsáveis pela distribuição de água, para hidratação dos atendidos, preservativos, para prevenção de doenças/infecções sexualmente transmissíveis, cachimbos para evitar queimaduras, dentre outros insumos.

Negociando uma parceria com o poder público para seguir realizando suas intervenções, a entidade se deparou com o seguinte desafio na concepção do Plano de Trabalho: quais os critérios para definição de parâmetros capazes de aferir o cumprimento das metas? Como cumprir o que estabelece a norma, especialmente o art. 22, IV da Lei nº 13.019/2014 em se tratando de uma atuação tão peculiar?

A Lei 13.019/2014 determina que o Plano de Trabalho apresente algumas

⁷ O termo "Cracolândia" tem uma dimensão territorial, real, que faz referência a região da Luz, no centro de São Paulo/SP. Mas também possui uma dimensão no nível simbólico, na medida que diferentes representações sobre o local são percebidas e reproduzidas no imaginário social, no sentido de que aquela área apresenta nítida degradação urbana e social. In: *Condições do lugar: relações entre saúde e ambiente para pessoas que usam crack no Bairro da Luz, especificamente na região chama da Cracolândia*. Dissertação de Thiago Godoi Calil para o programa de pós-graduação em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade da Universidade de São Paulo (USP), em 2015.

informações fundamentais: descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas (art. 22).

Por fim, exige que a entidade apresente uma definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. Dentre outros, é comum se utilizar: a) listas de presença: registro das assinaturas do público participante das atividades, como aulas, capacitações, seminários, acolhimentos, etc.; b) fotos: registro visual das atividades; c) vídeos: registro áudio visual das atividades; d) áudios: registro sonoro das atividades, como programas de rádio, spots, etc.; e) produções de conteúdo: livros, cartilhas, manuais, dentre outros materiais e conteúdos produzidos pelos projetos; f) relatórios técnicos: relatos das equipes dos projetos sobre as atividades realizadas, com avaliação quantitativa e qualitativa.

O problema da entidade paulistana é justamente o registro destas ações realizadas pelos Redutores de Danos. Não há como tirar fotos, filmar ou gravar nas cenas de uso de drogas, em plena madrugada, sob o risco de roubo do equipamento e mesmo para resguardar a segurança das pessoas envolvidas. Deve-se considerar o contexto violento em tais áreas, geralmente dominadas por facções que lucram com o tráfico. Da mesma forma, não dá para se exigir assinatura de uma lista de presença, com registro de CPF ou RG, já que muitas daquelas pessoas podem ter problemas com as autoridades policiais.

Imagine-se a seguinte situação: um agente de redução de danos que atua com usuários de crack que, para comprovar seu trabalho, tem que tirar fotos do usuário (ou do grupo) com quem dialoga numa visita de campo. Ou então o mesmo redutor, com o celular ou máquina fotográfica em punho, entrevistando um dos presentes que pode ser, simplesmente, uma liderança do crime organizado, e ao fim, pergunta ao entrevistado: “O senhor pode me dizer seu CPF?”.

No diálogo da entidade com o poder público, num primeiro momento foi exigido da OSC o procedimento padrão, que a entidade colocasse lista de presença, registro fotográfico e relatórios. Percebendo a inadequação de tais parâmetros, dada a peculiaridade da sua atuação, a entidade apresentou as dificuldades e obstáculos, abrindo uma saudável discussão com os técnicos governamentais.

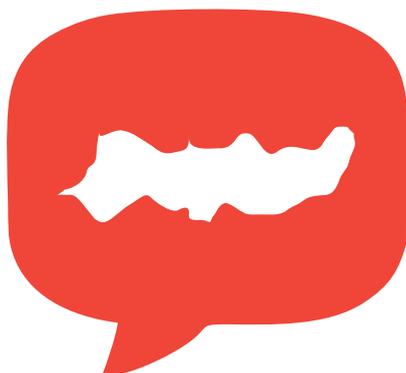
Por fim, ficou estabelecido que no Plano de Trabalho constaria: apresentação de registro fotográfico e listas de presença das reuniões com as equipes de Redutores de Danos, sejam elas preparatórias para as atividades de campo, técnicas, de planejamento ou formativas; apresentação dos formulários preenchidos pelos Redutores de Danos, instrumento criado para registrar informações sobre o perfil do público atendido, as demandas deste público e as eventuais soluções ou encaminhamentos realizados;

relatório técnico elaborado pela equipe da entidade, com base nos formulários dos Redutores de Danos, que avançam na avaliação qualitativa e quantitativa das ações.

Os parâmetros exigidos pela legislação são importantes para a avaliação e monitoramento dos projetos e para a prestação de contas, pois é com base naquelas informações que o projeto será acompanhado, analisado e avaliado, ao final. Estabelecer boas metas e parâmetros compatíveis e eficazes é importante para que os parceiros possam saber exatamente como o projeto foi realizado e quais os seus resultados práticos.

Os parâmetros, portanto, devem considerar os casos concretos e os objetos das parcerias formalizadas. Não basta seguir um padrão, caso não se mostre eficiente no caso específico. Importante registrar que o MROSC obriga que a análise deve considerar a verdade real e os resultados alcançados.





PERNAMBUCO

Em Recife, participou das atividades promovidas pelo OSC LEGAL Instituto uma entidade que atua na saúde, que gerencia um hospital e mantém parcerias históricas com o poder público. Além das dúvidas mais gerais, a OSC trouxe suas experiências recentes, marcadas pela divergência de entendimentos, muitos deles equivocados, por parte dos parceiros que afirmam que “no SUS não tem MROSC”.

Para que se entenda melhor o contexto da discussão, a questão principal apresentada refere-se ao fato de que a OSC mantém um hospital, mas realiza diversas outras atividades em parceria com o poder público. Nesse momento, algumas lideranças questionaram: neste caso, a referida entidade, ou qualquer entidade em situação semelhante, pode ter mais de um tipo de parceria ao mesmo tempo, tipo convênio e termo de colaboração ou fomento?

Trata-se de uma das dúvidas mais recorrentes nas formações que abordam o MROSC, relacionando as parcerias do poder público com as OSCs no campo da saúde: afinal, o MROSC é aplicável na saúde? Recursos do SUS podem ser empregados nas parcerias do MROSC?

Essa questão é consequência do art. 3º da Lei 13.019/2014, que elenca os casos em que não se aplicam as exigências do MROSC. Dentre as exceções elencadas, no inciso IV, constam os “convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal”. Tal exceção é reiterada no art. 84 da Lei 13.019/2014.

Mas o que isso quer dizer? O art. 199, § 1º, da Constituição Federal informa que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, cujas instituições poderão participar de forma

complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS), segundo suas diretrizes. Destaque-se o conceito fundamental para se entender o tema: “participação complementar”. Segundo a Lei nº 8080/1990⁸, o SUS pode recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada quando não consegue garantir a cobertura assistencial à população.

Portanto, a natureza complementar dessa participação decorre da insuficiência na “cobertura assistencial”, ou seja, na oferta de vagas ou leitos. Dessa forma, a lei autoriza o poder público a: (i) fomentar entidades sem fins lucrativos (filantrópicas) que atuem no campo da assistência à saúde via celebração de convênio ou outro ajuste do gênero; (ii) contratar serviços no mercado junto a entidades privadas (com ou sem fins lucrativos), observando a tabela de preços do SUS. Isto é o que se chama de “participação complementar”.

Entretanto, vale esclarecer que o campo da saúde é complexo e compreende diversas formas de parceria do poder público com OSCs, não restritas à atuação complementar acima descrita. Dentre estas, pode-se incluir, além dos convênios e contratos, os termos de parceria celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei nº 9.790/1999) e os contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais - OS (Lei nº 9.637/1998).

Mas aqui vamos destacar os casos onde as OSCs não se configuram como prestadoras de serviços ambulatoriais, atuando em ações classificadas como promoção à saúde, tais como: redução de risco à saúde; prevenção ao câncer, ao vírus da imunodeficiência humana (HIV), às hepatites virais, à tuberculose, à hanseníase, à malária e à dengue; redução da morbimortalidade em decorrência do uso abusivo de álcool e outras drogas e também a prevenção da violência.

Em resumo, a natureza jurídica do instrumento que irá formalizar a parceria entre poder público e OSC no campo da saúde depende do objeto que será acordado. Se a atuação for complementar ao SUS, deve-se celebrar convênios ou contratos. Se as entidades forem OSCIP ou OS, segue-se a legislação específica para cada um desses formatos.

Nos casos onde o poder público estabelece parcerias com OSCs para ações que não se enquadram na categoria de complementares ao SUS, devem ser observadas todas as normas estabelecidas pelo MROSC⁹.

Dessa forma, a entidade pode manter variados vínculos com os poderes públicos: convênio para as ações complementares ao SUS, além de parcerias do MROSC para ações de promoção a saúde, tais como campanhas de prevenção ao HIV/AIDS por exemplo.

⁸ Lei nº 8.080 de 19/09/1990 – Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

⁹ Para mais informações ver: SEARA, L. N. *O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e sua aplicabilidade nas parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil nas políticas de saúde*. In: Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTs, Belo Horizonte, ano 12, n. 24, p. 61-85, jul./dez. 2018



RONDÔNIA

Uma das dúvidas mais comuns entre os atores que participam das atividades do OSC LEGAL Instituto é a diferença entre o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação. Estes são os três instrumentos específicos criados pela Lei nº 13.019/2014, que substituem os genéricos convênios¹⁰.

Segundo o art. 2º da Lei 13.019/2014, os termos de parceria são:

- Termo de colaboração: instrumento de formalização das parcerias entre administração pública e OSC para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

- Termo de fomento: instrumento de formalização das parcerias entre administração pública e OSC para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas OSCs, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

- Acordo de cooperação: instrumento de formalização das parcerias entre administração pública e OSC para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Para ilustrar a diferença entre tais instrumentos, vem bem a calhar um exemplo de Rondônia, pela trajetória de uma entidade que atua em parceria com os poderes

¹⁰ Como já citado aqui, prevalece o entendimento de que o “convênio” é gênero, dos quais os termos de parceria do MROSC são espécies.

públicos locais no acolhimento e atenção a pessoas em situação de rua, em especial no acolhimento de pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas.

A entidade mantém parceria histórica com a prefeitura, somando esforços em consonância com as políticas públicas municipais já existentes para o acolhimento e atenção a pessoas em situação de rua. Assim, considera-se que a entidade colabora com o poder público, acessando recursos públicos, a partir de uma política pública que tem parâmetros básicos estabelecidos, inclusive com base em normativas do SUS, SUAS e demais políticas aplicáveis. O instrumento aqui é o Termo de Colaboração.

Entretanto, a partir de 2015 a entidade percebeu um aumento exponencial no uso de heroína entre os usuários de drogas, um quadro que já não era perceptível desde a segunda metade da década de 1980. Assim, a OSC teve que reorientar sua intervenção. Seus técnicos voltaram a estudar e pensar nos efeitos e nas consequências do uso de heroína, que agora aparece em associação com o crack. Tal situação demandou da entidade uma nova estratégia de intervenção que contemplasse tamanha especificidade. Diante deste cenário, a OSC negociou com a municipalidade um novo projeto envolvendo repasse de recursos, desta feita formalizado como um Termo de Fomento, tendo em vista que não havia políticas públicas específicas para adictos de heroína.

