

MROSC E COVID-19

Manual Prático
de Apoio às
Organizações
da Sociedade
Civil

Junho de
2020



FICHA TÉCNICA

Projeto “Fortalecimento e Regionalização da Plataforma MROSC”

Coexecução: Cáritas Brasileira, CAMTRA - Casa da Mulher Trabalhadora e ELO Ligação e Organização

Financiamento: União Europeia

Consultoria jurídica: Szazi, Bechara, Storto, Reicher e Figueiredo Lopes Advogados

Elaboração: Paula Raccanello Storto e Laís de Figueirêdo Lopes

Revisão: Juliana Andrade, Stella Reicher e Igor Ferrer

Projeto Gráfico: Mateus Leal

Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva da Plataforma MROSC, Cáritas Brasileira, CAMTRA e ELO Ligação e Organização, não podendo, em caso algum, considerar-se que reflete a posição da União Europeia.

Como citar esse Manual:

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.

Realização:



**CÁRITAS
BRASILEIRA**



Apoio:



UNIÃO EUROPEIA

Sobre a Plataforma MROSC

A Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC) é uma articulação nacional representativa de diversos movimentos sociais, entidades religiosas, OSC, institutos, fundações privadas e cooperativas da economia solidária, composta por mais de 1000 organizações signatárias, 199 articulações/redes/grupos, 11 fóruns e 6 plataformas estaduais, criada em 2010 com a finalidade de definir uma agenda comum de incidência da sociedade civil brasileira, em prol da melhoria de seu ambiente de atuação, seja pela regulação, seja por produção e apropriação de conhecimentos, cuja rede indireta alcança mais de 50 mil entidades. A Plataforma destaca o papel das OSC como patrimônio social brasileiro e pilar de nossa democracia.

Os principais compromissos da Plataforma MROSC

são com as causas de interesse público; a consolidação da democracia; a pluralidade na ampliação da participação democrática por meio da participação cidadã; o aprimoramento, melhoria e intensificação da qualidade da participação das

OSC nos processos de mobilização da cidadania para causas de interesse público; e com a adoção de práticas que permitam uma melhor gestão dos recursos manejados pelas OSC, aperfeiçoando sua regulação e transparência.

Tendo participado ativamente da construção da Lei nº 13.019/2014, que entrou em vigor em janeiro de 2016 para a União, o Distrito Federal e os Estados, e em janeiro de 2017 para os Municípios, a Plataforma MROSC está hoje muito envolvida no processo de regulamentação e implementação nos entes subnacionais para que o façam em acordo com os princípios e diretrizes de valorização, autonomia e participação das OSC, trazidos pelo MROSC. A norma traz uma mudança de paradigma nas relações de parceria, que requer um novo olhar sobre essas relações entre a Administração Pública e a sociedade civil. A produção e divulgação de conhecimento sobre os temas da agenda e da implementação da Lei nº 13.019/2014, a partir de uma perspectiva mais ampla e de valorização das OSC, com a construção de um ambiente mais favorável à sua atuação e à participação social, são características da atuação da Plataforma nesta trilha percorrida nos últimos dez anos.

A experiência da Plataforma e a diversidade das OSC traduzem e reafirmam o pressuposto de que participação significa ampliação da democracia e redução das desigualdades de gênero e raça existentes no país, relacionando-se diretamente à promoção do desenvolvimento sustentável e do acesso à justiça e à construção de instituições eficazes para todas e todos. OSC fortalecem a democracia e proporcionam maior pluralidade e melhores padrões de desenvolvimento, com manutenção das conquistas sociais, econômicas e políticas alcançadas pelo Brasil desde a democratização.

SAIBA MAIS



www.plataformaosc.org.br





INTRODUÇÃO

A pandemia traz uma série de mudanças e incertezas para a gestão das organizações da sociedade civil e em especial para as relações jurídicas firmadas com terceiros.

Este Manual Prático tem por objetivo trazer um roteiro para apoiar os processos de tomada de decisão das OSC nas relações de parceria firmadas com o Poder Público com base na **Lei nº. 13.019/2014** – MROSC, com informações relevantes em cada uma das etapas de desenvolvimento da relação de parceria: planejamento, seleção e celebração, execução, monitoramento e prestação de contas.

Com este material a Plataforma MROSC visa democratizar o acesso ao conhecimento sobre o tema das parcerias entre Estado e OSC e possibilitar às organizações signatárias e não signatárias a ampliação do debate público de qualidade sobre a melhoria dos padrões de relacionamento entre Estado e OSC, na resistência e construção de uma nação mais participativa, democrática e plural.



SUMÁRIO

07

MROSC e
Covid-19: como
ficam as parcerias
em função da
pandemia

23

Etapa 3

Execução de
parcerias públicas
e os contratos de
trabalho

15

Etapa 1

Planejando
atividades
e projetos
emergenciais

34

Etapa 4

Monitoramento
e a suspensão das
visitas *in loco*

18

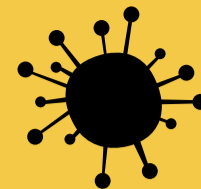
Etapa 2

Dispensa de
chamamento
público
para parcerias
com o Poder
Público

37

Etapa 5

Prestações
de contas



MROSC e COVID-19: como ficam as parcerias em função da pandemia

Covid-19

Em virtude da Declaração de Emergência em Saúde Pública da Organização Mundial de Saúde; da [Portaria nº 188, de 03.02.2020](#), declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e do reconhecimento em território nacional do Estado de Calamidade Pública pelo [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), a pandemia de COVID-19 trouxe consigo relevantes consequências jurídicas e uma grande quantidade de novas normas que tratam dos impactos nos diferentes setores da sociedade.

