

Entenda o PL 7.168/2014 de A a Z

O Projeto de Lei 7.168/2014 avança na construção de um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Ele trata das relações entre Estado e OSCs e *“estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999”*.

As perguntas e respostas apresentadas a seguir estão organizadas a partir dos avanços propostos pelo projeto de lei, que se apresenta de forma estruturante, e considera os aspectos gerais e as fases essenciais das parcerias: planejamento, seleção, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas, e as responsabilidades e sanções aplicáveis aos gestores públicos e privados.

Universo delimitado de OSCs

a. Quais organizações poderão realizar parcerias pela nova lei?

Pela nova lei, as organizações da sociedade civil que poderão celebrar o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração são *as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos* selecionadas por meio de edital chamamento público, *independente da exigência de títulos ou certificados*. De acordo com as novas regras, também não poderão celebrar parcerias: os clubes, as associações de servidores, os partidos políticos ou entidades similares.

Novos instrumentos jurídicos

b. O que são o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração?

A nova Lei cria dois instrumentos jurídicos próprios: o *Termo de Fomento* e o *Termo de Colaboração*. Em linhas gerais, o primeiro será o instrumento para as parcerias destinadas à consecução de finalidades de interesse público propostas por iniciativa organizações da sociedade civil, lembrando que a seleção da OSC será sempre precedida

de edital chamamento público. O *Termo de Colaboração* será o instrumento pelo qual se formalizarão as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela Administração Pública. A regulamentação a ser feita pelos órgãos públicos poderá detalhar as diferenças de procedimentos para cada termo.

c. Por que criar instrumentos jurídicos próprios para as relações de parceria e afastar os convênios?

Atualmente, o convênio é o instrumento jurídico mais utilizado para as relações entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público. No entanto, ele foi criado inicialmente para regular as relações entre entes do governo federal e entes estaduais e municipais. A sua aplicação para as parcerias com organizações muitas vezes trata as OSCs como se fossem estados ou municípios, apesar da sua natureza jurídica de direito privado.

A criação de instrumentos jurídicos específicos para as relações de parceria com as organizações contribui para que se reconheçam as suas peculiaridades, evitando analogias indevidas com os entes federados e a aplicação de regras inadequadas. Com esta mudança, substitui-se a utilização do convênio como instrumento de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos, ficando este restrito as parcerias entre entes federados, como era seu propósito original.

Fase de Planejamento

d. O que muda em relação ao planejamento das parcerias?

O planejamento é uma etapa fundamental para a realização de uma boa parceria. O art. 8º, por exemplo, determina que a Administração Pública adote medidas para assegurar a sua própria capacidade técnica e operacional de acompanhamento das parcerias. Isto inclui tanto a capacitação de pessoal quanto o provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários. Esta previsão é muito importante para que os gestores públicos possam apoiar e acompanhar de maneira efetiva a execução das parcerias celebradas com as organizações.

A organização, por sua vez, deverá elaborar cuidadosamente seu Plano de Trabalho, prevendo os objetivos, os custos, as atividades e os profissionais envolvidos em cada etapa.

e. O que é o Procedimento de Manifestação de Interesse Social?

Procedimento de Manifestação de Interesse Social é o instrumento criado pela nova lei para incentivar a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos

cidadãos por meio da apresentação de propostas ao Poder Público para que este avalie a conveniência de realizar um chamamento público.

As propostas levadas à Administração Pública deverão conter a identificação do proponente, a indicação do interesse público envolvido e o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver. Quando possível, deverá ser informada na proposta a viabilidade, os custos, os benefícios e os prazos de execução.

Fase de Seleção

f. Como deverá ser feita a seleção das organizações pelos governos?

A seleção de projetos para determinado programa deve garantir ampla oportunidade de acesso às organizações da sociedade civil capacitadas. Para tanto, o órgão do governo responsável deverá realizar um *chamamento público* ao publicar um edital chamando as organizações a apresentarem suas propostas. Esta regra já foi prevista no Decreto 7.568/2011 para o âmbito federal e a nova lei aprovada irá fortalecê-la ainda mais, além de fazer com que ela valha também para Estados e Municípios.

g. O que se garante com o chamamento público?