Por fim, temos o Acordo de Cooperação firmado pela OSC com o Governo Estadual. A entidade funciona numa sala onde antes funcionava uma repartição pública, fechada há alguns anos. A princípio esta ocupação era irregular, mas foi regularizada através da formalização de uma parceria, mediante Acordo de Cooperação, cujo objeto é a cessão do imóvel para que a OSC possa seguir atuando e realizando aquilo que faz de melhor: acolhimento e atenção a pessoas em situação de rua, especialmente aquelas em uso abusivo de álcool e outras drogas. A cooperação entre as partes não contempla o repasse direto de recursos públicos para a OSC, mas a cessão do imóvel em prol do interesse público.





ACRE

As águas do Rio Acre que cortam o Centro de Rio Branco normalmente formam um belo cartão postal. Em dias de muita chuva, entretanto, esse volume transborda e causa problemas e prejuízos. Em certa ocasião, houve uma cheia histórica, deixando grande parte das ruas localizadas na parte mais baixa literalmente debaixo d'água. Muitas pessoas se deslocaram e saíram daquela parte para locais mais afastados e mais altos da cidade.

Este foi o cenário de uma situação relatada numa das passagens do OSC LEGAL Instituto pelo Acre. A entidade protagonista atua na atenção à população em situação de rua, com sólida expertise neste tema. Mantém históricas parcerias com os poderes públicos locais para realizar suas finalidades, prestando assistência a um público desvalido que perambula pelas ruas da cidade.

Formalizou uma parceria com base no MROSC¹¹ com a municipalidade, um Termo de Colaboração, cujo Plano de Trabalho previa todas as atividades a serem realizadas para atingir as seguintes metas: mapeamento da população em situação de rua que circula pelo centro (para contribuir com os cadastros oficiais); acolhimento e atendimento individual, de caráter psicossocial; eventual encaminhamento para abrigo e retirada de documentação pessoal, em articulação com a rede de atenção psicossocial (SUS e SUAS). Além disso, o plano previa também ações de reduções de danos voltadas aos usuários de álcool e outras drogas e distribuição de insumos de prevenção às infecções sexualmente transmissíveis (preservativos, gel lubrificante, etc.).

¹¹ Até a finalização deste E-book, o OSC LEGAL Instituto não identificou regulamentações do MROSC no estado do Acre ou em qualquer dos seus municípios.

A sede da OSC fica nas proximidades do rio e seu atendimento engloba a área central da cidade. Com os alagamentos e a chuva torrencial que caía as pessoas em situação de rua se afastaram daquela área, deslocando-se para zonas mais afastadas das margens do Rio Acre, espalhando-se pela cidade. A entidade se viu diante de um impasse, pois seu orçamento e raio de ação não contavam que, literalmente, entrasse água no planejamento.

A entidade poderia cogitar a suspensão das ações do projeto com base nos conceitos de “caso fortuito” ou “força maior”, ou seja, a ocorrência de fato que impede o cumprimento de determinada obrigação, se objetivamente não tiver responsabilidade, que não era possível evitar ou impedir. Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que caso fortuito e força maior correspondem ao fato ou ocorrência imprevisível ou difícil de prever que gera um ou mais efeitos ou consequências inevitáveis¹².

Entretanto, a providência tomada pela entidade foi propor um remanejamento no Plano de Trabalho. Fez contato com o Gestor da Parceria – que desempenha um papel de interlocutor do projeto com o poder público concedente – para informar que identificou a necessidade de substituir algumas das ações propostas por outras mais adequadas à realidade superveniente. Considerando o contexto das chuvas e dos alagamentos, a OSC precisava remanejar recursos para o deslocamento das equipes de campo para locais mais distantes, onde efetivamente estão as pessoas a serem atendidas, também propôs a aquisição de capas de chuva, que foram distribuídas entre as equipes e os atendidos, e aquisição de cobertores para os acolhidos.

O pedido da entidade foi formalmente apresentado por ofício encaminhado ao Gestor da Parceria. Como resposta, o poder público acatou a solicitação e um ajuste foi realizado no Plano de Trabalho original. Ressalte-se que as alterações foram justificadas pela OSC, com base numa mudança de cenário; por seu lado, o poder público entendeu que não haveria ônus ou prejuízo à parceria, daí aprovou o remanejamento pelo bem do próprio projeto, que assim efetivamente pôde alcançar um resultado mais apropriado.

No caso citado, a enchente veio e o projeto não precisou ser suspenso ou mesmo cancelado. Em casos assim, o plano de trabalho pode eventualmente sofrer ajustes, desde que baseado nos artigos 55 e 57 da Lei 13.019/2014. Aliás, neste sentido, considera-se o art. 43 do Decreto Federal nº 8.726/2016¹³, que determina que o órgão ou a entidade da administração pública federal poderá autorizar ou propor a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, após, respectivamente, solicitação fundamentada da OSC ou sua anuência, desde que não haja alteração de seu objeto.

¹² Mais detalhes, conferir a Jurisprudência do STJ em www.stj.jus.br

¹³ Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 - Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.



RORAIMA

A cidade de Boa Vista enfrenta um grave problema humanitário com a grande massa de refugiados da Venezuela¹⁴, que agora ocupa aquele espaço urbano. Foi esse o pano de fundo da atividade realizada pelo OSC LEGAL Instituto no estado de Roraima. Foi uma bela discussão sobre o panorama da atuação das entidades sociais no estado e os novos desafios derivados deste cenário. Os destaques foram a atuação de organizações em áreas de fronteira e, especialmente, as questões humanitárias de caráter migratório.

A reboque deste tema, foram tratadas situações como: abrigo dos refugiados, documentação pessoal, saúde e higiene básicas (incluindo a prevenção às infecções sexualmente transmissíveis), xenofobia e violência de gênero. Entre os representantes das entidades roraimenses, pairou o entendimento de que estava havendo uma resposta militarizada e hierarquizada ao tema dos venezuelanos, sem qualquer participação das OSCs.

Outra crítica feita na ocasião salientava as poucas possibilidades de apoio governamental para atuação das OSCs frente ao cenário caótico. A situação precária, os novos problemas sanitários e sociais, trazidos por famílias em situação de fuga, se estendiam da capital para o interior. Neste contexto, foi oportuna a discussão sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), inovação trazida pela Lei nº 13.019/2014, em seus artigos 18 a 21.

Por esse instrumento OSCs, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar

¹⁴ Sobre o tema da migração dos venezuelanos em Roraima, ver matéria do UNICEF e do Conjur: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil> - <https://www.conjur.com.br/2020-jan-06/mp-debate-imigracao-venezuelana-roraima-situacao-perspectivas> (Consultadas em janeiro de 2021).

propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria. O proponente do PMIS deve atender a alguns requisitos: se identificar; indicar o interesse público envolvido no projeto; apresentar diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver; quando possível, indicar a viabilidade dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

A partir daí a administração pública provocada deve tornar pública a proposta em seu site e, eventualmente, abrir consulta pública para colher mais manifestações, posições e informações da sociedade sobre o tema, verificada a conveniência e oportunidade. Os prazos e regras do PMIS dependem de regulamento próprio de cada ente público.

Trata-se, vale dizer, de um instrumento muito interessante trazido pelo MROSC, possibilitando que qualquer cidadão - individual ou coletivamente - provoque os poderes públicos a se debruçarem sobre um determinado problema, política ou situação social, no sentido de avaliar a pertinência de abertura de chamamento público para que as OSCs atuem naquelas situações.

O poder público tem obrigação de responder ao PMIS. Para isso, deverá se debruçar sobre a situação ou problema indicado, justificando a sua decisão, pela abertura ou não do procedimento. Se o PMIS resultar num chamamento público, tem-se uma ótima oportunidade para que as OSCs possam desenvolver projetos de intervenção naquelas situações, com ganhos para todos, especialmente para a comunidade envolvida.

Eventualmente o PMIS pode não ser acatado. O poder público poderá emitir uma resposta negativa, devendo apresentar justificativa cujo conteúdo possibilite o controle social pelos cidadãos, pelos conselhos de políticas públicas setoriais, pelo Ministério Público e demais órgãos de controle, além da mídia. E viva a transparência para com a opinião pública!





CEARÁ

A trajetória da entidade é por demais conhecida. Conta com um bom conceito junto aos parceiros governamentais, é formada por gente séria e competente, com acúmulo de muitos anos atuando no Ceará. Referência no acolhimento a pessoas vulneráveis, sejam elas em situação de rua, vivendo com HIV/AIDS ou LGBTQIA+. Participou ativamente da atividade do OSC LEGAL Instituto em Fortaleza, trazendo sua vasta experiência.

Há poucos tempo a entidade foi contemplada em chamamento público de âmbito federal, voltado à promoção de direitos humanos das pessoas vivendo e convivendo com HIV/AIDS (PVHA). Apesar da já decantada competência, a execução do projeto não estava respondendo à altura. Mesmo após 4 meses de vigência os resultados mostravam-se abaixo da média daquilo que foi planejado, gerando preocupação em ambos os lados.

Nesse momento, o poder público estava também desenvolvendo uma metodologia de Monitoramento e Avaliação específica para os projetos daquele edital. A estratégia articulava a área técnica – responsável pela avaliação da execução física dos projetos com base nos indicadores e nas questões de direitos humanos envolvidas – com o núcleo responsável por acompanhar a execução financeira das parcerias.

Em comum acordo, foi agendada uma visita técnica à entidade, como parte do programa de Monitoramento, contando com técnicos do governo federal e representantes dos níveis estadual e municipal. A metodologia começava por uma apresentação, por parte da entidade, dos resultados do projeto até aquele momento. Após algumas falas, durante a reunião, ficou evidente que a entidade não tinha captado a ideia chave por trás do Edital.

Os técnicos do poder público apontaram que a OSC estava empregando um tipo de abordagem diferente da que foi originalmente desejada, resultando na discrepância entre o que foi planejado e o resultado insatisfatório até aquele momento. Apesar de não haver qualquer irregularidade ou desvio do ponto de vista financeiro e orçamentário, o projeto estava fora do foco em termos de sua execução e agora se sabia o real motivo.

A solução veio do diálogo, da revisão conjunta do plano de trabalho do projeto, envolvendo o poder público e a entidade. Numa discussão muito rica entre as partes, mantiveram-se as metas e o escopo original, mas com rearranjo da metodologia e ajuste dos meios de execução e das estratégias para atingir os objetivos propostos pelo projeto.

De um lado, a entidade mostrou compromisso com a parceria e uma grande capacidade técnica para realizar a revisão proposta. Por sua vez, o poder público demonstrou sensibilidade e vontade política de resolução, ao agir de acordo com o MROSC, quando estabelece que as ações de monitoramento e avaliação terão caráter preventivo e saneador, objetivando a gestão adequada e regular das parcerias, com base no art. 51 do Decreto Federal nº 8.726/2016.

Vale destacar que o mesmo Decreto, no art. 52, determina a realização de visita *in loco*¹⁵, pelo órgão ou entidade da administração pública federal como forma de embasar o monitoramento da parceria, nas hipóteses em que esta for essencial para verificação do cumprimento do objeto e do alcance das metas. E assim foi feito.



¹⁵ Sobre o tema da obrigatoriedade da visita *in loco* nas OSC, recomenda-se a leitura do texto *Monitoramento e avaliação: a visita in loco nas organizações é obrigatória?*, do OSC LEGAL Instituto, disponível em www.osclegal.org.br



MINAS GERAIS

Num dos encontros realizados pelo OSC LEGAL Instituto com lideranças sociais em Belo Horizonte, nos deparamos com uma situação que acomete não apenas as entidades mineiras, mas centenas por todo o Brasil: pouca capacidade financeira para arcar com os custos de manter um site sofisticado. Como se sabe, a transparência é um dos itens mais importantes do MROSC e o site é a ferramenta capaz de abrigar todas as informações institucionais obrigatórias.

