
DEBATES REGULATÓRIOS: ASSEMBLEIAS VIRTUAIS, TRIBUTAÇÃO DAS DOAÇÕES E PARCERIAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Laís de Figueirêdo Lopes¹

Paula Raccanello Storto²

Stella Camlot Reicher³

-
- 1 Advogada, Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Mestre em Direito pela PUC/SP. Integra o Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP. Ex-Assessora Especial do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (COGEAE) em cursos de especialização de Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor e de extensão sobre MROSC e temas correlatos. Pesquisadora vinculada ao NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC/SP. E-mail: laisflopes@gmail.com
 - 2 Advogada, Mestre em Direito pela USP. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (COGEAE) em cursos de especialização de Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor e de extensão sobre MROSC e temas correlatos. Pesquisadora vinculada ao NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC/SP. E-mail: paulastt@gmail.com
 - 3 Advogada, Mestre em Direitos Humanos pela USP. Integra a Rede Iberoamericana de Especialistas sobre a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (COGEAE) em cursos de especialização de Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor e de extensão sobre MROSC e temas correlatos. Pesquisadora vinculada ao NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC/SP. E-mail: stella.reicher@gmail.com

*“States responses to COVID-19 threat
should not halt freedoms of
assembly and association”*

UN expert on the rights to freedoms of
peaceful assembly and of association –
Mr. Clément Voule⁴

Resumo

Este artigo busca contribuir com a análise deste período de crise sanitária da pandemia da COVID-19 do ponto de vista do direito das organizações da sociedade civil (OSCs). Desde o início, a Organização das Nações Unidas (ONU) alertou os governos para que tratem as organizações como parceiros estratégicos, e que não aproveitem o momento de restrições para impor ainda mais limitações à vida das OSCs, drenando sua capacidade de agir. Valorizar a relevância do campo da sociedade civil organizada é também cuidar de sua regulação específica para que albergue e reconheça as características dessa atuação jurídica sem fins lucrativos em prol do interesse público. Há que se incentivar e garantir o direito humano à liberdade de associação. Sistematizamos neste texto algumas discussões regulatórias sobre a institucionalidade das organizações da sociedade civil neste momento tão *sui generis* da nossa história, em especial, sobre as assembleias virtuais, a tributação das doações e as parcerias com a administração pública.

As organizações permanecem atuantes e fundamentais para mitigar os efeitos diretos e indiretos da pandemia, assim como para o pós-crise. Sua regulação, no entanto, que deveria ser facilitada e simplificada, segue sendo um desafio. A publicação deste artigo ocorre sem a clareza de quanto tempo ainda enfrentaremos esta grave situação de saúde pública mundial, mas já se mostram claros alguns indícios sobre a questão regulatória das OSCs.

O direito à liberdade de associação é um direito humano de proteção individual e coletiva, e requer dos Estados a sua promoção e

4 Tradução livre: “As respostas dos Estados à ameaça da COVID-19 não podem impedir liberdades de reunião e associação”, relator da ONU para direito à liberdade de reunião pacífica e de associação, Mr. Clement Voule.

o respeito à autonomia como forma de garantia de não interferência. É assim que se entende internacionalmente e que se encontra positivado em nossa Constituição Federal no Brasil. Nesse sentido, sua regulação deve permitir e incentivar que as organizações possam exercer sua capacidade de agir e de operar na esfera pública.

Sistematizamos neste texto discussões regulatórias importantes sobre a institucionalidade das organizações da sociedade civil neste momento tão *sui generis* da nossa história, sem querer, com isso, esgotar o debate sobre os impactos legais da pandemia na gestão das organizações da sociedade civil.

1. Assembleias, reuniões de conselho e diretoria virtuais

Em março de 2020 houve o primeiro caso de morte de pessoa contaminada pelo coronavírus confirmado no Brasil pelo Ministério da Saúde. Daí em diante, de forma acelerada, tivemos o aumento vertiginoso do número de casos de pessoas infectadas e mortas no país. Estamos hoje na marca dos 421 mil mortos por COVID-19 no Brasil. A maneira do governo federal de lidar com a crise, sem dúvida, agravou a nossa situação nacional.

Desde o início da pandemia, atento a essa calamidade global, o relator especial da ONU para o tema da associação e reunião pacífica, Clement Voule⁵, realizou consultas com convidados de diversos países para entender as restrições ao direito à liberdade de reunião pacífica e de associação no contexto da pandemia do coronavírus. Tomou ciência da situação do Brasil e de outros países e sistematizou, em abril de 2020,

5 O direito à liberdade de associação e reunião pacífica está garantido em diversos tratados internacionais de direitos humanos e conta, desde 2011, com uma relatoria temática na ONU específica para atuar no seu monitoramento.

dez alertas aos Estados nacionais, sendo um deles sobre a importância de se garantir a liberdade de associação e reunião online⁶.

E qual a questão em específico? Com o isolamento social, as assembleias, reuniões de conselho e diretoria, tiveram que ser realizadas de maneira virtual. Mesmo diante da desigualdade digital no Brasil em relação ao acesso à internet e da ausência de conhecimento das plataformas eletrônicas, reuniões realizadas de forma online foram feitas, inclusive para a constituição de novos grupos e criação de novas organizações no período.

Na ausência de previsão expressa nos estatutos e na legislação vigente, os Cartórios de Registro de Pessoas Jurídicas responsáveis por arquivar os atos passaram a ter muitas dúvidas sobre como lidar com a questão. Isso porque devem seguir as leis vigentes ou o estatuto social, que é a “lei maior” da organização.

No Brasil, acontecem em abril as assembleias gerais ordinárias das organizações da sociedade civil, que se inspiram na Lei das S/As para assim dispor em seus estatutos sociais. Insta informar que não há obrigação de ser em abril. Poderia ser no primeiro semestre, em qualquer momento do ano ou em periodicidade até maior, como há casos de opção por assembleias bienais ou trienais. Ocorre que, muitas vezes, as organizações acabam não refletindo muito sobre isso na hora da constituição ou reforma de seus atos constitutivos para customizar a sua realidade e decidem firmar um mês em específico e se obrigar a realizar a assembleia geral ordinária em abril de cada ano. Este prazo acabou apressando a discussão regulatória das assembleias virtuais em abril de 2020, logo no

6 Os dez alertas sistematizados pelo relator especial da ONU para o tema da associação e reunião pacífica, Clement Voule, são: 1º. Primeiro: garantir que novas medidas legais respeitem direitos humanos; 2º. Segundo: garantir que a emergência de saúde pública não seja usada como pretexto para a violação de direitos; 3º. Terceiro: a democracia não pode ser postergada indefinitivamente; 4º. Quarto: garantir participação inclusiva; 5º. Quinto: garantir liberdade de associação e reunião on-line; 6º. Sexto: proteger direitos de liberdade de associação e reunião em locais de trabalho; 7º. Sétimo: a liberdade de expressão deve ser garantida; 8º. Oitavo: a participação da sociedade civil em instituições multilaterais precisa ser assegurada; 9º. Nono: a solidariedade internacional nunca foi tão necessária; e 10. Décimo: as futuras implicações do COVID-19 e a resposta aos pedidos populares de reforma. Suas explicações e contextos estão presentes no link que pode ser consultado na página da ONU. Disponível em: <https://bit.ly/3vyif3m>. Acesso em: 1 abr. 2021.

começo da pandemia no Brasil. Eram raros os estatutos que já dispunham sobre a possibilidade de encontros e deliberações on-line.