Cada parceria é única

Cada parceria celebrada é singular e deve ser analisada de forma individualizada, pois será atingida de forma própria pelos efeitos da pande-



mia de COVID-19. Para esta finalidade a [Lei nº 13.019/2014](#) traz alguns elementos para que se possa identificar com clareza em que medida o cumprimento das obrigações pactuadas é impactado em razão da pandemia, avaliando-se os seguintes aspectos:

- **objeto da parceria conjuntamente com o Plano de Trabalho** e o efetivo impacto da pandemia na execução do objeto da forma inicialmente prevista;
- **legislação específica do ente público envolvido** (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público);
- **legislação relativa à natureza da atividade** (assistência social, educação, saúde, meio ambiente, cultura, direitos humanos, etc.);
- **prazos envolvidos e a fase da implementação** do projeto ou atividade (se está no início, no meio ou no final);
- **cumprimento das metas** (se necessário repactuar);
- **execução orçamentária**, considerando as contratações realizadas, em especial a contratação de pessoal;
- **conteúdos e prazos dos relatórios**;
- eventuais medidas já tomadas desde o início da pandemia;
- **justificativas para uma eventual suspensão ou redução** das ações e a expectativa de retomada;
- **alternativas existentes para continuidade e custos envolvidos** em cada cenário.



Obrigações da OSC

A obrigação de uma OSC ao gerenciar a implementação de um termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação é de realizar a boa administração, devendo demonstrar que tomou as medidas possíveis e necessárias, dentro da legislação aplicável e da realidade fática, para a boa execução dos compromissos pactuados.

A Administração Pública é formal então cabe à organização enviar ofício por escrito para expor sua situação e demandar eventuais alterações no Plano de Trabalho. Processos bem instruídos que permitem contar a história sequencial dos fatos ajuda na comprovação da boa-fé das partes e subsidiam melhores decisões.

Lembre-se que o gestor público que vai analisar o cumprimento do objeto e dos resultados, e eventualmente, da execução financeira, necessita ter as informações circunstanciadas para que possa emitir sua opinião.

Normas Gerais, Princípios e Diretrizes

Em tempos de incertezas como o que vivemos em razão da pandemia, é possível que as normas existentes não tratem de forma expressa as situações que a realidade dos fatos traz.

Assim, é bem provável que a decisão a ser tomada pelos gestores públicos e privados sem fins lucrativos durante a execução dos Planos de Trabalho ou na análise final da prestação de contas seja guiada, na ausência de previsão legal específica, pelas normas gerais, princípios e diretrizes.

Esse conjunto de vetores também será o mesmo que estará à disposição dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, caso a parceria seja levada a discussão em âmbito administrativo em Tomada de Contas Especial e em âmbito judicial em Processo específico.



Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB

De acordo com a nova redação da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ([Decreto-Lei nº 4.657/1942](#)) dada pela [Lei nº 13.655/2018](#), cabe aos agentes públicos considerar nas decisões que tomam, fim de “aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas” (art. 30):

- “consequências práticas da decisão” e as “possíveis alternativas” (art. 20);
- “indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas anormais ou excessivos” (art. 21);
- considerar os “obstáculos” e “dificuldades reais do gestor” (art. 22).

Estes e outros comandos da LINDB estão em absoluta sintonia com as normas gerais da [Lei nº 13.019/2014](#).

Recentemente, o próprio Tribunal de Contas da União editou a [Resolução nº 315/2020, de 22 de abril de 2020](#), aprovada pelo [Acórdão nº 1005/2020-P](#), seguindo as diretrizes da LINDB e de simplificação, estímulo ao controle baseado em resultados e colaborativo, a fim de reorientar, com base nessa legislação, as deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas do Tribunal, em especial, no que se refere as determinações e recomendações. Em suma, busca simplificar a comunicação, estimula controle baseado em evidências e com foco em resultado e incentiva o controle participativo, oportunizando “aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários” e informações “quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas”.

Assim sendo, a realidade fática da pandemia, completamente não previsível, e que atinge as parcerias de forma individualizada em cada território, deve ser considerada nos casos concretos.



Fundamentos do Regime Jurídico do MROSC - Art. 5º da Lei nº. 13.019/2014

O regime jurídico da [Lei nº. 13.019/2014](#) trouxe novos fundamentos para o ordenamento jurídico, orientando as parcerias por meio da:

- gestão pública democrática;
- participação social;
- fortalecimento da sociedade civil;
- transparência na aplicação dos recursos públicos;
- legalidade;
- legitimidade;
- impessoalidade;
- moralidade;
- publicidade;
- economicidade;
- eficiência e eficácia.