É recomendável que as entidades prezem pela transparência, publicando em seus sites: estatutos, códigos de ética e condutas, regimentos internos, relatórios institucionais, dentre outros. As entidades relatam uma preocupação constante com a transparência e com os cuidados com o manejo de recursos públicos ou privados, apesar disso, contam com poucos recursos (ou nenhum) para manutenção de um site.

Mas se a entidade não tem um site e não sente segurança em publicar certas informações em redes sociais como o Facebook, como resolver? Começando pelo MROSC, é importante destacar que a Lei 13.019/2014 não estabelece a obrigatoriedade da OSC em criar e manter um site institucional, com os custos que isso acarreta. Da mesma forma, o Decreto Federal nº 8.726/2016¹⁶ em seu art. 80, que trata das parcerias com o governo federal, também não obriga.

A obrigação imposta nestas normas é de que as informações sejam publicizadas em sítios eletrônicos. No caso de entidades que não possuem um site institucional, a

¹⁶ Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 - Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

solução imediata e sem ônus financeiro seria a utilização do “Mapa das Organizações da Sociedade Civil”¹⁷ como ferramenta para observar as regras de transparência da Lei nº 13.019/2014.

O Mapa das OSCs é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa com dados das entidades de todo o Brasil, gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Criado pelo Decreto Federal nº 8.726/2016 (art. 81), o Mapa das OSCs tem por finalidade dar transparência, reunir e publicizar informações sobre as OSCs e as parcerias celebradas com a administração pública federal a partir de bases de dados públicos.

Os principais objetivos do Mapa das OSCs são: dar transparência à atuação das OSCs (principalmente ações executadas em parceria com a administração pública); informar mais e melhor sobre a importância e diversidade de projetos e atividades conduzidas por essas organizações; disponibilizar dados e fomentar pesquisas sobre OSCs. Além disso, tem como função apoiar os gestores públicos a tomarem decisões sobre políticas públicas que já têm ou possam ter interface com OSCs.

Neste contexto é que se destaca um caso de Belo Horizonte e a sua relação com o regulamento local do MROSC, o Decreto Municipal BH nº 16.746/2017¹⁸. O Decreto local legitima expressamente a divulgação das informações obrigatórias no Mapa das OSCs, atribui ao CONFOCO local a competência para mobilizar as OSCs para o preenchimento de informações complementares das parcerias no Mapa (art. 5), além de estimular que os dados referentes às parcerias celebradas com OSCs sejam disponibilizados pela municipalidade para inserção no Mapa (art. 6).

O Mapa, portanto, é uma ferramenta essencial para quem busca estar “em conformidade” (ou *compliance*), com as obrigações trazidas pela Lei 13.019/2014 e pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil¹⁹.

Ainda na Lei nº 13.019/2014, aparecem, dentre outras obrigações, a necessidade da OSC divulgar todas as parcerias celebradas com a administração pública em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações.

Segundo o artigo 11 da lei, essa divulgação deverá incluir, no mínimo: data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável; nome da OSC e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ; descrição do objeto da parceria; valor total da parceria e valores

¹⁷ <https://mapaosc.ipea.gov.br/>

¹⁸ Decreto Municipal BH nº 16.746, de 10 de outubro de 2017 - Dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências.

¹⁹ Sobre o tema do *compliance*, sugere-se a leitura do texto *O compliance se aplica às pequenas e médias organizações da sociedade civil?*, de autoria de Renata Fortunato. Disponível em: www.osclegal.org.br

liberados, quando for o caso; situação da prestação de contas da parceria, com a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo; quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

Mas a transparência e o *compliance* não dizem respeito apenas a recursos das parcerias do MROSC. Vão muito além.

Quando se trata de recursos privados, este podem advir das contribuições do corpo associativo de uma entidade, da receita de um bazar beneficente ou mesmo oriundos de doações de terceiros, por exemplo. Recomenda a boa prática que as entidades prestem contas e sejam absolutamente transparentes quanto aos valores que entram nas contas da OSC, ainda que privados, para garantir uma boa relação com doadores, parceiros e beneficiários, além da comunidade e da sociedade em geral.

Por sua vez, com relação a recursos públicos, há uma série de exigências para a administração pública, bem como para as OSCs, para que adotem procedimentos eficientes de gestão capazes de dar publicidade às ações e despesas realizadas com tais recursos. A começar pela Constituição Federal de 1988 (parágrafo único do art. 70), que determina a prestação de contas da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos.

Tem-se ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, que trazem exigências no sentido da transparência no trato com recursos públicos. Toda essa legislação embasa os controles sobre tais recursos, realizados pela Administração Pública, pelos Conselhos de Direitos, pelos Tribunais de Contas e pelos Ministérios Públicos²⁰.



²⁰ Sobre o tema, sugere-se a leitura do texto *Transparência no Terceiro Setor: reflexões e orientações a partir do ordenamento jurídico e auditoria do TCE/SP*, de autoria de Janaina Rodrigues, Lucas Seara e Rozangela Borota Teixeira. Disponível em: www.osclegal.org.br



RIO GRANDE DO NORTE

A visita *in loco*, em outras palavras uma visita “no lugar” ou “no próprio local”, é uma importante ferramenta que compõe a fase de monitoramento e avaliação de uma parceria entre o poder público e as OSCs com base no MROSC. Trata-se de uma visita que os representantes da administração pública, ou alguém que tenha sido delegado para a função, fazem à entidade para verificar o andamento da parceria²¹, com base nos parâmetros estabelecidos no Plano de Trabalho.

Em Natal, o OSC LEGAL Instituto acompanhou um caso muito interessante sobre o tema. O poder público estava monitorando uma parceria e agendou uma visita presencial à entidade parceira. Na ocasião, a entidade teve a oportunidade de apresentar aos gestores públicos a sua sede, o depoimento de alguns atendidos e beneficiários das suas ações (previamente selecionados) e o trabalho que a OSC desenvolve. Como se esperava, foram destacados as ações e o estado da execução daquela parceria específica. Tudo muito bacana!

Já no final da atividade, um dos representantes do poder público percebeu a chegada de uma pessoa que não havia participado da reunião e que estava na área externa da entidade. Trajava roupas sujas e rasgadas, apresentava mau cheiro e características que demonstravam que a pessoa estava em situação de rua. A equipe da entidade prontamente fez o acolhimento e lhe forneceu um lanche, o mesmo que estava sendo

²¹ Lei 13.019/2014 - Art. 58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.

§ 1º Para a implementação do disposto no caput, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

servido na reunião, aliás.

Diante da oportunidade, o representante do poder público se aproximou daquela recém-chegada. Percebeu de logo uma oportunidade de entender melhor a atuação da entidade, bem como aquela parceria específica, para além do roteiro pré combinado. O homem puxou conversa com a inesperada visitante e, no decorrer do papo, perguntou se ela vinha sempre à entidade, se era bem atendida ali e o tipo de demanda que trazia.

A resposta foi enfática: “Sim, venho sempre aqui e sou bem recebida”. E complementou afirmando que a entidade era um dos poucos locais onde ela podia ir sem ser discriminada, que já havia sido atendida pelo serviço psicossocial e jurídico, dentre outras demandas. Informou, por fim, que estava aguardando para tomar um banho e trocar de roupas, que a entidade lhe doaria vestimentas limpas e até um calçado.

Enquanto lanchava, fazia curtos intervalos para explicar outros detalhes: que só não tinha entrado antes porque a entidade estava recebendo visitas importantes para uma reunião. Acrescentou ainda que, assim que terminasse aquela inspeção, poderia acessar também o banheiro e demais serviços. Para o gestor público foi o suficiente para perceber, em definitivo, a potência e a relevância da atuação daquela entidade.

Mais do que os documentos exibidos formalmente, mais do que toda a apresentação protocolar e depoimentos bem-comportados dos assistidos que participaram da reunião, o mundo real veio mostrar sua face. O resultado final não foi apenas a aprovação da entidade e de suas atividades. Na cabeça e no coração daquele técnico governamental, foi uma oportunidade singular de entender a atuação de uma OSC e a relevância que tem na sua comunidade.

A visita *in loco*, mais do que as frias letras de um relatório, trata-se de uma ferramenta fundamental. Tanto que, atento a isso, o Decreto Federal nº 8.726/2016, no art. 52, determina a realização da visita *in loco* como forma de subsidiar o monitoramento da parceria, nas hipóteses em que esta for essencial para verificação do cumprimento do objeto e do alcance das metas.

Embora não seja um procedimento obrigatório, é absolutamente recomendável, na medida do seu caráter preventivo e saneador, com objetivo de imprimir gestão adequada e regular das parcerias (art. 51 do mesmo Decreto)²². Além de tudo, trata-se de uma excelente oportunidade de se ver e entender a vida como ela é.

²² Sobre o tema da obrigatoriedade da visita *in loco* nas OSC, recomenda-se a leitura do texto *Monitoramento e avaliação: a visita in loco nas organizações é obrigatória?*, do OSC LEGAL Instituto, disponível em www.osclegal.org.br



BAHIA

Há, na discussão em torno das organizações da sociedade civil, problemáticas que emergem das mais variadas circunstâncias. Em Salvador, o OSC LEGAL Instituto vem se deparando com uma situação muito peculiar: os terreiros de religiões afro-brasileiras registrados com natureza jurídica de associação²³. Neste tipo de entidade o processo de escolha das lideranças segue modelos baseados nas tradições, hierarquias e nas idiossincrasias. Em outros termos, a escolha não deriva necessariamente de uma obrigação assemblear, como previsto na lei civil.

O Código Civil, Lei nº 10.406 de 10/01/2002, classifica as associações como pessoas jurídicas de direito privado (art. 44), reservando-lhes um capítulo específico – Das Associações – que engloba os art. 53 a 61. Tais organizações tem um documento constitutivo obrigatório, o estatuto, a norma interna da entidade (os outros documentos são as atas das Assembleias Gerais).

Mas quais são os requisitos obrigatórios para elaboração dos estatutos das associações? De acordo com o art. 54 do Código Civil, pode haver nulidade dos documentos, se não contarem as seguintes informações: a denominação, os fins e a sede da associação; os requisitos para a admissão e exclusão dos associados; os direitos e deveres dos associados; as fontes de recursos para sua manutenção; o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução; e, a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

²³ Sobre a natureza jurídica dos terreiros de matriz afro brasileira, sugere-se a leitura do texto *Os Terreiros de Matriz Africana e o Dilema da Natureza Jurídica*, do OSC LEGAL Instituto, disponível em: www.osclegal.org.br

Aqui vamos abordar o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos, com destaque para a constituição dos órgãos executivos: diretoria, coordenação ou presidência²⁴. Este órgão executivo tem como atribuição administrar a vida cotidiana da entidade, cumprindo suas obrigações e compromissos, tomando as medidas cabíveis, tais como: representação judicial e extrajudicial; pagamento das despesas da entidade; relação com bancos; legitimidade diante dos cartórios, etc. A rigor, os estatutos preveem regras de eleição que são realizadas pela Assembleia Geral para escolher as pessoas que integrarão os cargos dos órgãos executivos.

Ocorre que a liderança dos terreiros de candomblé é exercida por alguém indicado ou escolhido pelos guias espirituais de cada casa. Estas contam com um coletivo de adeptos, escalonados em hierarquias, sob uma liderança, cujas designações podem variar de acordo com as tradições religiosas. No caso dos candomblés, destacam-se três matrizes: ketu (nagôs ou iorubás), angola (ou bantu) e jêje.