O nosso Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – não traz previsão de realização de reuniões dos órgãos de governança de forma on-line. A maioria dos estatutos sociais das organizações da sociedade civil definidas na Lei nº 13.019/2014, quais sejam, as associações, fundações, cooperativas e organizações religiosas, também não. É possível incluir como regra nos atos constitutivos das organizações a previsão de realização de assembleias e reuniões virtuais, mas na ausência de disposição estatutária expressa não tinham base legal para validar o ato. Sendo o estatuto o documento que pactua os princípios e regras que regem a organização para além do que diz a normativa, recomenda-se ter a previsão.

Especificamente em relação à liberdade de associação, nenhuma medida legal foi proposta pelo Governo Federal para garantia dos usos digitais no momento de isolamento social pelas organizações, tendo sido endereçado o tema para as empresas na Medida Provisória nº 931/2020 enviada pelo Poder Executivo e não para as associações, fundações, organizações religiosas e cooperativas. A Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC) articulou com outras organizações no Congresso Nacional emendas parlamentares com o objetivo de incluir as organizações da sociedade civil no rol de pessoas jurídicas abrangidas.

No Projeto de Lei (PL) nº 1.179/2020, de iniciativa do senador Antonio Anastasia, que tratava do Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado no período da pandemia, as associações e fundações foram contempladas. A Plataforma MROSC sistematizou o tema em Nota Técnica⁷. O PL foi aprovado no Congresso Nacional e se transformou na Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020, que alterou o Código Civil e beneficiou as entidades do Terceiro Setor, não sem articulação das próprias organizações da sociedade civil.

Com a autorização legislativa, eventual dúvida sobre a validade jurídica das assembleias e reuniões virtuais foi pacificada. A questão passou

7 Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/nota-tecnica-mp-931/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

a ser o “como” essas reuniões deveriam ser realizadas. Isto porque a redação da nova lei dizia que a “manifestação dos participantes poderá ocorrer por qualquer meio eletrônico indicado pelo administrador, que assegure a identificação do participante e a segurança do voto, e produzirá todos os efeitos legais de uma assinatura presencial”.

Ao determinar que a manifestação dos participantes deveria assegurar a sua *identificação* e a *segurança* do voto para produzir os efeitos legais de uma assinatura presencial, os cartórios de registro de pessoas jurídicas criaram diferentes regras de interpretação sobre o tema, determinando cópia do vídeo da gravação da reunião e cópia do *chat* do aplicativo *zoom*, *google meet* ou similar, por exemplo. No entanto, a gravação não precisava ser arquivada em cartório. Então, para quê gravar? Para caso precisasse verificar alguma coisa ou desse algum problema, dizia o escrivão.

A verdade é que a novidade gerou muitas incertezas sobre como operacionalizar as reuniões em meios digitais. Subestimando o tempo que duraria a crise e a (in)capacidade de condução do Governo Federal para definir a vigência transitória, a nova lei teve prazo até 30 de outubro de 2020. Em 28 de julho de 2020 foi editada a Lei nº 14.030, fruto da conversão da Medida Provisória nº 931/2020, que estendeu o prazo da autorização legislativa para as assembleias e reuniões virtuais para 31 de dezembro de 2020.

No fim de 2020, quando os cartórios já estavam mais acostumados às plataformas eletrônicas e aos procedimentos realizados pelas organizações, tivemos o término do prazo legal. Mais uma vez, repise-se, o Congresso Nacional não dimensionou que a pandemia poderia durar tanto tempo e fez uma regra restrita e com prazo determinado – poderia já ter incorporado a previsão de reuniões online no nosso ordenamento jurídico de forma definitiva.

No Parlamento federal hoje há, no mínimo, cinco propostas relevantes sobre o tema das assembleias e reuniões virtuais.

O PL nº 5.546, de 2020, de autoria do Senador Oriovisto Guimarães, propôs, em 16 de dezembro de 2020, acrescentar os §§ 2º e 3º ao art. 48 do Código Civil para autorizar a realização de assembleias, reuniões e votações por meios eletrônicos em associações, fundações e organizações religiosas. Após emendas e tramitação no Senado Federal,

a redação final aprovada e que seguiu para a Câmara dos Deputados diz que “salvo proibição específica no ato constitutivo, as assembleias e reuniões dos órgãos deliberativos das associações, das fundações, das entidades sindicais, dos condomínios edilícios, das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público poderão ser realizadas por meios eletrônicos a serem indicados pelo administrador ou por decisão coletiva que assegurem a identificação do participante e a segurança do voto, produzindo todos os efeitos legais”. Não incluiu as cooperativas e nem usou a nomenclatura mais ampla e mais recente da Lei nº 13.019/2014, mencionando títulos e qualificações que não são tipos societários como OS e OSCIP, razão pela qual não o consideramos o mais completo. Também não vemos necessidade de que as reuniões sejam gravadas pelo meio de conferência eletrônica adotado. Mas é positivo que o projeto faça a alteração no Código Civil de forma permanente e não apenas porquanto durar a pandemia.

Em 9 de fevereiro de 2021, o PL nº 380/21⁸, de autoria do deputado Paulo Teixeira, foi apresentado na Câmara dos Deputados. Altera a Lei das Cooperativas, a Lei das S/As e o Código Civil para dispor sobre realização de reuniões e assembleias gerais por pessoas jurídicas de direito privado e convocação de assembleias gerais por sociedades cooperativas⁹. É bem mais completo em relação aos tipos societários e resolve a questão de maneira definitiva para todas as organizações da sociedade civil. Propõe a alteração do Código Civil em definitivo, sem vincular à pandemia, para garantir que a “manifestação dos participantes poderá ocorrer de forma presencial, semipresencial ou virtual, assegurando-se a identificação do participante e a segurança do voto, e produzirá, sendo virtual, todos os efeitos legais de assinatura presencial”.