Busca assegurar:

- o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;



- a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- a promoção e a defesa dos direitos humanos;
- a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Diretrizes do Regime Jurídico do MROSC **Art. 6º da Lei nº. 13.019/2014**

Adicionalmente, a [Lei nº. 13.019/2014](#) determina como diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

- a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
- a priorização do controle de resultados;
- o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;





- o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
- a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
- a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; e
- a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Em suma, é importante levar em consideração a principiologia da Lei nº. 13.019/2014 que ajuda a orientar as decisões, a dimensionar o espírito da legislação e a implementar na prática as questões em aberto nesse momento da pandemia.

Parceiros estratégicos

Neste momento de pandemia, as organizações parceiras da Administração Pública são atores estratégicos para o combate dos efeitos devastadores do coronavírus.

Soluções conjuntas devem ser pensadas pelos órgãos públicos do Poder Executivo de cada ente com a sociedade civil organizada para atender melhor a população e os objetivos de interesse público.

Os Poderes Legislativos de todas as esferas da federação devem atentar para a necessidade de regulamentação positiva dos temas que afetam a sociedade civil em espe-



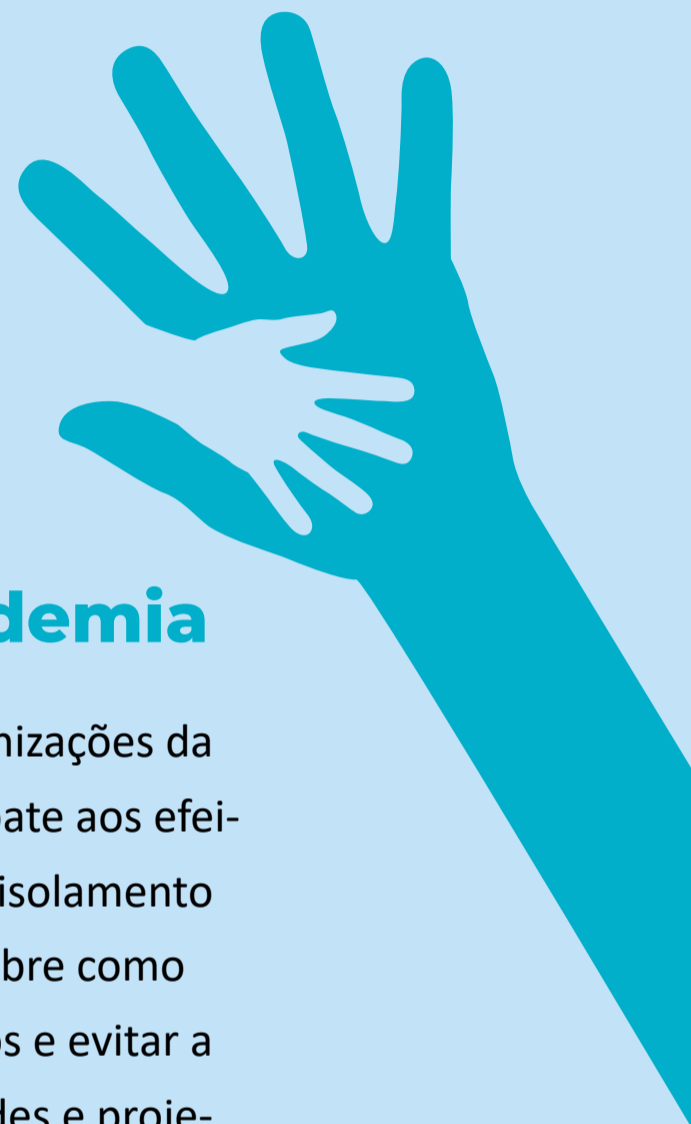
cial no tocante a facilitar o processo de continuidade ou celebração de novas parcerias com a possibilidade de saneamento posterior dos atos burocráticos.

Os órgãos de controle precisam estar atentos a excepcionalidade que a situação impõe, orientando também os administrados para que tenham melhores práticas de integridade mesmo diante das adversidades. A racionalização dos processos exige simplificação sem descuidos excessivos!



Planejando as atividades e projetos emergenciais

1



Olhando para o cenário da pandemia

No momento atual é ainda mais relevante o papel das organizações da sociedade civil no território e nas lutas por direitos. O combate aos efeitos do COVID-19, com o passar desse primeiro bimestre de isolamento social no Brasil, requer um planejamento de proposições sobre como se engajar em ações que possam ajudar em mitigar os danos e evitar a propagação da pandemia, seja na execução de suas atividades e projetos, seja no engajamento em ações necessárias de apoio às comunidades e ao sistema de saúde.

Nas atividades consideradas como serviços essenciais, especialmente na área de saúde, assistência social e educação, há muito o que atuar no *front* do combate a pandemia. Saúde, por motivos óbvios. Estamos diante de uma crise sanitária. Na assistência social, há várias ações necessárias para o cuidado com os mais vulneráveis, sejam pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência, e famílias inteiras que estão em situação de vulnerabilidade social.



No geral, é preciso olhar para o Plano de Trabalho acordado e refletir se o que estava planejado para ser exercido de forma presencial pode ser feito online e se as ações e metas planejadas podem ser adaptadas para os desafios presentes.