Dessa forma, não é bastante falar em eleição formal, nos moldes do Código Civil, para escolha da liderança destas casas, na medida em que tal desígnio decorre de procedimentos mais ligados à tradição e às idiossincrasias, dentro de uma ritualística própria.

Diante disso, como é que a entidade cumprirá os requisitos do Código Civil em relação aos processos eleitorais internos? Como resolver este dilema preparado no azeite de dendê?

Cada caso tem sua peculiaridade, a partir da qual a solução jurídica deve ser construída. Em linhas gerais, a equipe do OSC LEGAL Instituto tem recomendado que as entidades constituam duas instâncias com atribuições específicas: um Conselho Religioso e um Conselho Administrativo.

O Conselho Religioso é necessariamente capitaneado pela liderança religiosa e pode ser constituído pelas pessoas que exercem cargos mais destacados na hierarquia da casa. Esse Conselho é o responsável pelas questões e temas de religiosidade, como os rituais e liturgias específicas, as obrigações religiosas e metafísicas.

Por sua vez, o Conselho Administrativo tem como atribuição a gestão cotidiana da casa, relacionada à direção formal e à administração, incluindo as finanças e relação com os poderes públicos e a burocracia, gestão dos recursos humanos, prestadores de serviços e funcionários, etc. Este Conselho será eleito pela Assembleia, cumprindo fielmente o que está na legislação.

Por fim, é importante refletir com as entidades sobre o modelo de gestão e como se dará a relação e as tomadas de decisão entre os Conselhos religioso e administrativo.

²⁴ Prevalece a liberdade para que as associações se organizem de forma autônoma, inclusive na escolha do modelo de gestão.



PARAÍBA

O projeto aprovado pela entidade tinha como objeto o enfrentamento das violações de direitos humanos que recaiam sobre o público de prostitutas²⁵ na capital paraibana. Para tanto, incluía dois objetivos gerais: redução do índice de violência policial nos pontos de trabalho noturno e promoção de um curso de Direitos Humanos para as prostitutas, no sentido do empoderamento e capacitação das próprias para defesa dos seus direitos individuais e comunitários.

O cenário da violência começou a mudar logo nas primeiras ações do projeto: reuniões e conversas da entidade com as autoridades policiais e judiciárias do estado contribuíram para diminuir os registros de denúncias de violências ocorridas. Com os dados disponíveis, já se comprovava o sucesso da iniciativa.

Já o curso foi realizado nas dependências da Universidade Federal da Paraíba, no Centro de Ciências Jurídicas. Alguns dos professores da própria universidade se apresentaram de forma voluntária para ministrar as aulas, ou seja, grandes nomes do conhecimento jurídico no estado: advogados, delegados, juízes e promotores se propuseram a discutir o direito formal com aquela pitoresca turma formada por prostitutas. Não foi exigida qualquer contrapartida das meninas, nem mesmo que usassem outro tipo de roupas ou adereços, respeitando-se seus saberes, vivências e modos de vida.

O curso poderia ser realizado na própria sede da entidade, com o conteúdo transmitido pela equipe técnica do projeto. A OSC comprovaria sua realização com as listas de presença, fotos e registros visuais, além dos relatórios de realização onde constaria o número de

²⁵ Sem adentrar no mérito, o termo prostituta é utilizado aqui em respeito a própria entidade original que adota esse termo, embora existam outros como profissionais do sexo, garotas de programa, etc.

participantes, os temas tratados e os responsáveis pelas aulas. Formalmente tudo de acordo com as regras de execução.

Aqui focaremos no tema dos relatórios de execução dos projetos e a necessidade de uma abordagem quantitativa e qualitativa para que estes traduzam o que foi realizado e seu impacto social. A Lei 13.019/2014 estabelece que a prestação de contas das parcerias do MROSC envolve relatório de execução do objeto, elaborado pela OSC, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados (art. 66, I).

O primeiro esboço de relatório apresentado pela entidade apresentava uma descrição sucinta da execução, informando a quantidade de reuniões e de participantes, além dos temas tratados, relacionados ao objetivo "Redução da Violência"; por outro lado, na descrição do curso; na descrição do curso trazia o quantitativo de aulas e de participantes, o conteúdo tratado e as fotos e registros das atividades. De fato, já dava para ter uma noção do quanto executado, mas isso não basta.

Durante reunião de monitoramento com o financiador ficou evidente a riqueza do projeto e dos resultados alcançados pela entidade. Primeiro pela redução considerável no registro de violência e de ocorrências policiais envolvendo as meninas, com comprovação pelos dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública local.

Quanto ao curso, mais do que passar um determinado conteúdo para um grupo de alunas, este proporcionou o acesso das meninas às dependências de uma universidade federal, justamente no curso de Direito, tradicionalmente ocupado por alunos oriundos das classes mais abastadas. Uma das meninas afirmou que nunca se imaginaria conversando com um juiz em situação que não fosse como ré ou acusada em algum processo ou investigação. No entanto, com o curso ela pôde falar sem restrições "com aquele homem, uma autoridade", que chegou a perguntar a ela sua opinião sobre determinado tema jurídico.

Foi emocionante o depoimento da menina, carregado de elementos simbólicos: de acesso a espaços de poder, de lugar de fala, de poder transitar com suas roupas de trabalho na UFPB sem discriminação e da interlocução com autoridades, sem subordinação ou inferiorização.

O projeto atingiu as metas e objetivos? Certamente fez muito mais. A vida daquelas meninas nunca mais será a mesma.

A rigor, os projetos socioculturais desenvolvidos pelas OSCs operam de modo parecido. O desafio das entidades é justamente elaborar relatórios mais sofisticados, mais completos, que possam trazer os dados quantitativos, os números frios relacionado às metas – número de alunos participantes de um curso, de idosos abrigados, de aulas ministradas, por exemplo – mas que também possam avançar para uma abordagem qualitativa, que forneça à sociedade detalhes do quanto o projeto impactou naquela comunidade.



DISTRITO FEDERAL

A história de vida daquela mulher daria um excelente filme de superação: viveu nas ruas da capital federal, se prostituiu, se envolveu com álcool e drogas, lidou com todo tipo de violência contra si e contra as pessoas de seu convívio. Mesmo com tanta adversidade, se tornou uma liderança com grande sensibilidade para as questões sociais e com capacidade de mobilização. Foi uma grande satisfação tê-la conhecido e escutado seu testemunho de vida.

Passou por diversas OSCs até resolver abrir a sua própria entidade para consolidar o trabalho que já vinha informalmente desenvolvendo junto a mulheres (cis e trans) em situação de prostituição, pessoas em situação de rua, usuários abusivos de álcool e outras drogas e público LGBTQIA+.

Pesquisando na internet e recorrendo a entidades próximas, começou a elaborar um estatuto, a partir de um modelo que lhe foi indicado. Para isso, passou a discutir as finalidades da futura entidade com as pessoas (a maioria mulheres) que figurariam como parceiras da iniciativa. Dessa forma, estabeleceu um modelo de construção coletiva, dialogando com seus colaboradores e com representantes do seu público.

Ocorre que a primeira versão do documento listava quase 100 finalidades para a entidade. Havia objetivos ligados ao tema da prostituição, violência de gênero, LGBTQIA+ e diversidades sexuais, redução de danos relativos ao uso abusivo de álcool e outras drogas, população em situação de rua. Temas complexos, aos quais somavam-se as referências aos temas ambientais (quase um terço do total tratava de preservação de determinado bioma, promoção de educação ambiental nas escolas, etc.), crianças e

adolescentes, idosos e produção cultural. Em resumo, a proposta de estatuto continha objetivos abrangentes por demais, a ponto de não se conseguir identificar qual exatamente seria a vocação institucional da futura entidade.

Nesse estágio da elaboração do estatuto ela chegou na atividade do OSC LEGAL Instituto em Brasília, trazendo sua rica história de vida, a vontade de trabalhar mais organizadamente no campo social e o rascunho do documento em mãos. Logo nas primeiras discussões foi identificado o exagero no quantitativo de finalidades da sua proposta. A liderança explicou que recebeu ajuda de amigos integrantes de uma “ONG ambiental”, daí a grande influência desta temática em sua proposta. Para ela a construção de um estatuto bem amplo seria necessária para que pudesse captar recursos nas mais diversas fontes de financiamento, seja em que tema for. “É ONG de prostituta, mas a gente tem consciência ambiental”, dizia sorrindo.

Contando com aquele interessante estudo de caso, propôs-se aos participantes da atividade, uma metodologia para agrupar os itens por tema, a partir de quatro motes: prostituição; redução de danos; violência de gênero; e, LGBTQIA+. Depois, os itens foram trabalhados em duas perspectivas: de um lado, aqueles similares ou complementares foram combinados; de outro lado, excluíram-se aqueles que não se encaixavam com os demais. Ao final, o estatuto ostentava ainda 35 objetivos. Apesar da redução significativa, ainda restaram muitas finalidades.

Segundo o Código Civil, os fins da associação devem constar no estatuto, sob pena de nulidade do documento. A lei se refere a “fins”, mas as entidades podem elencar suas finalidades, seus objetivos e sua missão, caso entenda pertinente. Ademais, segundo a Lei 13.019/2014, para celebrar as parcerias do MROSC, as OSCs devem ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social (art. 33, I).

Ainda por esta lei, o art. 84-C indica algumas finalidades a serem incluídas nos estatutos das OSCs: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção da educação; promoção da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

Essa lista é um bom guia para as entidades que estiverem elaborando ou revisando seus estatutos. Recomendamos levá-la em consideração.

É importante e aconselhável ter todo cuidado com a escolha das finalidades, que devem traduzir exatamente a vocação institucional, como a entidade irá atuar, qual a referência que a comunidade irá estabelecer, que tipo de intervenção ela será capaz de propor. Diante de tais considerações, recomenda-se uma discussão criteriosa com os integrantes da entidade para essa definição, na medida em que listar poucas finalidades pode deixar o documento incompleto, listar finalidades demais pode deixar confuso.





SERGIPE

Foi um belo seminário ocorrido em Aracajú, com o tema da implementação do MROSC no estado de Sergipe. Registrou uma ampla participação das entidades sociais que atuam na capital e no interior.

Uma das mesas contou com o OSC LEGAL Instituto, com a Procuradoria Geral do Estado (PGE/SE) e com a Promotoria de Fundações do Ministério Público do Estado de Sergipe. As entidades presentes fizeram um resgate histórico da discussão do MROSC naquele estado: bem no início, foi aberto um canal de diálogo do Governo do Estado com as OSCs, onde se discutia a regulamentação local; neste espaço, se chegou a trabalhar numa minuta de normativa, inspirada nos regulamentos da Bahia e de Belo Horizonte/MG. Esse diálogo contava com expressiva participação das entidades.

No meio dessa construção, para surpresa dos atores envolvidos, foi publicada a normativa do tema – Decreto Estadual SE nº 30.874, de 19 de outubro de 2017²⁶ – elaborada pela PGE/SE, sem a participação das OSCs.

O representante da PGE/SE informou que houve uma demanda da Governadoria, que solicitou uma proposta de regulamento ao seu órgão de assessoramento jurídico. Com

²⁶ Decreto nº 30.874, de 19 de outubro de 2017 - Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração direta, da Lei (Federal) nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que 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 Federais nºs 8.429, de 02 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

isso, a PGE/SE se debruçou nos estudos e pesquisas que embasaram o documento, dando ênfase no detalhamento e nas definições das competências e dos prazos, ou seja, qual o órgão ou função competente por cada procedimento ou etapa do regime de parcerias. Definia também os prazos para cada uma dessas etapas.