No Senado Federal, o PL nº 19/21, de autoria do senador Flavio Arns, foi apresentado em 4 de fevereiro de 2021, e estende, até 10 de

8 A elaboração deste projeto de lei contou com forte atuação da Plataforma MROSC em parceria com o Deputado Paulo Teixeira.

9 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/732223-projeto-autoriza-assembleias-virtuais-como-regra-permanente-em-companhias-e-entidades/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

junho de 2021, a permissão para realização virtual de reuniões e assembleias por associações, sociedades e fundações, inclusive a assembleia geral e a assembleia condominial, bem como prorroga os mandatos dos síndicos até a referida data, em caso de impossibilidade de realização virtual da assembleia condominial. Equivoca-se a proposta em continuar vinculando a alteração à pandemia. Além de não sabermos quanto tempo irá durar, não se pode desprezar os aprendizados obtidos que vão se incorporar institucionalmente à vida de todas as pessoas jurídicas no Brasil que é a possibilidade de trabalho, interação e realização de reuniões online.

O PL nº 548/2019, da senadora Soraya Thronicke, de 7 de fevereiro de 2019, acrescenta art. 1.353-A à Lei nº 10.406/2002, para permitir à assembleia de condomínios edilícios votação por meio eletrônico ou por outra forma de coleta individualizada do voto dos condôminos ausentes à reunião presencial, quando a lei exigir quórum especial para a deliberação da matéria. Data de antes da pandemia e já vinha nessa direção hoje defendida. Tinha como escopo resolver apenas a questão dos condomínios e hoje se constata a necessidade de sua ampliação com emendas já apresentadas nesse sentido inclusive.

Por fim, cite-se o PL nº 601/2021, de autoria do Deputado Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr., apresentado em 25 de fevereiro de 2021. Tem como foco as assembleias e as reuniões de sociedades anônimas, de sociedades limitadas, de sociedades cooperativas e de entidades de representação do cooperativismo durante o exercício de 2021. Trata de maneira insuficiente as associações e as fundações, disciplinando de forma temporária a possibilidade de extensão de prazos para assembleia e mandatos até 31 de dezembro de 2021, além de vincular a pandemia. Como já dissemos, esta questão das assembleias e reunião virtuais é algo que deve ser incorporado de forma definitiva em nosso ordenamento jurídico.

Como tema não prioritário, as organizações seguem não tendo o seu direito à liberdade de associação garantido de forma plena pelo Estado brasileiro, que já deveria ter resolvido a questão. Esperamos que esse imbróglio possa ser resolvido ao longo de 2021 e que quando o leitor tenha acesso a estas ideias, as tenha como registro histórico apenas. Caso contrário, fica o convite de apoio à mudança regulatória

identificada e de visitar os seus estatutos sociais para incorporar a cultura digital independentemente de previsão legal expressa¹⁰.

Cabe registrar que em meio a essa discussão, foi editada a Lei nº 10.063, de 23 de setembro de 2020, sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas¹¹. Segundo a nova norma, as assinaturas eletrônicas qualificadas contidas em atas deliberativas de assembleias, de convenções e de reuniões das pessoas jurídicas de direito privado constantes do art. 44 do Código Civil¹² – a saber, associações, fundações e sociedades – devem ser aceitas pelas pessoas jurídicas de direito público e pela administração pública direta e indireta pertencentes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Este argumento já ajuda no respaldo legal para os registros dos atos societários, mas não resolve a questão da validade das deliberações on-line.

O Direito deve se adequar ao seu tempo. Para reunir pessoas em diferentes localidades, evitando custos e tempos de deslocamento, há, sem dúvida, um ganho de efetividade na apropriação das ferramentas digitais para viabilizar a participação de pessoas no contexto das organizações da sociedade civil, o que nos faz opinar pela continuidade, ainda que parcial, de um sistema de encontro e deliberações on-line.

Nesse sentido, os gestores devem se atentar para prever nos seus estatutos sociais o desejo da organização, admitindo expressamente ou, se for o caso, rejeitando o formato de assembleias e reuniões virtuais.

Já é uma realidade, há pelo menos um ano, que os cartórios aceitem o registro de assembleias realizadas de maneira virtual desde que da ata conste a oposição da decisão dos participantes de assumir a nova regra, com quórum suficiente para alterar o estatuto social, autorizando a realização de reuniões e assembleias virtuais.

10 Disponível em: http://plataformaosc.org.br/plataforma-mrosc-busca-equidade-no-tratamento-juridico-para-realizacao-de-assembleias-online-nas-organizacaoes/?fbclid=IwAR3OI5LXlWJeGxX5jNLSK84JPcMG41Jt1GOF8KFsgPD1_5Zw3jXEk21vks. Acesso em: 1 abr. 2021.

11 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14063.htm. Acesso em: 1 abr. 2021.

12 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 1 abr. 2021.

A liberdade de associação é um direito fundamental constitucionalmente garantido e que deve orientar esse processo, sendo, portanto, determinante que não se obstaculize, mas sim que seja facilitada a vida societária das organizações da sociedade civil.

2. Doações privadas e sua tributação

Um outro tema que a pandemia trouxe à tona foi a necessidade de articulação imediata dos atores da sociedade civil para apoiar diversos grupos vulneráveis de forma emergencial. Foi notória a onda de solidariedade e a multiplicidade de iniciativas que convocaram pessoas físicas e jurídicas a se engajarem para apoiar quem ficou mais desprotegido, seja por conta das condições de saúde ou moradia, seja pela ausência de emprego e de formas de obter renda.

A desigualdade se agravou e a mobilização social se intensificou para apoiar esse momento tão difícil da humanidade. Nesse contexto, não ficou de fora a permanente luta por direitos humanos, em especial com os temas candentes da nossa sociedade contemporânea de combate ao racismo estrutural, ao capacitismo, machismo, lgbtiqfobia e todas as formas de discriminação. Não é possível fechar os olhos para os grupos periféricos e as comunidades que mais precisam de apoio.

Somadas as questões socioambientais em risco no nosso país, o ato de doar para apoiar a atuação das organizações da sociedade civil, que tem sido nesse contexto repetidamente colocado em prática, em suas mais diversas formas, tem se tornado cada vez mais relevante. Muito dos socorros emergenciais realizados e das denúncias para correção de rumos do Estado brasileiro contam com o apoio imprescindível da sociedade civil organizada que precisa ser suportada financeiramente.

