

07/03/2016 às 05h00

Novo marco regulatório para ONGs

Por Aline G. de Souza e Bianca dos Santos Waks

No último 23 de janeiro, entrou em vigor o marco regulatório das organizações da sociedade civil (OSCs), que estabelece um novo regime jurídico para as parcerias celebradas entre as entidades e o poder público. Expresso na Lei nº 13.019, de 2014, já deverá ser aplicado aos repasses efetuados às OSCs pela União e Estados brasileiros, sendo que, a partir de janeiro de 2017, os 5.570 municípios do país também terão de se adaptar às novas regras.

As organizações abrangidas pela nova lei compreendem as entidades privadas sem fins lucrativos e as cooperativas e organizações religiosas — desde que estas últimas sejam voltadas ao desenvolvimento de ações sociais.

Até a edição da lei, a ausência de uma norma que abarcasse tipos distintos de organizações da sociedade civil era um dos fatores responsáveis por situações de insegurança jurídica, que culminaram em diversos processos administrativos e, inclusive, em duas CPIs (2003 e 2007). Este momento chegou a ser denominado por alguns como um processo de “criminalização burocrática de ONGs”.

O relatório da segunda CPI chega a mencionar que boa parte dos problemas encontrados devia-se à ausência de um marco normativo estruturante, que possibilitasse entendimentos comuns sobre os repasses de recursos públicos a organizações que, embora sem fins econômicos, submetem-se à lógica do direito privado. Além disso, na falta de uma regra única de abrangência nacional, as regras variavam a depender da unidade da federação ou até mesmo entre diferentes municípios de um mesmo Estado.

Embora as leis que regem as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e as Organizações Sociais (OSs) — que não são revogadas por essa norma — tenham trazido avanços significativos, foram editadas inicialmente apenas no âmbito federal e tiveram escopos e regras distintas estabelecidas em alguns estados e municípios o que dificultou uma consolidação de entendimentos acerca do tema.

Entre julho de 2014 — data de sua publicação — e dezembro de 2015, o texto passou por sucessivas alterações, com a edição de duas medidas provisórias destinadas, inicialmente, a alterar o seu prazo de entrada em vigor com o argumento central de que seria necessário mais tempo de adaptação às novas regras. Como consequência, as MPs fizeram com que a Lei nº 13.019, de 2014, passasse por novos processos de discussão no Congresso Nacional.

A mais recente delas, n.º 684, de 2015, convertida na Lei nº 13.204, de 2015, buscou aprimorar imperfeições apontadas por juristas, membros de OSCs, gestores públicos e órgãos de controle e incorporar demandas de diversos grupos de interesse. Com isso, houve alteração significativa em boa parte do texto anterior, ao serem revogados dispositivos que limitavam a autonomia das

OSCs, como os que previam a responsabilidade solidária de dirigentes e a prerrogativa de acesso pelo poder público aos documentos contábeis de fornecedores contratados pela organização.

Também houve uma definição de prazo de prescrição de cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas das parcerias, algo positivo no sentido de não perpetuar situações em que a falta de análise aprofundava a insegurança de gestores públicos e OSCs.

A partir da nova lei, a transparência passa a ser um fator chave nas parcerias, com a obrigatoriedade de chamamento público de organizações para o desenvolvimento de projetos sociais — prática que já era comum em algumas administrações, mas que carecia de uma lei que a tornasse regra geral em todo o país.

Além disso, busca desburocratizar a relação de parceria com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas, além de trazer mecanismos para que o controle tenha foco nos resultados efetivamente alcançados. Isto poderá permitir que se estabeleçam correlações mais claras entre os projetos realizados e a melhoria dos indicadores sociais.

Por outro lado, em comparação ao texto anterior, foram eliminados alguns estímulos às boas práticas de governança, como a exigência de conselho fiscal. Além disso, apesar de todos os avanços e da padronização nacional das regras, a nova redação limita consideravelmente o universo das parcerias ao excluir expressamente aquelas realizadas no âmbito do SUS e permitir a exceção ao chamamento público nas atividades de educação, saúde e assistência social que, em muitos casos, já contam com sistemas de credenciamento próprios. Considerando que a tais áreas é repassada grande parte dos recursos destinados às OSCs, isto poderia eventualmente diminuir o seu impacto.

Embora haja pontos de alerta, a nova norma pode se constituir efetivamente como um novo marco na relação entre Estado e as OSCs brasileiras ao estabelecer um ambiente jurídico mais equilibrado, que induza ao acerto e não ao erro e que garanta maior transparência sobre como os recursos públicos destinados às ações sociais em parceria está sendo utilizado.

Ainda que coexistam instrumentos jurídicos para parcerias em outras áreas, o novo marco regulatório das OSCs pode fazer com que, em termos gerais, a atuação da sociedade civil organizada no Brasil seja favorecida e juridicamente amparada em regras claras.

Agora, é fundamental evitar retrocessos. A edição de normas infralegais como decretos e portarias no nível federal, estadual e municipal deve preservar o sentido da lei, sendo amplamente debatidas em processos participativos que contem com a presença da sociedade civil, gestores públicos e órgãos de controle. Trata-se de uma oportunidade singular para dar novos rumos para uma relação tão importante para as políticas públicas e a defesa de direitos no Brasil.

Aline Gonçalves de Souza e Bianca dos Santos Waks são pesquisadoras do Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (CPJA/FGV-SP).

Disponível em: <http://www.valor.com.br/legislacao/4467916/novo-marco-regulatorio-para-ons>