Aquele seminário foi o primeiro contato direto da PGE/SE com as entidades, que tiveram a oportunidade de relatar, sob a sua perspectiva, diversos problemas e desacertos na aplicação do MROSC na prática.

Após ouvir os diversos relatos de problemas pelos quais passam as entidades, o representante da PGE/SE declarou que nunca havia escutado aquele tipo de situação. E mais, relatou que não teve contato com a realidade cotidiana das OSCs e dos obstáculos que as mesmas vêm enfrentando para aplicação do MROSC.

Por óbvio, a realidade do poder público estadual já era do seu conhecimento, pelo próprio papel da PGE de assessorar o poder público na dinâmica do regime das parcerias, mas não conhecia o outro lado da moeda. Ao final, a PGE/SE se mostrou aberta ao diálogo com as OSCs, até mesmo para a construção participativa de um novo regulamento.

A postura da PGE/SE neste momento se mostrou próxima à proposta da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong)²⁷, que destaca os princípios da Lei 13.019/2014, especialmente a valorização da participação social, e afirma que o engajamento das OSCs no processo de regulamentação da Lei assume fundamental importância: “cabe às OSCs participar ativamente dessa etapa de estruturação legal das parcerias, trazendo as suas contribuições para que o cenário posto seja o mais favorável possível à geração de impactos positivos e avanços na consecução do interesse público”.

A entidade recomenda a realização de consultas públicas prévias à edição dos decretos, prática que possibilita a necessária aproximação entre o poder público e as OSCs no processo de regulamentação da Lei. Ressalta ainda a importância de se articular os centros de produção de pesquisa e conhecimento sobre a matéria, na medida em que as universidades têm o potencial de criar espaços privilegiados de debate, de mediar e sistematizar a produção de propostas para promover ambientes mais favoráveis à realização das parcerias, com potencial de beneficiar o poder público e as OSCs.

Além de se relacionar com os princípios e diretrizes do MROSC, tal prática tem respaldo na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, que possibilita que em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão (art. 29)²⁸.

²⁷ Abong. *MROSC NA PRÁTICA - Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil*. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/Guia-MROSC-Gestores.pdf>

²⁸ Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Com redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010.

Ampla participação das OSCs e disposição para o diálogo. Estamos tratando de parcerias, de mútua colaboração, de atuação conjunta e articulada de diversos atores para o fortalecimento das políticas públicas. Imprescindível a construção dialógica, o diálogo aberto, a troca de experiências e a plena participação das Organizações da Sociedade Civil.





MARANHÃO

As entidades sociais do Maranhão trouxeram muitos relatos sobre as dificuldades que as OSCs vêm encontrando para a efetivação do MROSC nas parcerias com os poderes públicos locais, seja com a administração estadual, seja com os municípios. Desconhecimento do novo regime, despreparo dos gestores, mudança nas regras no decorrer da execução, exigência de documentos e procedimentos que não encontram amparo na legislação, são alguns dos graves problemas citados pelas OSCs locais.

Aqui vamos destacar um dos problemas mais citados pelas entidades: além da documentação obrigatória por lei, nas prestações de contas os poderes públicos têm exigido declarações de órgãos públicos ou de autoridades locais (ministério público, conselhos de políticas públicas, vereadores, etc.), que atestem que a entidade efetivamente realizou o projeto.

O tema da prestação de contas é tratado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 70, que obriga a prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A Lei 13.019/2014 define prestação de contas como o 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. Estabelece ainda que o procedimento é composto de duas fases: primeiro, apresentação das contas, de responsabilidade da OSC; de outro lado, análise e manifestação conclusiva das contas,

de responsabilidade da administração pública (art. 2º, XIV).

A prestação de contas envolve os relatórios: (i) execução do objeto, elaborado pela OSC, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, incluindo, por exemplo, fotos, listas de presença, registro áudio visual e todos os meios de comprovação pertinentes; (ii) execução financeira, descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, incluindo toda a documentação – orçamentos, notas fiscais e comprovantes cabíveis (art. 66).

Em sua análise, a administração pública deverá considerar também os relatórios de visita técnica *in loco*, caso realizada, e os relatórios técnicos de monitoramento e avaliação, homologados pela comissão de monitoramento e avaliação, que se posiciona pela conformidade (ou não) do cumprimento do objeto e os resultados alcançados.

Pela lei, a entidade deve apresentar o relatório de execução do objeto. Na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho, o poder público poderá exigir a apresentação também do relatório financeiro, segundo o artigo 66. Com isso, cabe ao poder público analisar o relatório de execução e apontar objetivamente as eventuais inconsistências identificadas. A partir daí, pode ser exigido o relatório financeiro.

Consultando o regulamento estadual²⁹ do MROSC – Decreto Estadual MA nº 32.724, de 22/03/2017³⁰ – percebe-se que a OSC deverá apresentar relatório de execução do objeto contendo (art. 55): demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas; descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto; documentos de comprovação do cumprimento do objeto, como listas de presença, fotos, vídeos, entre outros; e os documentos de comprovação do cumprimento da contrapartida, quando houver.

Ressalte-se que nem a Lei nº 13.019/2014 ou mesmo o regulamento maranhense do MROSC obrigam a entregar outros documentos “oficiais” nas prestações de contas, além daqueles listados. Não há qualquer menção de que a execução das parcerias tenha que ser comprovada por documento emitido por “autoridades locais”. Não existe nem mesmo indicação de quem seriam as tais autoridades legítimas a emitir essa suposta comprovação.

A lista de documentos é taxativa, ou seja, expressa uma lista definitiva (limitada),

²⁹ Optamos por tratar apenas no nível estadual, cuja situação é bem representativa das demais. Quanto à regulamentação do MROSC nos municípios maranhenses, levantamos os seguintes: São Luiz - Decreto Municipal nº 49.304, de 26/07/2017; Fortaleza dos Nogueiras - Decreto Municipal nº 151, de 01/08/2017; Vitória do Mearim - Decreto Municipal nº 228, de 29/08/2019. Disponíveis no site: www.osclegal.org.br

³⁰ Decreto Estadual MA nº 32.724, de 22 de março de 2017 - Regulamenta a aplicação, no âmbito do Poder Executivo, da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, dispondo sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública estadual e as organizações da sociedade civil.

fechada, estabelecida pelo legislador, por isso não cabem interpretações que resultem na cobrança de mais documentos às OSCs. Não se está tratando aqui de um rol exemplificativo, que expressaria uma amostra, cuja extensão depende de futuras interpretações.

Por fim, a Lei nº 13.019/2014 obriga que a administração pública forneça manuais de procedimentos às OSCs parceiras, “tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos”. Eventuais alterações no conteúdo destes manuais devem ser previamente informadas à OSCs e publicadas em meios oficiais de comunicação (art. 63). Uma das funções deste manual é justamente explicar às OSCs a metodologia das prestações de contas e a documentação obrigatória.

No Maranhão, o decreto estadual determina que a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular tem a atribuição de publicar o manual, que deve contemplar os procedimentos a serem observados em todas as fases da parceria, para orientar os gestores públicos e as OSCs (art. 2º). É importante cobrar da secretaria este documento, conhecê-lo e segui-lo. Qualquer exigência que não tenha base legal ou não esteja naquele manual poderá ser contestada pelas OSCs.





RIO DE JANEIRO

Na busca pela sustentabilidade e pelo fortalecimento da gestão das organizações da sociedade civil, um dos elementos fundamentais é o assessoramento jurídico especializado. A retaguarda jurídica é necessária desde a constituição da entidade, para a elaboração dos atos constitutivos, como as atas e estatutos; perpassa pela atuação cotidiana, o que compreende as relações contratuais com fornecedores de bens e serviços, relações com os colaboradores, empregados e prestadores de serviços, questões tributárias, dentre outras. Até mesmo para encerramento de uma entidade, recomenda-se um assessoramento jurídico competente.

Aliás, deve-se ressaltar que para constituição de pessoas jurídicas no Brasil – incluindo associação, fundação, entidade religiosa ou cooperativa – exige-se a assinatura de advogado/a nos atos e contratos constitutivos, sob pena de nulidade (Lei nº 8.906/1994, art. 1º, § 2º)³¹.

Mas quando a entidade não tem recursos para custear uma assessoria jurídica, o que fazer? Numa das passagens do OSC LEGAL Instituto pelo Rio de Janeiro, conhecemos uma experiência exemplar: a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE/RJ), através do seu Núcleo de Direitos Humanos, com o “Programa Associações”, promove atendimento e assessoramento jurídico gratuito para entidades sociais sem recursos para custear tais obrigações³².

³¹ Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 - Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

³² Sobre o tema da relação das Defensorias Públicas com as Organizações da Sociedade Civil, sugere-se ver o Debate OSC LEGAL, no Canal OSC LEGAL Instituto no YouTube: <https://youtu.be/EfpyYvequ6A>

Os critérios para atendimento na DPE/RJ é ser entidade da sociedade civil formada por pessoas hipossuficientes, de lideranças de grupos sociais em situação de vulnerabilidade. O modelo de atendimento direcionado às OSCs tem por principais atribuições: prestar assistência jurídica integral e gratuita às associações, organizações religiosas, grêmios estudantis, centros acadêmicos, centros escola comunidade, federações, dentre outras pessoas jurídicas com fins não econômicos, para elaboração ou para reforma de seu estatuto social; prestar orientação jurídica genérica sobre o direito constitucional à livre associação e sobre o modo como seu exercício foi regulamentado na lei civil, na modalidade de atendimento coletivo, estabelecido em calendário prévio, amplamente divulgado na sociedade civil, preferencialmente, na forma de panfleto explicativo; prestar atendimento individualizado àquelas entidades que tenham comparecido ao atendimento coletivo e desejem elaborar/reformar seus estatutos sob o pálio da Defensoria Pública; fornecer ofício de gratuidade para o registro dos atos constitutivos e suas alterações, assim como da ata de eleição e posse de representantes legais das entidades.

A DPE/RJ conta com a Deliberação do Conselho Superior nº 082/2011 que trata dos parâmetros de atendimento nas Defensorias do estado, incluindo as pessoas jurídicas sem fins lucrativos. A rigor, o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos realiza o atendimento para elaboração ou reforma de estatutos sociais de associações, grêmios estudantis, centros acadêmicos, federações, dentre outras pessoas jurídicas; por sua vez, as organizações religiosas são atendidas pelo Núcleo Contra a Desigualdade Racial (NUCORA).

Em outros estados tem-se registro de atuação menos sistematizada voltada as OSCs, embora de grande relevância. A DPE/BA editou uma Cartilha Institucional, uma história em quadrinhos, onde a personagem informa que a Defensoria baiana “pode ajudar as associações de bairro e outras organizações, pessoas jurídicas sem fins lucrativos”. No estado de São Paulo também existe um Núcleo Especializado de Direitos Humanos que tem atendido pessoas jurídicas, como as cooperativas de catadores³³.

A parceria com as Defensorias Públicas é fundamental para as OSCs. Em primeiro lugar destaca-se justamente o apoio jurídico aqui descrito, que pode ser prestado pelas DPE as entidades sociais para a regularidade jurídica. Quanto as taxas e emolumentos cartorários, caso as OSCs sejam encaminhadas pela DPE, pode-se conseguir a gratuidade ou isenção destes pagamentos com base na legislação dos diversos Estados³⁴. A parceria política também é importante para combater a criminalização das entidades e movimentos sociais. Por fim, o contato com as OSCs tem um grande potencial de fornecer às Defensorias Públicas subsídios e informações sobre as violações de direitos mais expressivas nas comunidades vulnerabilizadas.