Importante destacar que quase 7 bilhões de reais já foram contabilizados em doação pela filantropia brasileira, segundo o monitor de doações¹³ da Associação Brasileira de Captação de Recursos. O investimento financeiro na existência institucional das organizações

13 Em 8 de maio de 2021, a soma era R\$ 6.898.223.019. Disponível em: <https://www.monitordasdoacoes.org.br/pt>. Acesso em: 8 maio 2021.

continua a ser muito estratégico e necessário, inclusive como garantia do direito à liberdade de associação.

E são de doações de indivíduos, coletivos, empresas e organizações doadoras que vivem grande parte das organizações da sociedade civil. A doação é uma operação jurídica de mera liberalidade, tributada por um imposto estadual – o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Seria de se imaginar que neste momento tão delicado medidas seriam adotadas em prol da redução ou da isenção do correspondente tributo – inclusive como estímulo à valorização de uma cultura de doação que vimos, neste período, florescer.

No entanto, com a queda de arrecadação tributária, ao invés disso, estados brasileiros passaram a discutir o seu aumento. Não houve muitas mudanças positivas no que se refere ao imposto sobre doações, que segue sendo cobrado pela maioria dos governos estaduais e do distrito federal.

Embora a preocupação relacionada a entraves tributários a doações para organizações da sociedade civil tenha ganhado destaque no contexto da pandemia, a preocupação no campo em relação a este tema é antecedente.

Desde a proposição da agenda do marco regulatório das organizações da sociedade civil na Secretaria-Geral da Presidência da República de 2011 a 2016, dividida em três eixos temáticos – contratualização, sustentabilidade econômica e certificação –, vem se apontando a necessidade de aprimoramento da regulação da tributação das doações no Brasil.

Em publicação institucional intitulada “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014”, há registro do tema, além de sistematizações de informações importantes para a continuidade do debate:

No caso das OSCs, é comum a isenção do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro, prevista na Lei nº 9.532/1997, e a isenção em alguns estados do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) – imposto de competência estadual cobrado de quem recebe a doação. *Esse é um ponto importante, pois a falta de isenção pode ser considerada como um fator inibidor para a doação mais frequente. Apenas dez estados da Federação estabelecem, por meio de suas respectivas legislações estaduais, isenção desse imposto na hipótese de a doação ser destinada a*

OSCs. As regras para a aplicação da isenção e os requisitos necessários variam no âmbito da legislação de cada estado. (LOPES; SANTOS; ROLNIK, 2015, p. 137-138) (grifo nosso)

Em 2016, o Grupo de Instituto, Fundações e Empresas (GIFE) em parceria com a Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da FGV Direito SP e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹⁴, apresentou projeto que foi aprovado pela União Europeia para apoiar estudos e incidência sobre os temas presentes na agenda MROSC, com foco especial para a sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil.

O ITCMD foi então eleito como um dos 5 temas de pesquisa que integra a coleção “Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil”¹⁵, tendo sido em 2019 lançada importante publicação que trata do assunto e que analisa as barreiras tributárias a doações para organizações da sociedade civil, dados de arrecadação e sugere propostas de aperfeiçoamento da legislação.

Segundo o estudo, há quatro principais vias para eliminar ou, ao menos, mitigar o impacto do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação sobre doações:

- i. aperfeiçoamento das legislações estaduais, conferindo-se isenção às OSCs já não alcançadas pela imunidade constitucional a impostos;
- ii. alteração da resolução do Senado que fixa alíquotas máximas do ITCMD, estabelecendo-se alíquota máxima reduzida para as doações a OSCs;
- iii. edição de lei geral do ITCMD, contribuindo-se para a uniformização de conceitos ao longo do território nacional;
- iv. atualização da previsão constitucional sobre imunidade a impostos, estendendo-a a todas as OSCs que atuem em áreas de interesse público.

14 SOUZA, Aline Gonçalves de; GOMES, Aline Viotto; PANNUNZIO, Eduardo (org.). **Fortalecimento da sociedade civil**: redução de barreiras tributárias às doações. 1. ed. São Paulo: FGV, 2019.

15 A publicação foi realizada com apoio financeiro da União Europeia, do Instituto C&A, do Instituto Arapyauá, do Instituto de Cidadania Empresarial (ICE) e da Fundação Lemann.

De nossa parte, concordamos com a maioria das análises apresentadas, que dependem de decisões das Casas Legislativas correspondentes. Vejamos cada uma delas.

A primeira trata do aperfeiçoamento das legislações estaduais, conferindo-se isenção às OSCs já não alcançadas pela imunidade constitucional a impostos. No caso da mudança da legislação estadual, é preciso uma decisão do governador ou governadora do estado e a aprovação respectiva na Assembleia Legislativa, o que nem sempre é possível e requer das organizações estratégias de *advocacy* e articulação contínua.

No estado de São Paulo, há isenção para algumas áreas de atuação e atrelada à lógica da certificação prévia para o pedido administrativo das organizações nas áreas de direitos humanos, cultura e promoção do meio ambiente. É preciso, pois, buscar os respectivos certificados junto a Secretaria da Justiça e Cidadania para obtenção do Certificado de Reconhecimento de Entidade Promotora de Direitos Humanos; Certificado de Reconhecimento de Instituição Cultural, emitido pela Secretaria da Cultura; ou Certificado de Reconhecimento de Entidade Ambientalista, emitido pela Secretaria do Meio Ambiente, para depois ingressar com o processo administrativo junto a Secretaria de Fazenda e Planejamento para obtenção da isenção do ITCMD.

Em outubro de 2020, o Governo do Estado de São Paulo enviou à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) o PL n° 529/2020¹⁶, que tratava de ajustes fiscais no estado. O PL foi aprovado e sancionado como a Lei Estadual n° 17.293/2020¹⁷. Havia um capítulo que tratava do ITCMD, e nele, por articulação com a sociedade civil, havia a “ampliação do rol de entidades sem fins lucrativos que poderiam ser beneficiadas com a isenção”, mas que foi suprimido do projeto durante a tramitação na ALESP. Não se deve desistir, ainda que a tentativa tenha restado frustrada nesta oportunidade.

O caso da regulação mais celebrada hoje é o do estado Rio de Janeiro, que editou a Lei Estadual n° 7.786, de 16 de novembro de 2017,

16 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=195740>. Acesso em: 1 abr. 2021.

17 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html>. Acesso em: 1 abr. 2021.

e incluiu hipótese de isenção, independente de certificação, sobre as doações a fundações e a associações que atuam em áreas de interesse público, também por pedido e articulação da sociedade civil. Em meio a pandemia, não como medida temporária, mas como ação permanente e positiva, houve a publicação do Decreto Estadual nº 47.031/2020, que regulamenta referida lei e permite às organizações a autodeclaração de isenção do referido imposto, desburocratizando o processo e dando segurança jurídica às organizações do Estado.