Ademais, várias questões referentes a direitos podem ser trabalhadas à distância, garantindo que as pessoas conheçam e acessem benefícios, como a renda emergencial básica de cidadania. Mulheres vítimas de violência estão tendo bastante atenção por conta do aumento da tensão que o isolamento provoca. São organizações que trabalham com gênero as que vão melhor articular o sistema de justiça e de rede de apoio para esse desafio, por exemplo.

Especificidades das políticas públicas setoriais

As parcerias devem respeitar, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação, conforme art. 2º. da [Lei nº 13.019/2014](#). Nesse sentido, todo o planejamento das ações de parcerias neste período deve ser orientado pelas normas e orientações que têm sido emitidas pelos órgãos competentes, incluindo conselhos de direitos e outras instâncias de pactuação das políticas públicas.

Atuação em rede

O trabalho articulado e colaborativo é fundamental. A atuação em rede pode se efetivar pela realização de ações coincidentes, quando há identidade de intervenções, ou de ações diferentes e complementares à execução do objeto da parceria. As organizações se dispõem a trabalhar dessa forma por acreditarem que somam esforços, fortalecem parceiros e alcançam metas relevantes em relação a capilaridade nos territórios.



A [Lei nº 13.019/2014](#) permite a atuação em rede, em que duas ou mais OSC executam a parceria, sendo a responsabilidade pela execução do Plano de Trabalho atribuída integralmente à OSC celebrante.

Nesse sentido, e especialmente considerando o cenário atípico atual, caso a parceria tenha essa característica, é essencial que a OSC signatária assuma um papel de liderança junto às demais, a fim de permitir a condução dos processos de forma mais centralizada e reportar seus resultados consolidados à Administração Pública.

Contudo, é recomendado que a tomada de decisão, por parte da OSC celebrante, sobre as medidas a serem adotadas durante a pandemia, leve em consideração as opiniões, experiências e sugestões da(s) outra(s) OSC que integram a rede, já que cada entidade tem uma vivência individualizada que pode impactar e contribuir, de diversas formas, na percepção sobre o melhor caminho a seguir e resultados que pode produzir no território e em relação aos beneficiários das atividades.

Bens remanescentes

Desde que previsto no instrumento de parceria, a Lei autoriza que os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos sejam doados a OSC ou ao público beneficiário das ações, quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado. Esse tema deve fazer parte do planejamento das ações das parcerias.



Dispensa de chamamento público para parcerias com o Poder Público

2

Dispensa de chamamento

O art. 30 da [Lei nº 13.019/2014](#), dispensa a obrigatoriedade de chamamento público como para a realização de parcerias com as OSC nos casos de “calamidade pública”.

O [Decreto Legislativo nº 6/2020](#) trata do reconhecimento do estado de calamidade pública pela União. Muitos Estados e Municípios tem os seus respectivos decretos declarando a situação de calamidade pública, a fim de que esta surta os seus efeitos jurídicos, na forma da legislação. No Estado de São Paulo temos o [Decreto nº 64.879/2020](#) e no Estado do Rio de Janeiro o [Decreto nº 46.984/2020](#).

É possível agilizar o estabelecimento de parceria com Estados e Municípios nas ações de combate aos efeitos da pandemia, sempre mediante justificativa e idealmente com norma local com este conteúdo.



Inexigibilidade de chamamento

É considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

- I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;
- II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da [Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), observado o disposto no art. 26 da [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

Necessidade de justificar

Mesmo no caso de dispensa ou de inexigibilidade de chamamento, previstos nos artigos 30 e 31 da [Lei nº 13.019/2014](#), permanece a necessidade de publicar extrato da justificativa, na data em que for efetivado, admitindo-se a impugnação à justificativa, no prazo de cinco dias.

Manutenção dos Requisitos para Celebração das Parcerias

Os requisitos para celebração dos Termos de Colaboração e de Fomento e dos Acordos de Cooperação permanecem válidos durante a pandemia na forma prevista nos artigos 33 e 34 da [Lei nº 13.019/2014](#), que tratam das exigências de comprovação da experiência da OSC, capacidade técnica e regularidade institucional.



Prorrogação da Validade de Certidões das OSC

A [Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 555/2020](#) prorrogou por 90 dias o prazo de validade das certidões federais de regularidade fiscal (Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa) válidas em 24.03.2020.

Prorrogação de Prazos Tributários e Fiscais das OSC

A [Portaria nº 139/2020, de 03.03.2020](#), do Ministro da Economia, prorrogou o prazo de recolhimento de INSS, PIS e COFINS. A [Instrução Normativa RFB nº 1.932/2020](#) prorrogou o prazo de apresentação das obrigações acessórias de apresentação da DCTF – Declaração de Débitos e Créditos de Tributos Federais e a EFD – Escriturações Fiscais Digitais.

Vale destacar que apesar da prorrogação do vencimento estes tributos terão que ser integralmente pagos depois do período de carência estabelecido na legislação.