Com a nova regra, privilegia-se a transparência e a isonomia no processo de seleção e acesso aos recursos públicos, pondo fim a uma das principais polêmicas referentes às parcerias, a forma de seleção.

Anteriormente, na ausência de regras claras, muito órgão públicos firmavam os convênios diretamente com certas organizações, sem passar por um processo público de escolha. Agora, os entes governamentais são obrigados a abrir processo de *chamamento público*, e as organizações e seus projetos têm que se inscrever para serem selecionados.

Há algumas exceções, como em caso de urgência; de guerra ou grave perturbação da ordem pública; ou programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.

h. Quais são os novos fundamentos, princípios e diretrizes previstos na lei?

A nova lei explicita que o regime jurídico das parcerias tem como fundamento a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos. Destaca o princípio da solidariedade, da cooperação e do respeito à diversidade “para construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva”.

Dentre as diretrizes, é importante ressaltar a *priorização do controle de resultados*, que busca indicar que o foco do controle das parcerias deve ser a verificação do cumprimento do objeto e do alcance dos resultados (controle de fins) embora também seja necessário analisar as despesas e formas de execução (controle de meios).

i. Quais são as exigências para que uma OSCs celebre uma parceria como o Estado?

Uma das exigências para que uma OSC realize uma parceria são 3 (*três*) anos de existência da organização. Esta regra já estava prevista no Decreto nº 7.568/2011 para o âmbito federal e agora se torna nacional. Além dos três anos de existência, também é preciso que a organização tenha *experiência prévia* na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas.

j. Como os projetos serão selecionados?

O Projeto de Lei prevê a criação de uma comissão de seleção de projetos que, tendo em vista os princípios da impessoalidade e da não discriminação, analisará se a proposta adequa-se aos termos do edital. Para fazer esta análise, deverá ser indicada uma metodologia de avaliação baseada em critérios previamente definidos no próprio edital.

Esta comissão deverá contar com, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros de servidores públicos que ocupem cargos permanentes no órgão da Administração Pública realizador do chamamento público. A comissão poderá ter especialistas apoiando o processo de seleção, mas a responsabilidade é predominantemente do órgão que realiza o edital.

Execução

k. O que é a “ficha limpa” para as organizações e seus dirigentes?

As organizações e os dirigentes que tenham praticados crimes e outros atos de violação aos princípios e diretrizes ficam a partir da nova lei impedidos de celebrar novas parcerias. Inspirada na Lei da Ficha Limpa eleitoral, essa medida também já começou a ser aplicada nas parcerias realizadas pelo Poder Executivo Federal a partir do Decreto nº 7568/11, sendo agora regra nacional.

l. É possível pagar a equipe do projeto com recursos da parceria?

Sim, a nova lei prevê a regulação do pagamento da equipe envolvida na parceria, reconhecendo que os custos gerados pelo projeto devem ser cobertos pelo próprio projeto. Com esse dispositivo, regula-se um tema importante que é o pagamento das pessoas que trabalham na execução do objeto, nas mais diversas atividades.

O pagamento poderá ocorrer nos casos de funcionários contratados que possuem carteira assinada, que podem ser alocados, integral ou proporcionalmente para atuar no projeto. Há ainda a hipótese da contratação de terceiros, sejam eles pessoas físicas

contratadas como prestadores de serviços autônomos ou pessoas jurídicas contratadas por fornecimento de bens ou prestação de serviços específicos.

O projeto de lei prevê a fiscalização de que o valor da remuneração com as atividades a serem desenvolvidas seja correspondente à qualificação técnica necessária do profissional e ao valor praticado sobre a atividade, devendo respeitar a proporcionalidade de tempo dedicado por um funcionário de OSC que tenha outras funções não vinculadas à parceria.