Esta tendência da autodeclaração, que é uma medida de racionalização e simplificação do procedimento administrativo, também foi incorporada no estado de Santa Catarina pela Lei Estadual nº 18.064/2021, que acresceu a autodeclaração para a isenção com um novo parágrafo no artigo 10 da Lei nº 13.136/2004 que trata do ITCMD. Ocorre que, naquele estado, são isentas do pagamento do imposto organizações da sociedade civil devidamente reconhecidas como de utilidade pública estadual.

Este é também um tema relevante para o diálogo sobre o imposto. Era comum que no passado se condicionasse o acesso aos benefícios fiscais à presença da declaração de utilidade pública, instituída pela Lei nº 91/1935 e depois capilarizada no país por meio de leis locais.

Já nos primórdios da agenda MROSC, o Grupo de Trabalho de Entidades Sociais (GT-ES), criado pela Portaria MJ nº 1.007, com a finalidade de *analisar as ações relativas aos processos e fluxos de qualificação e de titulação de entidades sociais, e a legislação sobre o tema e ainda propor, se necessário, alterações, além de desenhar mecanismos para aprimorar o sistema de controle e supervisão*, apontou em suas conclusões:

a necessidade de aprimoramento da Lei das Oscips, de **revogação da Lei de Utilidade Pública** e de nova normativa que regule a autorização das organizações estrangeiras de direito privado sem fins lucrativos e o aprimoramento do Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNEs) como fonte de informação à sociedade sobre as atividades desenvolvidas pelas OSCs, com transparência e controle social. (LOPES; SANTOS; ROLNIK, 2015, p. 177) (grifos nossos)

Até 2009, a Utilidade Pública Federal era requisito prévio para o acesso ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (“Cebas”). A nova Lei nº 12.101/2009 dispensou este requisito e, durante

os debates da agenda do marco regulatório das organizações da sociedade civil na Secretaria-Geral da Presidência da República de 2011 a 2016, se consolidou o entendimento de que as declarações de utilidade pública não mais coadunavam com o Estado Democrático de Direito e deveriam ser revogadas.

Confirmado o consenso nos debates sobre o marco regulatório incidente sobre as organizações da sociedade civil, tendo sido reconhecidamente considerada uma medida desnecessária e meramente burocrática, no ano de 2015, a Lei nº 91/1935, que tratava da declaração de utilidade pública federal (UPF) foi revogada.

Ocorre que, na maioria dos estados e municípios que construíram esse sistema marcado pela lógica da lei revogada de 1935, o pedido de reconhecimento de entidade de utilidade pública é feito via Assembleia Legislativa ou Câmara dos Vereadores.

Assim é no estado de Santa Catarina, cuja solicitação precisa necessariamente ser encaminhada por um deputado ou uma deputada estadual. Ademais, na Lei nº 16.733/2015 local, dentre os requisitos para obtenção da utilidade pública, exige-se uma declaração de “efetivo e contínuo funcionamento nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à formulação do pedido, por meio de declaração, em papel timbrado, com a nominata da diretoria atual, data do início e término da gestão, número do registro no CNPJ e endereço da instituição, firmada por um dos seguintes agentes públicos onde a entidade tem sua sede: a) Chefe do Poder Executivo Municipal, Secretário Municipal ou Procurador do Município; b) membro do Poder Legislativo Municipal; c) autoridade judiciária; d) membro do Ministério Público; e) Delegado de Polícia; f) conselhos municipais da área em que a entidade atua”.

Por que a organização precisa de uma autoridade pública que a reconheça se ela estiver formalmente constituída com um trabalho relevante reconhecido pela comunidade e público com quem atua? Que ideia antiga e equivocada é essa que requer, que além da aquisição de personalidade jurídica no cartório e inscrição correspondente perante as autoridades fiscais, a organização também tenha que se submeter a um pedido para qualquer das autoridades listadas na referida lei que reconheça a sua atuação?

A tendência de revogação da lei de utilidade pública em estados e municípios e sua incompatibilidade com o acesso a parcerias e benefícios fiscais induzida pela agenda MROSC já foi apontada em artigo anterior (STORTO, 2007).

No geral, conforme sistematização feita no referido estudo, são nove os estados que preveem isenção de ITCMD para OSCs, com regras e restrições diversas¹⁸. Uma melhor padronização nesse sentido seria importante para garantir a melhoria do fluxo de doações para organizações da sociedade civil. Pela nossa análise, uma lei ideal deveria prever isenções a todas as organizações da sociedade civil do estado, sem necessidade de certificação prévia e com a possibilidade de autodeclaração anual.

A segunda sugestão do estudo da FGV trata da alteração da resolução do Senado que fixa alíquotas máximas do ITCMD, estabelecendo-se alíquota máxima reduzida para as doações a OSCs. Esta hipótese de mudança da alíquota do ITCMD pela resolução do Senado já havia sido aventada na agenda de aperfeiçoamento regulatório das organizações da sociedade civil na Secretaria Geral da Presidência da República em 2015, durante os debates com o Programa Bem Mais Simples Brasil (SEPBMBSB), criado pelo Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, já revogado.

Mais recentemente, por ocasião da pandemia, a senadora Kátia Abreu apresentou o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 13/2020¹⁹ com o intuito de estabelecer uma alíquota máxima extraordinária de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) para o Imposto sobre Transmissão Causa

18 Na pesquisa da FGV são apontadas isenções nos estados do AC, CE, MG, PE, PR, RJ, SP, SC e TO. PANNUNZIO, Eduardo; VILELLA, Mariana; CARVALHO, Pedro Andrade Costa. OLIVA, Rafael; TREZZA, Valéria Maria; SOUZA, Aline Gonçalves. (Org). Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações. 1ª ed. São Paulo: FGV Direito SP. 2019. v. 1. P. 58. No levantamento que havia sido feito pela Secretaria-Geral da Presidência da República, os estados apontados com algum tipo de isenção para OSC eram o AC, AL, CE, ES, PA, PE, RS, SC, SP e TO. In LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; ROLNIK, Iara. (Org.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014. Brasília: Imprensa Oficial / Governo Federal. 2015. P. 138-141. Há diferença entre as duas pesquisas, por conta da metodologia e data de realização também como no caso da Lei Estadual nº 7.786/2017 do Rio de Janeiro que entrou em vigor em 2018.

19 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8085211&ts=1594020216364&disposition=inline>. Acesso em: 1 abr. 2021.