³³ Dados do atendimento de pessoas jurídicas sem fins lucrativos pelas Defensorias Públicas estaduais estão no “Relatório Sobre o Atendimento de Pessoas Jurídicas Sem Fins Lucrativos Pelas Defensorias Públicas e Sugestões Para Tratamento do Tema no Estado de São Paulo”. Disponível em: <file:///D:/BACKUP%20ACER/Usu%C3%A1rios/Documents/OSC%20Legal/Material%20Apoio/Relatorio%20Atendimento%20PJ%20Defensoria%20Publica.pdf>

³⁴ Sobre esse tema, recomenda-se a leitura do texto *Associações: gratuidade / isenção do pagamento das taxas dos cartórios*, do OSC LEGAL Instituto. Disponível em www.osclegal.org.br



GOIÁS

Um das queixas mais recorrentes dentre as pequenas OSCs (que são maioria no País, segundo o IPEA), é a falta de recursos para o custeio das despesas básicas para sua manutenção: fornecimento de água e energia elétrica, internet, telefone e o pagamento de uma assessoria contábil especializada, apenas para citar algumas.

Com relação a esse último ponto, a contabilidade, o fato das OSCs gozarem de determinadas imunidades e isenções de impostos³⁵ imprimiu no senso comum uma ideia de que estas não precisam contar com assessoria contábil fixa e regular, já que “não pagam impostos”.

Esse foi um tema muito recorrente na atividade que o OSC LEGAL Instituto promoveu em terras goianas. Foram muitos os casos de entidades que chamam um contador apenas no momento de elaborar a prestação de contas dos projetos, faltando poucos dias (ou horas) para a entrega, uma situação recorrente em outros pontos do território nacional. Os relatos dão conta de que, a rigor, não se contratam profissionais especializados em contabilidade neste setor. Boa parte dos que tem assessorado as OSCs contam com pouco tempo e informações para elaborar prestações de contas mais sofisticadas, funcionando apenas como auxiliares no preenchimento de formulários e planilhas encaminhadas pelos eventuais financiadores. Esta é uma prática potencialmente causadora de problemas.

A Lei nº 13.019/14 traz um ponto importante nessa discussão, em seu artigo 33, quando exige que as normas de organização interna das OSCs (aqui ressaltamos o

³⁵ Sobre o tema, ver *Tributação de entidades sem fins lucrativos – Isenções*, disponível em: <https://nossacausa.com/tributacao-de-entidades-isencoes/>

estatuto) prevejam expressamente que estas mantenham “escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade”.

Com isso, ressalta a obrigação do registro contábil com base na legislação e formalidades próprias, ressaltando a necessidade de uma boa condução contábil das OSCs, realizada por profissionais habilitados nos Conselhos Regionais de Contabilidade e capacitados para atuar com o universo das entidades. Reforçando tal exigência, a lei possibilita a remuneração do profissional de contabilidade com recursos das parcerias com o poder público, classificados como custos indiretos (art. 46, III)³⁶.

Mas não apenas o MROSC: toda a administração da entidade requer atenção e cuidado com a gestão contábil. Tanto que o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) publicou a Resolução nº 1409/2012, aprovando a Interpretação Técnica Geral - ITG nº 2002/2012 que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidades sem finalidade de lucros. Além da ITG 2002, aplica-se às OSCs a NBC TG 1000 que normatiza as demonstrações contábeis para fins gerais de empresas de pequenos e médio porte, além de considerar as restrições impostas aos doadores, financiadores e dos instrumentos auxiliares da gestão da própria organização.

Uma boa condução contábil exige conhecimento destas normas. Contribui com o planejamento, monitoramento e avaliação da gestão da entidade, marcadamente com relação às atividades dos projetos, mensurando financeiramente as metas, confrontando os valores recebidos e controlando os recursos utilizados para alcançar o desempenho social efetivo.



³⁶ Sobre a gestão contábil das OSC, sugere-se a leitura do texto *A Lei 13.019/2014 e a gestão contábil das Organizações da Sociedade Civil*, do OSC LEGAL Instituto, disponível em: www.osclegal.org.br



PIAUI

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) trouxe uma grande mudança na dinâmica das relações entre os poderes públicos e as entidades sociais, ao elencar como princípio fundamental do regime jurídico de parcerias a priorização do controle de resultados, com base no art. 6º, II, da Lei 13.019/2014.

Não basta conferir a execução financeira, a apresentação e a regularidade formal das Notas Fiscais e recibos. A prestação de contas deve considerar efetivamente a verdade real e os resultados alcançados, verificando qualitativa e quantitativamente os impactos sociais que a parceria teve na comunidade ou no público envolvido. Neste contexto, a Prestação de Contas se “constitui em ato compartilhado”, com duas fases que “conformam o processo”: a OSC apresenta os resultados; a administração pública analisa³⁷.

No estado do Piauí tinha uma entidade famosa, histórica, constituída no começo dos anos 1980, pioneira na mobilização social no estado. Com o tempo foi perdendo vigor, seus fundadores se afastando ou se aposentando, a diretoria de então não prezava pelos valores éticos dos pioneiros. Não mais desempenhava o protagonismo de outrora e sobrevivia de poucos projetos isolados. Sua sede, antes movimentada, estava sempre vazia. Em suma, a entidade mantinha-se apenas pelo cartaz de um tempo passado.

Mas a entidade contava com um competente assessor técnico, que logo virou um

³⁷ LOPES, Lais de Figueiredo. *Novo Regime Jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil*. In: MOTTA, F.; MANICA, F. B.; OLIVEIRA, R. A. *Parcerias com o Terceiro Setor – As Inovações da Lei nº 13.019/2014*. Editora Forum, 2ª Ed. 2019.

consultor consagrado nacionalmente, graças a sua invejável habilidade em elaborar projetos e relatórios. Ainda que a entidade pouco fizesse (ou mesmo não fazendo nada), os relatórios e prestações de contas dos projetos eram absolutamente intocáveis, chegavam a emocionar os avaliadores com tamanha riqueza na descrição dos detalhes, mesmo que muitas vezes exagerados e sem qualquer comprovação, além de fotos e listas de presença de projetos antigos que eram repetidamente reapresentadas.

Durante a atividade do OSC LEGAL Instituto em Teresina, nos deparamos com um gestor público muito apegado ao controle formal, acostumado ao regime dos clássicos convênios e pouco aberto aos novos tempos do MROSC. Para ele, a discussão sobre controle de resultados não representava um avanço do novo regime, dando pouca ou nenhuma relevância às ações e às intervenções realizadas pelas OSCs na ponta, na relação com os cidadãos³⁸.

Discutiu-se que o novo regime do MROSC não abolia a prestação de contas financeira, mas possibilitava menos peso burocrático sobre as OSCs, mantendo-se o rigor no trato dos recursos públicos. Lembrou-se do papel do poder público na parceria, da obrigação de monitorar a execução do projeto, exercendo algum nível de controle sobre sua execução, no sentido de corrigir eventuais desacertos, em caráter preventivo. Destacou-se ainda a previsão legal de se ter um sistema informatizado de acompanhamento das parcerias, o que resolveria muito dos impasses nessa relação.

Nada disso convencia o tal participante em seu apego ao regime convencional tradicional, às Notas Fiscais, à execução financeira e às notas explicativas. A pergunta para o Fulano foi muito assertiva: o senhor acha mais importante o resultado efetivo do projeto na ponta, no quanto beneficia o cidadão? Ou a formalidade da prestação de contas? Não foi surpresa a sua resposta categórica indicando a segunda opção.

Para fechar a conversa, foi sugerido a todas as OSCs participantes que contratassem aquele afamado Consultor. Nenhuma delas precisaria mais realizar qualquer projeto ou intervenção: nada de acolhimento ou atendimento social, sem distribuição de cestas básicas, nenhuma aula para crianças ou vagas de acolhida para idosos, zero campanhas de prevenção a doenças, para citar alguns exemplos. Bastava contratar o Consultor e tudo estaria resolvido, pois era garantia de excelentes relatórios e a perfeição na apresentação das Notas Fiscais e recibos, incluindo Notas explicativas e todas as formalidades que o órgão governamental daquele senhor exigisse.

Obviamente que se tratava de um jogo retórico, de uma ironia utilizada para

³⁸ Para Fernando Mânica, dentre as características gerais das parcerias do poder público com o Terceiro Setor, tem-se a existência de 3 polos: um ocupado por um ou mais entes da Administração Pública direta ou indireta; um polo ocupado por uma ou mais entidades do Terceiro Setor; e um polo formado pelos cidadãos beneficiários da atividade realizada em parceria. MANICA, Fernando Borges. *Objeto e Natureza das Parcerias Sociais: Limites para a Execução Privada de Tarefas Estatais e o Novo Direito do Terceiro Setor*. In: MOTTA, F.; MANICA, F. B.; OLIVEIRA, R. A. *Parcerias com o Terceiro Setor – As Inovações da Lei nº 13.019/2014*. Editora Forum, 2ª Ed. 2019. Seguindo esse raciocínio, consideramos que desconsiderar a existência e a consequência para os cidadãos mostra-se um grave equívoco.

evidenciar aos participantes da atividade, e em especial àquele senhor, o quanto aquela concepção se mostrava equivocada. Não basta a formalidade, é preciso mostrar como o recurso público foi bem empregado, como impactou na vida das pessoas. A sociedade, os órgãos de controle, o poder público concedente, enfim, todos os atores precisam saber onde o recuso foi empregado e o resultado efetivo desse investimento social.

A racionalidade que embasa o MROSC propõe uma mudança muito importante, colocando a prestação de contas como um “ato compartilhado”, entre as OSCs e o poder público. O controle não se exerce apenas ao final, na análise de documentos, ele começa na negociação do Plano de Trabalho e se dilui por toda vigência do projeto, nas demais fases. Se forem detectados problemas ou danos apenas ao final, na prestação de contas, pode ser tarde para as devidas soluções e a entidade pode não dispor de recursos para devolução, em caso de glosa de algum dos itens de despesa. De acordo com Lais de Figueiredo Lopes, “o controle de meios foi deslocado para o início, no momento da pactuação do plano de trabalho e do instrumento a ser firmado”³⁹.

Com isso, cabe ao poder público se organizar para monitorar e avaliar a execução da parceria, caminhando junto com a entidade e corrigindo eventuais desacertos ou dúvidas no decorrer da execução, evitando assim que os problemas apareçam apenas na fase de prestação de contas.



³⁹ LOPES, Lais de Figueiredo. *Novo Regime Jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil*. In: MOTTA, F.; MANICA, F. B.; OLIVEIRA, R. A. *Parcerias com o Terceiro Setor – As Inovações da Lei nº 13.019/2014*. Editora Forum, 2ª Ed. 2019.



ALAGOAS

Aquela senhora era uma grande liderança, reconhecida dentro e fora da sua comunidade. A entidade que leva o seu nome chegou a ser matéria de programa de televisão de audiência nacional, o que lhe conferiu certa notoriedade em Maceió.

Durante a oficina realizada pelo OSC LEGAL Instituto em Alagoas sobre a elaboração e revisão dos estatutos de associações, a entidade apresentou o seu documento constitutivo. Fundada em 1982, a entidade nunca fez uma atualização estatutária, o documento era datilografado ainda e trazia elementos de um período anterior à Constituição Federal (promulgada em 1988), com base no Código Civil também anterior. Este, como se sabe, foi revogado em 2002, com o advento do novo Código Civil.