Assim, é importante considerar, com relação à execução de Planos de Trabalho de parcerias firmadas com base na [Lei nº 13.019/2014](#), que esta pode não ser uma boa alternativa, pois caso a OSC já esteja de posse dos recursos repassados pelo poder público para pagamento da tributação incidente sobre as atividades do Plano de Trabalho, a utilização na forma estabelecida no cronograma de desembolsos é medida mais segura.

Mandatos dos dirigentes das OSC e assembleias virtuais

Hoje em dia é mais comum que os Estatutos Sociais das OSC prevejam autorização para realização de reuniões e assembleias, inclusive eleitorais, à distância. Nestes casos, as OSC podem realizar normalmente as reuniões e deliberações de forma remota e requerer o competente registro das atas em Cartório.



No entanto, quando os Estatutos, embora não proibam, não autorizam de forma expressa a realização de reuniões e assembleias à distância, a OSC pode encontrar dificuldades para o registro no cartório da ata de reunião que deliberou sobre as eleições, e conseqüentemente, pode ter problemas na regularização de assinaturas junto aos bancos e órgãos públicos.

Sendo de extrema relevância observar os prazos para não deixar vencer os mandatos e tendo a necessidade de fazer assembleias à distância, uma forma válida de resolver a questão durante a pandemia vinha sendo a realização da reunião de forma remota e, desde que todos os participantes da reunião estivessem de acordo, posteriormente circulavam-se os documentos para coleta das assinaturas e posterior registro em cartório. Alternativas também foram adotadas em combinação com os cartórios locais.

Vale destacar que a [Medida Provisória nº. 931, de 30.03.2020](#) enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional tratou da prorrogação apenas dos mandatos dos dirigentes das sociedades empresárias (sociedades anônimas, sociedades limitadas e sociedades cooperativas), que se encerrem durante o período da pandemia, assim como as obrigações de realização de assembleias neste período. Não tratou do tema para os mandatos dos dirigentes de OSC, deixando suas deliberações e eleições conforme suas regras estatutárias. Entendeu-se possível argumentar a aplicação subsidiária dessas normas a associações, fundações e organizações religiosas, o que vinha sendo também uma alternativa.

Para dar mais segurança jurídica à questão e buscar resolver o tema de uma vez por todas, a PLATAFORMA MROSC apoiou emendas à referida MP junto à Frente Parlamentar Mista em Defesa das OSC e demais parlamentares a fim de garantir isonomia no tratamento das OSC com relação a outras pessoas jurídicas, pleiteando que norma equivalente seja aprovada para as OSC. [Acesse aqui o conteúdo da Nota Técnica da Plataforma MROSC sobre a MP 931 e o Projeto de Lei nº 1.179/2020.](#)

O PL acima citado foi aprovado e agora a nova [Lei nº 14.010/2020](#) que estabelece o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus, traz previsão que inclui as organiza-



ções da sociedade civil. A redação do artigo 5º autoriza que a assembleia geral, até 30 de outubro de 2020, poderá ser realizada por meios eletrônicos, independentemente de previsão nos atos constitutivos da pessoa jurídica. Complementa ainda 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.

Para o futuro, o ideal é que as OSC, se assim desejarem, aproveitem e já adaptem seus estatutos para a previsão de reunião e votação *online*.

Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social

Especificamente para as OSC que atuam na área de assistência social, vale destacar a [Resolução nº 04 do Conselho Nacional de Assistência Social](#) – CNAS, que prorrogou para 30 de setembro de 2020 o prazo para que as entidades de Assistência Social apresentem o Plano de Ação do ano de 2020 e o Relatório de Atividades de 2019 aos respectivos conselhos municipais de assistência social. Na prática, a medida impacta na comprovação da regularidade das OSC inscritas nos respectivos conselhos municipais, o que pode ser determinante no processo de firmar parcerias nesta área com a Administração Pública.





Execução de parcerias e os contratos de trabalho

3



Execução das parcerias

Na ausência de comunicação em sentido contrário ou de norma específica que trate de alterações dos prazos ou regras de execução das parcerias, estas continuam sendo regidas pelos prazos e metas constantes dos Planos de Trabalho celebrados.

Extensão da vigência das parcerias federais

O Decreto nº 10.315, publicado em 07.04.2020, prorrogou para 31.12.2020 o término da vigência dos termos de fomento, termos de colaboração, convênios, contratos de repasse, termos de parceria e de instrumentos congêneres firmados com a Administração Pública federal, cujas vigências seriam encerradas no período entre a data de publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20.03.2020, e o dia 30.12.2020.



A prorrogação de prazo prevista não obsta a apresentação da prestação de contas final para aqueles instrumentos cuja execução do objeto tenha sido finalizada ou venha a ser finalizada durante o período.

Os órgãos e as entidades da administração pública federal deverão providenciar os ajustes dos termos de fomento, dos termos de colaboração e dos termos de parceria alterados na Plataforma + Brasil (antigo SICONV) no prazo de até cento e vinte dias, contado da data de publicação do Decreto, ou seja, até 04 de agosto de 2020.

Caso haja atraso na liberação dos recursos, a Administração Pública deve prorrogar de ofício a vigência do termo de colaboração ou de fomento pelo exato período do atraso verificado, conforme determina o parágrafo único do artigo 42 da [Lei nº 13.019/2014](#).