Ao deixar claros os limites e as condições estipuladas para o pagamento de equipe, garante-se mais segurança jurídica para os gestores públicos e privados, evitando a precarização das relações trabalhistas.

m. Quais são os custos gerados que poderão ser pagos com os recursos da parceria?

O projeto de lei define o que pode ser considerado como custo indireto no âmbito de uma parceria. São exemplos as despesas com internet, transporte, aluguel e telefone, bem como a remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica necessários para que a OSC cumpra a legislação de transparência e prestação de contas do uso do recurso público. O limite deste valor é de 15% do valor total da parceria e tais custos devem estar previstos Plano de Trabalho.

A especificação dos custos indiretos gera mais segurança jurídica e clareza sobre o que pode ou não ser pago com os recursos da parceria, criando condições para que as OSCs possam implementar a necessária transparência no uso do recurso.

n. Deve ser exigida uma contrapartida da OSC?

No projeto de lei, a exigência de contrapartida para a realização da parceria é facultativa. No caso de solicitação de contrapartida, ela pode ser exigida no formato de bens ou serviços economicamente mensuráveis, *não sendo permitida a exigência de contrapartida financeira*.

Atualmente, este tema é regulado no âmbito federal pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e, há mais de dez anos, recebe tratamento legal muito diverso, sendo que a cada ano são alteradas as hipóteses para a dispensa, faculdade ou exigência da contrapartida, o que gera muita insegurança jurídica.

o. As OSCs podem atuar em rede para a realização de um projeto em parceria com o Estado?

Sim. É possível que as organizações da sociedade civil se somem para atuação em rede para a execução de projetos comuns. Neste caso, fica mantida a responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração. A possibilidade deve ser autorizada no edital do chamamento público e a forma de atuação deve estar prevista no plano de trabalho. A rede deve ser comunicada à Administração Pública no ato da

celebração. Com isso, ficará mais clara a lógica de atuação de muitas organizações que se somam para atingir maior capilaridade em projetos de extensão territorial maior.

p. Como serão acompanhadas as parcerias?

Para gerar transparência e permitir o exercício do controle social e mais clareza acerca da aplicação dos recursos públicos em parceria com organizações da sociedade civil, prevê-se que todas as etapas da parceria, desde a seleção até a prestação de contas, deverão ser registradas em uma plataforma eletrônica. Atualmente no governo federal esta plataforma é o SICONV, que vem sendo aprimorado para atender as necessidades dos usuários e será adaptado para receber em suas funcionalidades o novo regime jurídico das parcerias. Os estados e municípios poderão criar sistemas próprios ou aderir. Além dos sistemas eletrônicos, as parcerias poderão ser acompanhadas pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do órgão correspondente.

Monitoramento e Avaliação

q. O que é a Comissão de Monitoramento e Avaliação?

A Comissão de Monitoramento e Avaliação será a instância que acompanhará e apoiará a execução da parceria em cada órgão público. As suas atribuições e competências poderão ser previstas pelos próprios órgãos. Ao discutir os casos concretos as comissões podem aprimorar procedimentos, unificar entendimentos, solucionar controvérsias, padronizar objetos, custos e indicadores e fomentar o controle de resultados.

Para implementar procedimentos de fiscalização, o órgão 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.

É importante esclarecer que Comissão de Avaliação e o Monitoramento não se confunde com a Comissão de Seleção dos projetos. Enquanto a primeira é permanente, tendo a incumbência no órgão de apoiar o trabalho de acompanhamento das parcerias, a segunda é pontual, criada a cada chamamento público.

r. Será possível ter informações sobre os beneficiários das parcerias?

Para apoiar o controle de resultados e verificar a efetividade da parceria, a lei prevê a realização de pesquisa de satisfação junto aos beneficiários finais, que são as pessoas que se beneficiaram da parceria, seja participando de capacitação, recebendo a prestação de algum serviço, entre outros. Isso deve acontecer sempre que possível nas parcerias com prazo superior a um ano.

s. Há alguma instância de participação para zelar pelas relações de fomento e colaboração?