O estatuto de uma associação, que junto com as atas são os documentos constitutivos da entidade, deve ser considerado também como uma ferramenta de gestão. Deve trazer as informações e o conteúdo mínimo exigido por lei, considerando a princípio: Constituição Federal, Código Civil, legislação tributária e o MROSC. Também deve evidenciar as características da entidade: os objetivos, a vocação institucional, a divisão de poderes e o modo de gestão – concentrada nas mãos de uma pessoa ou compartilhada em órgãos coletivos, dentre outros aspectos.

Desde o início das atividades do OSC LEGAL, em 2015, foram dezenas de estatutos lidos, avaliados ou revisados nas oficinas de revisão ou no assessoramento às OSCs. Esse acúmulo permite propor uma classificação empírica dos estatutos em três categorias:

- Elaborados até o final da década de 1990: no final da década de 1990 houve a edição da Lei nº 9.790/1999, que trata da qualificação como Organizações da Sociedade Civil de

Interesse Público (OSCIP). Boa parte das entidades que revisaram seus estatutos a partir daí se inspiraram em modelos ou parâmetros dessa legislação (mesmo aquelas que não pretendiam se tornar OSCIP). Aqueles estatutos remanescentes, com texto anterior a esse período, têm pouco a se aproveitar, devendo ser substancialmente reformado.

- Do Código Civil até 2015: em 2002 entrou em vigor o Código Civil – Lei nº 10.406 de 10/01/2002 – impondo às entidades que ajustassem sua documentação constitutiva para o novo regime de direito civil que passou a ter vigência no País. Os estatutos revisados após esse período, de acordo com o Novo Código Civil e inspirado na Lei de OSCIP, precisam ser revisados, mas boa parte do seu conteúdo pode ser aproveitado.

- A partir de 2015 – MROSC: com o MROSC, recomenda-se fortemente que as entidades façam ajustes em seus estatutos no sentido de incluir as informações indicadas nesta legislação, especialmente no art. 33 da Lei nº 13.019/2014. Mesmo aquelas que não tem interesse em parcerias com o poder público, recomenda-se incorporar os elementos trazidos pelo MROSC, justamente porque a normativa trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro os elementos que caracterizam a atuação das OSCs no Brasil, diferenciando-as das empresas e dos poderes públicos. Os financiadores privados e internacionais, a rigor, veem com bons olhos as entidades que mantêm atualizados os seus documentos.

Os estatutos a partir dessa época farão apenas ajustes pontuais, para inclusão de três elementos (art. 33): objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos legais e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta; escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Vale citar que a Lei nº 13.019/2014 permite que tais informações apareçam em “normas de organização interna”. Isto significa que tais informações podem ser incluídas no regimento interno ou numa ata, por exemplo. Entretanto, o OSC LEGAL Instituto recomenda que informações exigidas por lei sejam todas incorporadas no estatuto, deixando as demais informações em outros documentos, como regimentos, códigos de conduta, atas, dentre outros.

A dica é que se aposte num documento bem elaborado e organizado, já que se trata de parte da identidade da OSC. Sugere-se a elaboração de um texto mais fluido, com linguagem simples, que deixe as informações obrigatórias evidentes, no sentido de facilitar a leitura por parte de um eventual avaliador.

Quanto à nossa personagem, seu estatuto foi reformado com orientação do OSC LEGAL Instituto.



PARÁ

A força, a legitimidade e a riqueza das OSCs se medem pela capacidade de mobilização das pessoas e de outros atores para suas causas. Mobilizar outras OSCs, universidades, órgãos públicos e a comunidade para suas bandeiras é o cerne da atuação das entidades sociais. Neste sentido, muito natural trazer outras OSCs para atuar em seus projetos e intervenções, inclusive com eventual repasse de algum recurso.

Durante a oficina em Belém, uma entidade relatou ter assinado um termo de colaboração, pelo qual se propôs a realizar uma feira de cidadania em sua cidade. O projeto foi executado com êxito e a feira foi um sucesso, superando todos os objetivos planejados, em termos de público e impacto social.

Para mobilizar a comunidade e dinamizar a ação, previa no Plano de Trabalho a articulação com outras entidades, com repasse de pequenos valores: para a associação de moradores dos bairros envolvidos, recurso para transporte e lanche dos voluntários locais que deram suporte à feira; para os grupos culturais, recurso para os custos das apresentações (figurinos, transporte, etc.); para entidade parceira que atende pessoas com deficiência e com algum tipo de retardo mental, recurso para viabilizar a participação inclusiva deste público e de seus familiares e cuidadores, referente a transporte condizente com suas condições.

Ocorre que no final do projeto, mesmo tendo superado as metas e objetivos do Plano de Trabalho, foi requisitada a Prestação de Contas Financeira completa por supostos indícios de irregularidade. Para surpresa da entidade, um parecer jurídico solicitou a devolução dos recursos do projeto, sob acusação de que houve subcontratação, uma

espécie de burla ao processo licitatório, por incapacidade técnica de cumprir o contrato.

Trata-se de uma interpretação baseada no regime contratual da Lei nº 8.666/1993⁴⁰, utilizando uma régua de medir contrato com empresas fornecedoras de bens ou serviços aos poderes públicos. Ocorre que a Lei nº 13.019/2014, é bom ressaltar, afasta expressamente a aplicação da Lei nº 8.666/1993 nas parcerias do MROSC (art. 84).

O MROSC trouxe novidades interessantes, como o reconhecimento jurídico da atuação em rede por parte das OSCs. Ou seja, a Lei nº 13.019/2014 permite a atuação em rede, por duas ou mais OSCs, que formalizam essa articulação por meio de um “termo de atuação em rede” (Art. 35-A). A formalização desta rede, por sua vez, permite a transferência de recursos entre as OSCs, desde que vinculados à execução da parceria, prevista no Plano de Trabalho.

Assim, não sobra espaço para interpretações que caracterizariam tais articulações como subcontratação de serviços ou descaracterização da capacidade técnica e operacional da OSC celebrante. Essa hipótese tinha lugar interpretativo por conta do regime de contratação através de licitações com empresas, baseado na antiga Lei de Licitações, Lei nº 8.666/1993. Uma vez que o regime de licitações foi expressamente afastado, não tem qualquer cabimento a interpretação utilizada no caso aqui relatado.

A entidade contestou administrativa e judicialmente a medida, utilizando uma argumentação baseada no MROSC, nas normativas e no melhor entendimento sobre o novo regime. Este novo regime de parcerias acerta ao tratar as OSCs em sua especificidade, não como empresa e nem como poder público. Por isso não há margem para interpretação equivocada, baseada em regime não aplicável a estes casos. Após discussão judicial, a medida foi revista e anulada, fazendo jus ao melhor direito.

Para as OSCs o reconhecimento textual da atuação em rede pela lei traz segurança jurídica. Eis um dos grandes avanços do MROSC, dar certeza aos envolvidos sobre as regras do jogo, conferindo às parcerias com os poderes públicos razoável previsibilidade e estabilidade jurídica.



⁴⁰ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.



MATO GROSSO DO SUL

As entidades do Mato Grosso do Sul participaram de uma atividade do OSC LEGAL Instituto onde se tratou bastante sobre os estatutos das associações. Discussões foram protagonizadas e exemplos foram compartilhados e debatidos, tendo como assunto principal as implicações relativas à boa elaboração ou revisão dos documentos das entidades. O documento deve evidenciar as características da entidade: os objetivos, a relação com os associados, a vocação institucional, a divisão interna de poderes e o modo de gestão – concentrada nas mãos de uma pessoa ou compartilhada em órgãos coletivos – dentre outros aspectos.

Pelo Código Civil, são requisitos obrigatórios nos estatutos das associações, sem os quais há nulidade dos documentos: a denominação, os fins e a sede da associação; os requisitos para a admissão e exclusão dos associados; os direitos e deveres dos associados; as fontes de recursos para sua manutenção; o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução; e, a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas (art. 54).

Consideramos que, além de um documento constitutivo de uma associação (junto com a ata de Assembleia Geral), o estatuto deve ser tratado também como ferramenta de gestão. Somando aos requisitos do Código Civil, recomenda-se que sejam considerados as normas e princípios sobre liberdade de associação estabelecidos nos tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos, a Constituição Federal, a legislação tributária e, especialmente, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Como resultado da oficina, destacamos alguns dos temas e das dúvidas mais recorrentes, como forma de contribuir com as entidades em seu amadurecimento institucional:

- Condicionar qualquer operação financeira ou aquisição a ser realizada pela entidade à deliberação da Assembleia Geral: um equívoco muito comum que pode causar sérias dificuldades para a gestão da associação; basta imaginar que para comprar uma caneta ou mesmo uma resma de papel, a entidade tenha que promover uma Assembleia Geral para deliberar e resolver sobre essa aquisição, com todo o custo e tempo que isso demanda;

- Na indicação das fontes de recursos para sua manutenção, elencar apenas as contribuições dos associados: se a regra interna da entidade estabelece uma única fonte de recursos, não poderá ocorrer captação em outras fontes se não aquela indicada; em outras palavras, se o estatuto indica que a OSC se manterá apenas através das contribuições dos associados, não poderá captar recursos em editais públicos ou privados, parcerias, doações de terceiros, prestações de serviços, dentre outros meios usualmente utilizados pelas entidades;

- Fixar a data das Assembleias Gerais: se a entidade tem muita convicção de uma data (da fundação ou do aniversário de formalização da OSC, por exemplo) e possui uma gestão capaz de garantir que todos os anos a Assembleia Geral irá ocorrer naquela data específica, não há qualquer problema; entretanto, se essa não é a realidade da OSC, sugere-se dar margem de liberdade para que a Assembleia Geral ocorra em determinado período, como no primeiro trimestre ou no segundo semestre, algo mais abrangente do que a fixação de um dia específico.

Aqui trouxemos três exemplos de situações e dúvidas muito comuns nas entidades quando da elaboração e da revisão dos seus estatutos. Não se trata de esgotar os temas e questionamentos que aparecem nas associações, mas trazer alguns exemplos e elementos para contribuir na discussão, inspirados nas discussões realizadas no Mato Grosso do Sul.

Lembramos que o não cumprimento das regras estatutárias pode ser prejudicial para as entidades, apontando para uma gestão, no mínimo, pouco cuidadosa por parte da sua direção. Isso não contribui para a imagem e credibilidade da OSC aos olhos do corpo associativo, dos parceiros, dos órgãos de controle e da sociedade.

Para os integrantes dos cargos diretivos (presidência, coordenação, diretoria, conforme dispuser o estatuto da entidade), há um verdadeiro dever de cumprimento do estatuto, já que foram designados responsáveis legais pela OSC. O não cumprimento pode ensejar responsabilização pessoal, cuja aplicação e extensão dependem de cada caso concreto.



AMAPÁ

A entidade conta com mais de 20 anos de trajetória e possui sede própria na área central de Macapá, muito bem equipada, onde mantem um trabalho de referência na promoção de direitos humanos, especialmente na acolhida de pessoas em situação de rua, dentre outras populações marcadas pela vulnerabilidade social.

Em dado momento, viu-se diante de uma emergência humanitária, uma situação nova, com a chegada dos imigrantes haitianos que fugiam das condições complicadas pelo qual seu país de origem passava: instabilidade política e econômica, conflitos, crises e catástrofes naturais, como o terremoto que devastou o país. Segundo dados da Polícia Federal, cerca de 72.000 haitianos entraram em território brasileiro entre os anos de 2010 e 2015⁴¹.