Extensão da vigência das parcerias com outros entes federados

Para as OSC que têm parcerias com outros entes públicos, é importante ficar atento aos prazos, pois é possível que estes publiquem normas no mesmo sentido.

Caso haja interesse na prorrogação da vigência das parcerias, a OSC deve apresentar a norma local que determinou a quarentena e a interrupção de serviços e eventuais atividades não essenciais (municipal ou estadual, sempre que houver) e pedir extensão da vigência da parceria pelo tempo da suspensão, com base no artigo 55 da [Lei nº. 13.019/2014](#). Pode, por analogia, citar o Decreto Federal cima mencionado.

Importante ressaltar que mesmo havendo a prorrogação dos termos de fomento e/ou termos de colaboração, a princípio não haverá novo aporte de recursos pela Administração Pública. Desta maneira, a OSC deve avaliar estrategicamente se vale seguir com a prorrogação ou eventualmente, pelos gastos adicionais que terá, pensar em encaminhar o encerramento das parcerias.



Justificativa para **manutenção das despesas**

Vale anotar que, mesmo nos casos em que for estendida a vigência ou suspensa a execução do objeto da parceria, algumas despesas ainda serão necessariamente realizadas pela OSC, como salários da equipe de trabalho, por exemplo, tema que será tratado a seguir.

Eventuais ônus adicionais gerados pela extensão de prazo ou pela natureza da atividade desenvolvida em período de pandemia deverão ser comprovados e justificados pela OSC à Administração Pública. Inclusive porque, conforme dispõe o inciso XIX do artigo 42 da [Lei nº. 13.019/2014](#), é responsabilidade exclusiva da OSC o gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos.

Adoção de medidas excepcionais em matéria trabalhista durante a pandemia

Dependendo do resultado da avaliação específica da situação da parceria, a OSC empregadora pode adotar as providências previstas nas Medidas Provisórias editadas pelo governo federal em matéria trabalhista para o período da pandemia, quais sejam, as Medidas Provisórias nº. 927/20 e 936/20. A [MP 927/2020](#) possibilita a instituição do teletrabalho, antecipação de férias e feriados, e criação de um banco de horas. Já a [MP nº 936/2020](#), regulamentada pela [Portaria nº 10.486/20](#), em nome da preservação dos empregos, autoriza a redução de jornada e salário pelo prazo de até 90 dias, como também a suspensão dos contratos de trabalho por até 60 dias, período no qual esses empregados não serão remunerados pelo empregador e receberão benefício emergencial do governo federal.

Aos empregados a quem forem aplicadas essas medidas de redução de jornada e salário, ou a suspensão do contrato de trabalho, é garantida estabilidade provisória no emprego por período equivalente ao acordado para a redução ou a suspensão.



Vale destacar que nem todos os empregados são elegíveis nos termos da MP, como é o caso de empregados aposentados, que não têm direito ao recebimento do benefício.

Tratamento de equipe de trabalho

A legislação trabalhista não faz qualquer distinção no tratamento dado aos empregados pagos com recursos originários de parcerias regidas pela [Lei nº 13.019/2014](#), ou de outras fontes, pois todos mantêm vínculo celetista com a mesma OSC empregadora.

No entanto, nada impede que as medidas tomadas com relação aos empregados sejam individualizadas caso a caso, de acordo com a necessidade da atividade daquele empregado ou daquela função na realização das metas e objetivos previstos no Plano de Trabalho.

Segundo os incisos XIX e XX do artigo 42 da [Lei nº 13.019/2014](#), a OSC é responsável pelo gerenciamento dos recursos recebidos e pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento.

Claro que a boa execução deve privilegiar, sempre que possível, a tomada de medidas proporcionais, razoáveis e de comum acordo com a Administração Pública parceira. Mas, na qualidade de empregadora, a decisão final sobre como lidar com sua equipe de trabalho cabe à OSC.

Pagamento de pessoal em caso de redução ou suspensão das atividades

Esta é uma das principais equações a serem resolvidas, pois é possível que seja feita a utilização dos recursos da parceria para remunerar pessoas que não estejam desem-



penhando suas funções na forma prevista no Plano de Trabalho, o que é absolutamente excepcional e fora do espírito da legislação.

Vale citar o exemplo a [Lei nº 9.517/2020](#), do Município de Salvador, que prevê que, nos ajustes em que for indicada a suspensão total ou parcial das atividades da parceria, a Administração Pública Municipal poderá manter o pagamento das parcelas que envolvam múltiplos repasses financeiros para as entidades sem fins lucrativos, desde que deduzidas as despesas diretas e indiretas que efetivamente deixem de incorrer, e que seja garantido o pagamento das despesas devidamente comprovadas com pessoal vinculado ao ajuste e seus encargos sociais trabalhistas.

Nesse caso, a Lei municipal estabelece que a manutenção do repasse financeiro ficará condicionada: i) a não demissão dos empregados afetos ao ajuste no período em que perdurar a medida excepcional; e ii) sempre que possível, a inclusão de previsão de compensação da jornada nas hipóteses de custeio de pessoal, sem a existência de contraprestação, com possíveis rearranjos de metas e prazos para restabelecer o equilíbrio do ajuste, passada a situação de emergência.