Mortis e Doação, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, incidente sobre doações realizadas a entidades privadas civis sem fins lucrativos que apliquem os recursos para atender as necessidades da população. O PRS busca alterar a Resolução do Senado Federal nº 9, de 05/05/1992, que estabelece a alíquota máxima de 8% (oito por cento) para o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de que trata a alínea 'a', inciso 1, e parágrafo 1, inciso 4 do artigo 155 da Constituição Federal.

Sobre a terceira sugestão, de edição de lei geral do ITCMD, contribuindo-se para a uniformização de conceitos ao longo do território nacional, o próprio estudo reconhece que não seria solução para isentar o imposto sobre doações a OSCs, mas sim de buscar uma melhor padronização quanto a questões correlatas.

Em 2013, a deputada federal Erika Kokay apresentou a proposta de lei complementar PLP nº 363/2013 preconizada pelo inciso III do parágrafo primeiro do artigo 155, da Constituição Federal, que não foi editada até hoje. Em sua justificativa, reconhece que:

pode-se alegar que tal medida legislativa, se não for supérflua, não seria tão premente, tanto que em vinte e cinco anos aparentemente não chegou a fazer muita falta, já que os Estados e o Distrito Federal podem exercer a competência plena, na ausência de lei complementar, no uso da competência outorgada pelo artigo 24, parágrafo terceiro, da Constituição Federal, e pelo artigo 34, parágrafo terceiro, do ADCT – ato das disposições constitucionais transitórias. **Mas a lacuna permanece e seu suprimento é de toda conveniência para uniformizar o tratamento da questão em nível nacional e para prevenir o abuso da criatividade de legisladores estaduais ou distritais na elaboração de normas de discutível constitucionalidade, propiciadoras de litígios desnecessários**²⁰ (grifos nossos).

Tal proposta segue em debate na Câmara dos Deputados, que acaba de apensar a ela o PLP nº 37/2021, de autoria do deputado federal Hildo Rocha. Este debate volta à cena agora que decisão recente da Suprema

20 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200985&filename=PLP+363/2013. Acesso em: 1 abr. 2021.

Corte deixou claro que os estados não podem cobrar imposto sobre doações estrangeiras ante a ausência de lei que preveja a sua incidência.

É que houve no início de 2021 o encerramento do julgamento do Recurso Extraordinário nº 851.108 interposto pelo estado de São Paulo pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se debateu a inconstitucionalidade de lei estadual que prevê a incidência do Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITD) sobre doações estrangeiras e inventários abertos no exterior. O caso gerou o Tema 825, um *leading case* com repercussão geral reconhecida, que conclui com a tese de que os estados não podem criar leis para tributar as doações e heranças de bens no exterior, sob pena de violação do artigo 155, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, que exige lei complementar para regular esta cobrança (SZAZI; MORAES, 2021). No caso de discussão deste tema no Congresso, será importante que a sociedade civil acompanhe seus termos no debate legislativo.

Na última sugestão, importa dizer que há Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2020²¹, que altera o art. 155 da Constituição Federal para vedar a instituição do ITCMD sobre as transmissões e doações às organizações da sociedade civil e aos institutos de pesquisa sem fins lucrativos. A proposta respeita o princípio da anterioridade tributária e prevê que passaria a valer no ano calendário seguinte a sua aprovação.

Apesar de não citar expressamente a pandemia, esta PEC é muito bem-vinda nesse contexto, tendo sido por nós citada em artigo publicado na Folha de São Paulo. “As doações podem ser realizadas a qualquer

21 De iniciativa da Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Flávio Arns (REDE/PR), Senador Weverton (PDT/MA), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Jarbas Vasconcelos (MDB/PE), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Jaques Wagner (PT/BA), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senadora Kátia Abreu (PP/TO), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador Raulo Rodrigues (REDE/AP), Senador José Serra (PSDB/SP), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE).

tempo, por qualquer pessoa, independentemente de as medidas de indução jurídica serem ou não amplamente implementadas no Brasil. O que não se pode perder é o senso de oportunidade de apoio e ajuda que o momento requer, e de rediscussão do sistema de tributação das doações que a crise nos convida a trazer para a pauta do debate público”, concluímos (LOPES; SZAZI, 2020).

Este tema do imposto sobre as doações está fazendo parte dos debates da reforma tributária em andamento no Congresso Nacional. Há campanha da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, intitulada de “Solidariedade não se tributa” (LOPES; GALLI, 2021). É sabido que a reforma fiscal que se pretende é bem mais ampla e pode impactar e muito a vida das organizações da sociedade civil se sua imunidade constitucional e isenções legais não forem preservadas.

Nos debates sobre a reforma tributária, atualmente centradas nas PECs nº 45/2019 (em tramitação na Câmara dos Deputados) e nº 110/2019 (em tramitação no Senado Federal), trata-se da federalização, bem como do aumento da alíquota do ITCMD, sem fazer a cisão entre as formas de doação: uma coisa é aumentar o tributo sobre patrimônio, medida necessária para transformar o nosso sistema tributário, altamente regressivo, por meio do aumento da alíquota sobre transmissão causa mortis e doações para finalidades privadas; outra coisa é a tributação sobre doações que tenham finalidade pública. Esta deveria ser estimulada e incentivada e não tributada.

Do ponto de vista tributário, é necessário ainda registrar que há muitos relatos de dificuldade de gestão de projetos incentivados durante a pandemia, ante a ausência ou demora de resposta da administração pública nas chancelas e formalidades necessárias para a captação e movimentação dos recursos.

Dentre os incentivos fiscais existentes, há o relacionado à destinação de imposto sobre a renda devido para os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente e para os Fundos do Idoso, nas três esferas da federação. Há também a Lei de Incentivo ao Esporte; a Lei de Incentivo à Cultura e a Lei do Audiovisual. O que mais corre perigo hoje é o novato Programa Nacional de Apoio à Atenção de Saúde das Pessoas com Deficiência (PRONAS/PCD) e o Programa Nacional de

Apoio à Atenção Oncológica (PRONON), cuja possibilidade de dedução de doação por pessoa física está suspensa por ter vencido o seu prazo, embora haja discussão para sua ampliação no Congresso Nacional por meio do PL nº 5.307/2020. A Plataforma MROSC, atenta aos temas que impactam as organizações da sociedade civil, também apresentou nota técnica²² com contribuições ao debate apoiando a extensão do prazo prevista pelo PL.

As doações foram e são fundamentais para o enfrentamento da pandemia. Não as estimular é um contrassenso.