Os haitianos se instalaram numa cidade próxima da capital e chegavam mais a cada dia. Esse aumento causou uma pressão nas políticas públicas daquela cidade, com mais gente demandando por saúde, educação, assistência e seguridade social, alimentação, higiene, moradia, trabalho, dentre outros direitos básicos. Havia uma dificuldade de atendimento desta demanda, seja pelo volume, seja pela comunicação, já que os imigrantes falavam francês e crioulo, pouco conhecendo do português brasileiro.

Sensibilizada com aquela situação, a entidade propôs um projeto ao poder público:

⁴¹ Informação disponível em <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/imigracao-haitiana-no-brasil.htm>. Acesso em 15/02/21

instalar uma espécie de “base comunitária” naquela cidade e montar uma equipe de haitianos capacitados para orientar a sua comunidade. Os integrantes desta equipe funcionariam como tradutores e promotores de direitos humanos, no sentido de mediar a relação com os órgãos públicos e privados, marcadamente em temas como acesso ao Sistema Único de Saúde e auxílios assistenciais como “bolsa família”.

Para viabilizar o projeto, a entidade propôs alugar um imóvel compatível para funcionar como base comunitária, já que os haitianos não circulavam no centro da capital. O atendimento, para ser efetivo, deveria ser realizado no local de sociabilidade daquele público. Além disso, o projeto envolvia selecionar, contratar e treinar uma equipe de haitianos multiplicadores, os quais contariam com toda a retaguarda e expertise da entidade para sua atuação.

Pela Lei 13.019/2014, para celebrar as parcerias do MROSC as OSCs devem possuir instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas (Art. 33, V, c).

Neste ponto, sempre aparecem algumas dúvidas: a OSC já precisa ter contratado as instalações, recursos e equipe no momento da apresentação do projeto? Ou no momento da assinatura do termo de parceria? A resposta vem no § 5º do mesmo artigo, quando estabelece que não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia.

Para avançar no entendimento, é importante diferenciar três momentos distintos no regime de parcerias do MROSC:

(i) Apresentação da proposta: o primeiro marco é quando a entidade apresenta o projeto básico, a proposta de intervenção, ao poder público, o que ocorre, a rigor, via chamamento público na fase de seleção;

(ii) Assinatura do termo de parceria: ocorre na fase de celebração da parceria, ou seja, a proposta já fora selecionada, agora se negocia o Plano de Trabalho e a formalização do termo competente; aqui não se tem mais uma proposta genérica, evolui-se para o plano, detalhado e vinculante, contendo metas, objetivos, orçamento, metodologia e parâmetros de avaliação;

(iii) Execução do projeto ou atividade: por último, a fase de execução se dá após a assinatura do termo de parceria, formalizada a relação, quando a entidade passa a executar aquilo que foi consolidado no Plano de Trabalho.

Segundo a legislação, a demonstração da capacidade instalada é obrigatória na fase de execução, não sendo exigida na apresentação da proposta ou na assinatura do termo.

Retomando o caso concreto, do projeto com os haitianos: no momento da

apresentação da proposta, a entidade já deve apresentar o imóvel alugado? Na apresentação da proposta os haitianos multiplicadores já devem estar selecionados, treinados e capacitados? Quando da assinatura do termo de parceria, a OSC já apresenta o contrato de aluguel do imóvel? Na fase de celebração já se apresenta o contrato de vínculo com a equipe de multiplicadores haitianos?

A resposta a todas as perguntas é negativa. Não faz qualquer sentido que a entidade apresente tais informações nas fases preliminares. Isso porque o aluguel do imóvel será custeado justamente pelo projeto. De outro lado, a seleção, o treinamento e a atuação dos multiplicadores haitianos também serão custeadas pelo projeto. Tudo isso se dá na fase de execução.

Com efeito, a entidade precisa apresentar capacidade instalada na fase de execução, quando efetivamente estes custos podem entrar na conta do projeto. Daí que as OSCs precisam ter capacidade de planejamento, de elaboração e de negociação dos Planos de Trabalho, pois é justamente neste documento que entram tais informações.

Por exemplo, no Plano de Trabalho vai constar o valor do aluguel do imóvel para o tempo em que deve perdurar o projeto; por isso é recomendável que o primeiro mês seja descrito como prospecção, considerando a localização geográfica, avaliação dos possíveis imóveis, as condições físicas e a compatibilidade com o tipo de uso daquele equipamento para os fins do projeto e assinatura do respectivo contrato de aluguel; em alguns casos o pagamento do aluguel só ocorrerá a partir do segundo mês, ultrapassadas todas as etapas aqui descritas.

Outro exemplo é a vinculação dos haitianos: no primeiro mês tem-se a seleção dos perfis, na sequência os treinamentos e, por último, a atuação.

Isso tudo tem que ficar claro no Plano de Trabalho, indicando-se os custos compatíveis com cada fase.





MATO GROSSO

A relação das entidades sociais com os cartórios sempre rende discussão acalorada nas atividades do OSC LEGAL Instituto. Em Mato Grosso não foi diferente, muitas experiências interessantes foram trazidas pelas OSCs participantes, alguns bons relatos, mas muitos problemas e críticas. Dentre os problemas citados, destacam-se: a falta de uniformidade nos procedimentos; o desconhecimento das dinâmicas internas das OSCs; a pouca capacidade de orientar as entidades nos procedimentos necessários a sua regularidade, como a elaboração e registro das atas e estatutos.

Como qualquer outro ramo, entendemos que o setor de cartórios possui boas práticas e excelentes profissionais; assim como, por outro lado, também possui práticas duvidosas e profissionais não tão capacitados. Na trajetória do OSC LEGAL Instituto, registre-se, nos deparamos muito mais com os bons cartórios, com órgãos e profissionais comprometidos com a resolução das demandas. Todo respeito pelo setor.

Mas tem aquela minoria que não funciona tão bem e destaca-se aqui um relato de uma entidade mato-grossense, ocorrido logo quando o MROSC entrou em vigor para estados e Distrito Federal, nos primeiros meses do ano de 2016 (para os municípios entrou em vigor em 2017).

O Dirigente daquela entidade tinha razoável conhecimento sobre o MROSC, procurava tudo que era publicado nos sites especializados, buscando se atualizar com o que circulava de informação naquele momento. Como os mandatos da sua entidade estavam por vencer, propôs ao corpo associativo que incluíssem na pauta da Assembleia Geral, além das eleições, também a atualização do estatuto com base no novo marco político legal.

Após pesquisa intensa na internet, conseguiram chegar a um texto para reforma do estatuto, considerando a Lei nº 13.019/2014, especialmente em seu art. 33, que exige das OSCs, para celebração de parcerias com o poder público, que sejam regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos da Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta; escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Assembleia Geral realizada, ata e reforma do estatuto aprovados e assinados pelo corpo associativo. O Dirigente segue para o cartório levando consigo a papelada de costume e a certeza de estar em sintonia com o que havia de mais contemporâneo na legislação e nas discussões do setor.

Em conversa com o atendente do cartório, falou sobre o novo marco regulatório, da edição da Lei nº 13.019/2014 e dos primeiros regulamentos pelo país. Apontou para o atendente as alterações realizadas no estatuto, com base em orientações que colheu na internet, tendo como pano de fundo o MROSC.

Para seu espanto, o atendente do cartório mostrou total desconhecimento sobre a nova legislação. Pior ainda, o atendente não demonstrou qualquer interesse na discussão que o Dirigente trazia. Ao contrário, afirmou que desconhecia absolutamente “esse tal BIROSC” e completou com tons de ironia: “Não sei, não quero saber e tenho raiva de quem sabe”. Quanta decepção. O atendente podia ter pedido ali uns 15 minutos para pesquisar na internet, ainda que superficialmente; podia ter solicitado alguns dias, uma semana que fosse, para se atualizar melhor nessa questão; mas a resposta foi aquela, infantil até, sem perspectiva de avanço.

Dias depois o Dirigente voltou ao cartório e desta vez pediu para conversar com o tabelião responsável. Explicou ao superior a situação, novamente abordou o MROSC e seus avanços. Desta vez houve outra receptividade e o estabelecimento de um diálogo, já que o tabelião estava ciente da nova legislação, ainda que não dominasse o tema. Registro realizado.

Aqui destacamos a importância do preparo e da capacidade técnica dos cartórios em dialogar, orientar e encontrar soluções para as entidades sociais resolverem as suas demandas específicas.



TOCANTINS

O ex-prefeito da pequena cidade era conhecido nos meios políticos, suas aparições na mídia sempre retratavam as características mais marcantes da sua personalidade e trajetória pública: truculência e corrupção. A fim de aprimorar seu método de enriquecimento ilícito, criou uma fundação que levava o seu próprio nome, a qual chamaremos aqui de Fundação Fulano de Tal. Especialização: desviar recursos. Na cidade diziam que a tal fundação seria “filanprópria”, um trocadilho certo que afirmava o fato da entidade servir apenas à ganância do próprio instituidor.

Durante a atividade que o OSC LEGAL Instituto realizou em Palmas, um dos participantes trouxe muitas histórias daquela folclórica entidade: o grande volume de recursos repassados pela prefeitura, em diferentes gestões, especialmente do próprio Fulano; o considerável volume de recursos repassados através de emendas parlamentares, oriundas de políticos do grupo do Fulano; as poucas ações efetivas que a entidade promovia, já que se limitava a entregar cestas básicas em duas ou três oportunidades por ano; o marketing realizado, com muito destaque na mídia local; a pouca ou nenhuma fiscalização por parte do Ministério Público local⁴²; a absoluta falta de transparência quanto à destinação social da entidade. Era um mito.

Já estava na escala do folclore a Fundação Fulano de Tal, “queimando”, por tabela, a boa reputação de outras fundações e associações que trabalhavam na mesma área. Diante deste estudo de caso, um verdadeiro manual do que não fazer, as discussões se prestaram a evidenciar os elementos jurídicos para evitar condutas tão pouco éticas.

⁴² Pelo Código Civil, art. 66, o Ministério Público do Estado velará pelas fundações situadas em seu território.

Destacou-se as alterações na Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992⁴³ – introduzidas pela Lei nº 13.019/2014.

Segundo a Lei nº 8.429/1992, constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão aos cofres públicos (erário) qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres dos entes públicos. Esse é o art. 10, que ainda define os tipos de ação ou omissão:

- Frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente (inciso VIII);

- Facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie (inciso XVI);

- Permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie (inciso XVII);

- Celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie (inciso XVIII);

- Agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas (inciso XIX);

- Liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular (inciso XX);

- Liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular (inciso XXI).

Já o art. 11 da Lei nº 8.429/1992 estabelece que constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Dentre os tipos apontados, está o descumprimento das normas relativas à

⁴³ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas (VIII).

Por sua vez, o art. 23 da Lei nº 8.429/1992 estabelece que as sanções previstas naquela lei prescrevem em até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades (inciso III).

Como visto, a Lei nº 13.019/2014 trouxe alterações importantes para a Lei de Improbidade Administrativa, tipificando mais especificamente os desvios, ações ou omissões que podem ocorrer utilizando-se de entidades privadas sem fins lucrativos. É preciso seguir atentos, pautando-se sempre nos padrões éticos e republicanos, especialmente no setor sem fins lucrativos.

A Fundação Fulano de Tal fazia um desserviço completo ao setor. Como era de esperar, fechou, sob diversas investigações e suspeitas. Nem sempre o crime compensa.



REALIZAÇÃO

OSC LEGAL

PARCERIA



APOIO



Financiado pela
União Europeia

 @osclegal

| www.osclegal.org.br