É razoável a manutenção dos empregos e remuneração da equipe de trabalho. Esse dispositivo legal deveria ser proposto pelo Governo Federal para dar mais segurança às Organizações parceiras.

Até o presente momento, não há ato da Administração Pública Federal que sinalize de que forma essa questão será avaliada na prestação de contas, apesar da reconhecida emergência em escala mundial e da existência de políticas públicas voltadas à preservação dos empregos.

O tema está em debate na [MP nº 944](#), sobre a qual a PLATAFORMA MROSC se manifestou publicamente em [Nota Técnica](#) encaminhada ao Congresso Nacional.

A importância de decisões bem fundamentadas



A avaliação das alternativas e o processo de tomada de decisão pela OSC deve ser documentado e justificado do ponto de vista técnico, administrativo, jurídico e financeiro, a partir da realidade fática, para ser apresentada à Administração Pública nos relatórios de prestação de contas.

Sempre que alguma situação imprevista ocorrer por motivo alheio à vontade da OSC, o arquivamento de documentos que demonstrem o histórico das providências adotadas pode afastar eventual responsabilidade da organização em razão de caso fortuito ou força maior.

Dever de boa gestão

A comunicação do fato à Administração Pública e a consulta acerca das possibilidades de condução certamente contribui para demonstrar a boa-fé e o espírito de parceria na implementação de medidas extraordinárias.

Ainda que a Administração Pública não responda em tempo hábil uma eventual solicitação da OSC, a sua apresentação é mais um fato que demonstra a intenção e disponibilidade da organização de adotar medidas na tentativa de construção de soluções alternativas.

Impossibilidade de a Administração Pública suspender os repasses

A Administração Pública não está autorizada a suspender o repasse dos recursos às OSC durante a pandemia, haja vista que as únicas hipóteses previstas para a retenção de transferências de recursos e a sua não liberação estão no artigo 48, em que se faz necessária a prática de irregularidades por parte da OSC.

A suspensão unilateral dos repasses sem que sejam respeitadas as hipóteses e os ritos da Lei podem implicar em responsabilização jurídica da Administração Pública pelos



eventuais prejuízos que venham a causar à OSC ou a terceiros.

Em recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ([AI nº 5014611-62.2020.8.21.7000/RS](#)) o Desembargador Relator entendeu pela impossibilidade de suspensão de repasses a OSC que prestam serviço público de educação infantil em razão da suspensão de aulas durante a pandemia, haja vista não se tratar de prática de impropriedades, e sim de impossibilidade de realização de atividades.

Facultou, contudo, a reformulação dos planos de trabalho das parcerias formalizados com essas entidades, desde que observado o disposto na [Lei nº 13.019/2014](#).

Contratos firmados com fornecedores

Para realizar as ações previstas no Plano de Trabalho, a OSC tem contratos de prestação de serviços e/ou fornecimento de bens regidos pela legislação de direito privado, os quais serão naturalmente afetados pela emergência ora decretada.

Na qualidade de responsável pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, faz-se necessário que a OSC avalie cada contrato a fim de definir quais medidas devem ser adotadas para evitar ou, ao menos, diminuir prejuízos às partes envolvidas.

O caso fortuito e a força maior como fatores de desoneração das obrigações do devedor encontram-se previstos no Código Civil e podem ser suscitados independentemente de previsão contratual.

Contudo, o texto legal tem como foco situações abstratas e gerais, motivo pelo qual sua aplicação deve, necessariamente, ser ajustada a situações concretas e individualizadas, pois em alguns contratos não será possível aplicá-los e nos demais serão aplicados de diferentes formas, gerando efeitos diversos.

Neste sentido, a verificação da impossibilidade de cumprimento do contrato não está apenas na existência da pandemia, mas nos seus efeitos e na relação entre a OSC e o seu prestador de serviços ou fornecedor contratado.



Ou seja, a pandemia não pode ser um salvo-conduto para afastar a execução de todo e qualquer contrato, afinal, o ordenamento jurídico exige um comportamento probo, ético e legal entre as partes e o princípio da preservação do contrato ainda deve ser considerado.

Serviços e eventos dos setores de turismo e cultura

Com relação aos serviços e eventos dos setores de turismo e cultura, incluídos shows e espetáculos, a [Medida Provisória nº 948, de 08.04.2020](#), ao dispor sobre o cancelamento destes serviços, de reservas e eventos em razão da emergência decorrente do COVID-19, prevê além da possibilidade de extensão de prazo para devolução dos valores aos consumidores, a remarcação dos serviços, reservas e eventos cancelados e a realização de outros acordos com os consumidores e fornecedores.

Adequação dos planos de trabalho

A adequação do Plano de Trabalho é um caminho a ser seguido, com a redução ou ampliação de metas, de forma a ajustar a parceria à nova realidade, evitando o desequilíbrio financeiro e preservando a cooperação entre a OSC e a Administração Pública.

Essa adequação é importante, também, porque muitas despesas ainda serão necessariamente realizadas, como os salários da equipe de trabalho e os respectivos encargos sociais, que são responsabilidade da OSC.