Uma novidade positiva da pandemia foi a edição da Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020, que instituiu política de combate ao desperdício de alimentos e doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. Era uma demanda antiga que visava autorizar que estabelecimentos dedicados à produção e fornecimento de alimentos, produtos industrializados e refeições prontas pudessem doar os excedentes não comercializados e ainda próprios para o consumo humano, desde que estejam dentro da validade, não tenham comprometidas sua integridade e segurança sanitária e tenham mantidas suas propriedades nutricionais e segurança sanitária. Nos termos da nova lei, a doação de alimentos pode ser realizada diretamente, com a colaboração do Poder Público, por meio de bancos de alimentos, entidades beneficentes de assistência social ou entidades religiosas.

Essa exigência que remete em sua redação o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) previsto na Lei nº 12.101/2009 nos parece desproporcional para a atividade que se pretende desenvolver. É que há no país muito mais organizações de assistência social que as que voluntariamente decidem se submeter ao regime filantrópico exigido para a obtenção e manutenção do certificado. Vai na contramão da lógica de desburocratização que a Lei nº 13.276/2018 impôs ao Estado brasileiro, ao tratar da “racionalização de atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou

22 Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/plataforma-mrosc-elabora-nota-tecnica-sobre-o-pl-5-307-2020/>. Acesso em: 1 abr. 2021.

superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude”.

A nova lei, no entanto, traz a ideia positiva de que, durante a vigência da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, o governo federal procederá preferencialmente à aquisição de alimentos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da produção de agricultores familiares e pescadores artesanais comercializada de forma direta, e frustrada em consequência da suspensão espontânea ou compulsória do funcionamento de feiras e outros equipamentos de comercialização direta por conta das medidas de combate à pandemia da COVID-19.

3. Parcerias com a administração pública

Em janeiro de 2016, entrou em vigor na União, Estados e Distrito Federal a Lei nº 13.019/2014²³, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – ou MROSC. Nos municípios brasileiros, a vigência da lei teve início em janeiro de 2017. De abrangência nacional, a nova lei estabelece um novo regime jurídico de mútua cooperação nas parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, 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; e define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Tendo sido aprovada após um processo de bastante densidade participativa e política, a Lei nº 13.019/2014 vive um processo de implementação bastante truncado. É que, após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, a indução que era feita pelo Governo Federal deixou de existir. Na ausência da produção de inteligência e subsídios para impulsionar a incorporação das novas diretrizes e princípios do MROSC, os processos de parceria se tornaram mais burocráticos e difíceis.

23 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm. Acesso em: 1 abr. 2021.

Destaque-se pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (LEICHSENRING; SOUZA; VIOTTO, 2020, p. 149), no âmbito do mesmo projeto já citado, que sistematizou dados do olhar dos gestores públicos sobre sua implementação. Além de vários achados interessantes: “sobre as percepções gerais acerca do MROSC, tiveram destaque as afirmações de que houve aumento de transparência dos processos, tanto em casos em que se aplicam os chamamentos públicos como nas suas exceções. Outros pontos que aparecem com menor intensidade, mas ainda com destaque, são: realização de mudanças em processos da administração pública; melhora nos indicadores dos planos de trabalho; e esforços de coordenação de diferentes setores”. Consideramos, no entanto, ainda bem incipientes os esforços realizados para a boa implementação do novo regime jurídico, especialmente pela ausência de vontade política dos Poderes Executivos Brasil afora.

Durante a pandemia, isso se agravou. Uma série de questionamentos não respondidos pela Administração Pública sobre repactuação de metas e resultados, além da suspensão de repasses de recursos passaram a ocorrer em diversas localidades do Brasil. Dois casos emblemáticos na área da educação que tiveram a intervenção do Judiciário no Rio Grande do Sul e do Tribunal de Contas do Município em São Paulo foram divulgados para alertar sobre essa questão (LOPES; STORTO; ANDRADE, 2020).

O primeiro foi sobre uma ação popular em face do município de Porto Alegre, em que se discutiu a suspensão, em razão da pandemia, de repasses à OSC que prestam serviço público na área da educação infantil, e o segundo, contratações realizadas pela Secretaria Municipal de Educação com as entidades responsáveis pelo Programa Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do município de São Paulo – MOVA/SP. Como esses, diversos outros casos de suspensão de recursos aconteceram.

Em meio a esse processo, quando da proposição da Medida Provisória nº 944/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, a Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil solicitou à Frente Parlamentar em Defesa das

Organizações da Sociedade Civil a apresentação de uma emenda que tratasse das organizações da sociedade civil e das parcerias.

Em nota técnica²⁴, a Plataforma MROSC se manifesta sobre a questão. A emenda apresentada pelo deputado federal Afonso Florence, coordenador da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Organizações da Sociedade Civil, não foi aprovada. No entanto, identificando a necessidade de tratar do tema, o trabalho foi aperfeiçoado e ampliado, e foi apresentado na Câmara dos Deputados, pelo mesmo deputado, e subscrita por diversos outros parlamentares, o Projeto de Lei nº 4.113/2020, que alberga diversas dessas situações inusitadas que a pandemia impôs às relações de parceria entre as OSCs e a Administração Pública.

Formulado então em conjunto com a sociedade civil organizada, por meio da Plataforma MROSC, o PL traz boas soluções para tratar da repactuação de metas e resultados nas parcerias com a administração pública.

A essência da proposta legislativa é garantir a possibilidade de repactuação da execução e da prestação de contas dos instrumentos de contratualização com o Estado durante o tempo que durar a pandemia, conforme nota técnica sistematizada sobre o tema²⁵.

Um destaque do projeto é a complementação do objeto das parcerias, com redirecionamento e a utilização de recursos já depositados nas contas dos entes ou entidades, ou de novos recursos, o que possibilita o seu uso em ações de combate à pandemia da COVID-19, enquanto durarem as medidas restritivas determinadas em sua função pelas autoridades públicas, por força de norma federal, estadual, distrital ou municipal.

Outra medida relevante para dar mais segurança jurídica às parcerias é positivar a ideia de que o descumprimento de metas e de resultados inicialmente previstos nas parcerias não impedirá a continuidade do repasse de recursos e não poderá ser utilizado como fundamento para que se considerem irregulares as contas da entidade parceira, quando decorrer de medidas restritivas inseridas em norma federal, estadual, distrital ou municipal referente à pandemia de COVID-19.

24 Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Nota-T%C3%A9cnica-MP-944-Plataforma-MROSC.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.

25 Disponível em: https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/09/200828-Nota_T%C3%A9cnica-PL-4113-2020.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

Ademais, o PL trata da necessidade de suspensão da exigibilidade de devolução de recursos ao erário enquanto durarem as medidas restritivas com relação às prestações de contas decorrentes de termos de fomento, termos de colaboração, termos de parceria, contratos de gestão, contratos de repasse e de convênios celebrados pela administração pública. Segundo o PL, a restituição poderá ser parcelada a requerimento do interessado, em no máximo 96 parcelas mensais, iguais e consecutivas, sujeita apenas à correção monetária – vedada a incidência de juros de mora. Isso é especialmente importante diante das dificuldades econômicas e de caixa que o contexto da pandemia impõe a todos.