A lei prevê a possibilidade de criação de um Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, com composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, para apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e colaboração e divulgação de boas práticas. A composição e funcionamento, assim como as competências mais pormenorizadas, serão previstos em regulamento. Os demais entes federados também poderão criar instância participativa, segundo o texto da nova lei.

Para garantir a boa aplicação da nova legislação, é importante ter um espaço de diálogo para que os órgãos trabalhem em conjunto com as organizações da sociedade civil na formulação, execução e avaliação de políticas e ações que lhes sejam relacionadas, o que pode apoiar também a implementação e regulamentação posteriores.

Prestação de contas

t. O que é o procedimento simplificado na prestação de contas?

A lei prevê a criação de regras diferenciadas para as parcerias a depender de seu valor. O regulamento poderá, com base na complexidade da parceria, estabelecer procedimentos diferenciados para a prestação de contas abaixo de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

Este valor foi estabelecido inspirado no relatório do Grupo de Trabalho Interministerial que indicou os dados extraídos do Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria (Siconv). Segundo estes dados, 80% da quantidade de parcerias estão abaixo de R\$ 600.000,00, movimentando 20% do total de recursos, e 20% das parcerias com valores acima de R\$ 600.000,00, movimentam 80% do total de recursos.

A criação de regras simplificadas, que tornem os procedimentos mais rápidos e objetivos, facilita o processo de gestão das parcerias e ajuda a evitar atrasos e acúmulos nas análises de prestação de contas.

u. Como saber das regras da prestação de contas?

A nova lei determina que a Administração Pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil quando da celebração das parcerias. Também determina que eventuais alterações no conteúdo dos manuais devem ser previamente informadas à organização da sociedade civil e publicadas em meios oficiais de comunicação, o que garante clareza na gestão das parcerias, além de maior segurança jurídica e acesso a informação.

v. Como ficarão os prazos da prestação de contas?

Em relação aos prazos, pela nova lei a OSC terá 90 dias para apresentar a prestação de contas e o poder público deverá fazer a análise em até 150 dias. A decisão poderá ser de: (i) aprovação; (ii) aprovação, com ressalvas; ou (iii) rejeição e instauração de tomada de contas especial.

Todos os documentos deverão ser disponibilizados pelas OSCs, poderão ser incluídos por certificação digital pela entidade na plataforma eletrônica e serão considerados originais.

Responsabilidades e Sanções

w. Quais são as responsabilidades e sanções previstas?

Além de inserir hipóteses na Lei de Improbidade Administrativa, a nova lei prevê a aplicação de sanções de natureza administrativa à organização da sociedade civil que agir em desacordo com o plano de trabalho ou com as normas legais vigentes. São elas: advertência, suspensão temporária para celebrar novos instrumentos ou participar de chamamentos públicos e declaração de idoneidade.

Eventuais envolvidos em mau uso do recurso poderão ficar responsáveis pela restituição aos cofres públicos dos valores que não forem corretamente empregados na parceria quando sua ação ou omissão tenha dado causa a alguma irregularidade.

Aspectos gerais

x. Qual a abrangência da nova lei?

A aplicação da lei é de abrangência nacional o que irá conferir mais segurança jurídica para as relações de parceria, tendo em vista que atualmente há grande disparidade nas regras nos diferentes entes federados (União, Estados e Municípios). Com a aprovação da lei, as mesmas normas de caráter geral serão válidas para as parcerias celebradas entre as OSCs e a Administração Pública Federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios.

A competência dos entes federados para editar as normas *específicas e regulamentar a legislação geral* fica mantida.

y. Como ficam as parcerias celebradas antes da nova lei?

As parcerias existentes quando da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração até o fim de sua vigência, sem

prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

z. Quando a nova lei entra em vigor?

A lei entrará em vigor após 90 dias da data da publicação oficial da sanção presidencial.