O projeto de lei permite, ainda, tratar sobre a celebração de parcerias emergenciais temporárias entre a administração pública e OSCs quando o objeto for relacionado ao combate à pandemia do novo coronavírus, dispensando a realização de chamamento público. Este é um tema que já consta da Lei nº 13.019/2014, mas não está claro nas demais formas de contratualização com o Estado.

Aprovada na Câmara dos Deputados em dezembro de 2020, a proposta se encontra no Senado Federal para apreciação²⁶.

Ressalte-se que para apoiar a execução das parcerias vigentes e orientar tanto as organizações da sociedade civil quanto os gestores públicos, elaboramos uma cartilha sobre o MROSC e a COVID²⁷, na qual sistematizamos uma série de informações e dicas importantes. É possível equacionar bem a execução das parcerias com a legislação vigente, mas a aprovação do PL nº 4.113/2020, sem dúvida, traz mais segurança jurídica para ambos os parceiros.

Considerações finais

26 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146364>. Acesso em: 1 abr. 2021.

27 STORTO, Paula Raccanello; LOPES, Laís de Figueirêdo. **MROSC e COVID-19: manual prático de apoio às OSC**. Brasília: Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. 2020. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2020/06/CARTILHA-MROSC-e-COVID.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021

Com o Congresso Nacional atuando de forma virtual no Sistema de Deliberação Remota criado sem integrar as tecnologias de participação social existentes, há um déficit de incidência da voz da Sociedade Civil nos atos normativos que estão sendo elaborados no legislativo federal²⁸.

Sem esmorecer, no entanto, diversas articulações e redes no Brasil que já estavam organizadas na sociedade, buscaram se movimentar para manter sua vocação crítica e participativa – o que chamamos de “missão sentinela” –, influenciando positivamente as decisões e impulsionando a aprovação de projetos de lei essenciais para a população por meio do contato direto com parlamentares e líderes.

No tema da regulação da institucionalidade das organizações da sociedade civil, merece destaque o trabalho desenvolvido pela Plataforma MROSC, que desde 2010 vem atuando por um ambiente regulatório mais favorável a existência das organizações, inclusive nos três temas destacados, como citado ao longo do texto.

Em suma, sobre a questão das assembleias virtuais, opinamos pela sua regulação definitiva e não apenas para este momento de pandemia, como forma de garantia do exercício de direito à liberdade de associação. Deve ser incorporada no ordenamento jurídico de forma permanente para o futuro que se impõe: a realização de reuniões online é uma alternativa possível, disponível ao desejo dos grupos que se associam.

Facilitar e não tributar as doações é também pleito mais do que justo das organizações da sociedade civil. Permitir que os recursos privados cheguem na ponta sem burocracia e incidência de impostos é algo bastante relevante, especialmente considerando o momento vigente e vindouro. Se a crise da COVID-19 está descortinando tanta desigualdade econômica e social no país, o pós-crise também demandará um tecido social firme e consistente para apoiar saídas e novos caminhos.

E, por fim, sobre as parcerias com a Administração Pública, entendemos que deve haver uma regulação que trate deste período

28 Sobre o tema, ver artigos de autoria de Melissa Terni Mestriner: “Participação e controle sociais nos espaços de deliberação remota” no link: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29005> ; e “Sistema de Deliberação Remota deve vir acompanhado de estímulo à participação social” no link: <https://www.jota.info/stf/supra/sistema-de-deliberacao-remota-deve-vir-acompanhado-do-estimulo-a-participacao-social-06042020>. Acesso em: 01.mai.2021.

emergencial para serem mais bem equacionadas, do ponto de vista da segurança jurídica, para que todo o esforço das organizações da sociedade civil de seguirem atuando e se mobilizando não se perca em prestações de contas cheias de glosas de despesas por descumprimento de metas e resultados planejados antes da pandemia.

Que esses alertas possam inspirar ações concretas para que as respostas para a COVID-19 não limitem a liberdade de associação de maneira desmedida, desproporcional e sem o devido processo legislativo que resguarde a participação da sociedade. Sua regulação precisa ser precedida de diálogo com as partes interessadas e com o espírito constitucional de estímulo e proteção ao associativismo no Brasil.

Referências

- LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; ROLNIK, Iara. (Org.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014. Brasília: Imprensa Oficial / Governo Federal. 2015.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; SZAIZI, Eduardo. Doar importa na pandemia: uma oportunidade de aperfeiçoar legislação. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/05/doar-importa-na-pandemia-uma-oportunidade-de-aperfeicoar-legislacao.shtml>. Acesso em: 1 maio 2021.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; GALLI, Natalia Toito. Um ano de combate à pandemia: a potência das organizações da sociedade civil em tempos de crise. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/03/um-ano-de-combate-a-pandemia-a-potencia-das-organizacaoes-da-sociedade-civil-em-tempos-de-criese.shtml>. Acesso em: 1 maio 2021.
- LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Raccanello; ANDRADE, Juliana Brandão. A manutenção de repasses de recursos públicos para OSC durante a pandemia da Covid-19. Migalhas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330463/>

- a-manutencao-de-repasses-de-recursos-publicos-para-osc-durante-a-pandemia-da-covid-19. Acesso em: 1 maio 2021.
- LEICHSENDRING, Alexandre Ribeiro; SOUZA, Aline Gonçalves; VIOTTO, Aline.; DONINI, Thiago (org.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios. 1. ed. São Paulo: FGV, 2020.
- SOUZA, Aline Gonçalves de; GOMES, Aline Viotto; PANNUNZIO, Eduardo (org.). Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações. 1. ed. São Paulo: FGV, 2019.
- STORTO, Paula Raccanello; LOPES, Laís de Figueirêdo. MROSC e Covid-19: manual prático de apoio às OSC. Brasília, DF: Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2020. Disponível em <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2020/06/CARTILHA-MROSC-e-COVID.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- STORTO, Paula Raccanello; LOPES. Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei nº 13.019/2014. In: FERREIRA, Luís Cláudio Rodrigues. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, v. 1, p. 9-25, 2007.
- SZAZI, Eduardo; MORAES, Fernando Arruda de. Doações estrangeiras: o impacto do julgamento do tema 825 pelo STF para as Organizações da Sociedade Civil. **Migalhas**, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3hG1r6n>. Acesso em: 1 maio 2021.