Dessa forma, os ônus adicionais gerados pela extensão de prazo ou pela natureza da atividade desenvolvida em período de pandemia poderão ser justificados à Administração Pública, com proposta de revisão de metas e resultados esperados no Plano de Trabalho correspondente.



Cite-se como exemplo a já mencionada [Lei nº 9.517/2020](#), do Município de Salvador, que prevê que, na situação de emergência ora declarada, as parcerias devem ser avaliadas quanto à necessidade de:

1. readequação da pactuação vigente; e
2. suspensão total ou parcial das atividades, projetos e/ou programas.

Contudo, as readequações não podem ocorrer de forma a prejudicar o objeto da parceria, devendo ser adotadas medidas proporcionais, sendo possível até mesmo a repactuação de qualquer objeto que possa ser útil para ações de prevenção, controle e contenção da pandemia.

A dificuldade de estabelecer aditivos neste momento

Uma das dificuldades em se estabelecer aditivos neste momento é justamente a falta de clareza sobre o cenário futuro. Em muitos casos ainda é cedo para se saber exatamente como se dará a retomada de serviços e atividades, o que dificulta ou inviabiliza o estabelecimento de um novo cronograma de atividades.

Busca pela manutenção e readequação das ações

A adoção de providências drásticas como a paralisação das atividades ou a rescisão das parcerias só deve ocorrer em último caso, após avaliadas e discutidas alternativas menos prejudiciais ao público-beneficiário das ações, tais como a suspensão parcial de atividades ou a readequação das metas previstas no Plano de Trabalho.



Segundo artigo 57, o Plano de Trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao Plano de Trabalho original.

A importância da comunicação formal e justificativa

A eventual suspensão ou mudança significativa na implementação dos planos de trabalhos pelas OSC deve ser formalmente comunicada ao parceiro público, por escrito, com a apresentação das justificativas que impedem, momentaneamente, a execução do projeto na forma pactuada.

Em qualquer dos casos, é preciso que a OSC documente e comprove de forma clara o nexo de causalidade entre a pandemia e a impossibilidade de continuidade da execução do Plano de Trabalho aprovado.

Sistemas e Plataformas Eletrônicas

Neste momento é ainda mais essencial que a OSC se mantenha regularmente cadastrada e com acesso atualizado de suas informações cadastrais nos sistemas e plataformas eletrônicas dos órgãos com os quais mantem relações de parceria.

Sempre que a plataforma eletrônica for designada para gestão da parceria, como é a Plataforma + Brasil (antigo SICONV) no âmbito federal, a OSC deve atualizar suas informações e relatórios na própria plataforma.

Faculdade de Rescisão

A depender do objeto da parceria, a rescisão pode acontecer por ser a única solução viável, depois de esgotar todas as hipóteses de continuidade.



Assim, é essencial que cada instrumento seja avaliado de forma individualizada, com o intuito de verificar qual a melhor medida para o caso concreto.

Dispõe o inciso XVI do artigo 42 da [Lei nº 13.019/2014](#) que é cláusula essencial das parcerias por ela regidas que tanto a OSC como a Administração Pública têm a faculdade de rescindir a parceria a qualquer tempo, devendo ser respeitado o prazo mínimo de 60 dias de antecedência para a publicidade dessa intenção.

O instrumento de parceria poderá especificar as condições, penalidades e delimitações claras de responsabilidades nesta hipótese.



4

Monitoramento e a suspensão das visitas *in loco*

Necessidade de adaptações na forma de monitoramento e avaliação



É possível que a pandemia imponha a necessidade de mudanças no formato do monitoramento e avaliação das parcerias.

Eventuais visitas técnicas e pesquisas de satisfação com os beneficiários do Plano de Trabalho podem ficar inviáveis no modelo presencial, devendo-se verificar a possibilidade de realização à distância.

Nesse sentido o disposto no § 3º do artigo 58 da [Lei nº 13.019/2014](#) pode ser utilizado para que a Administração Pública conte com apoio técnico de terceiros para esta finalidade.

A entrega pontual dos relatórios deve ser mantida

Como já dito, a princípio a pandemia não significou a prorrogação dos prazos de entrega de relatórios pelas OSC, ou mesmo alterou a

obrigação de a Administração Pública elaborar e emitir seus relatórios técnicos de monitoramento e avaliação de parceria e de submetê-los à respectiva comissão de monitoramento e avaliação designada, que, via de regra, continuará funcionando em regime de teletrabalho.

A ausência de apresentação de relatórios, inclusive, pode vir a ser considerada, pela Administração Pública, como descumprimento autorizador de suspensão dos repasses ou até mesmo de rescisão antecipada da parceria.

Caso não tenha uma comunicação formal ou norma nesse sentido e a organização tenha dificuldade de cumprir os prazos deverá contactar a Administração Pública para que ela conceda por escrito um prazo adicional razoável.

Hipótese excepcional para garantia de serviços público essenciais

No caso específico de serviços públicos essenciais, cuja continuidade de oferta à população é fundamental, o artigo 62 da [Lei nº 13.019/2014](#) autoriza que, caso haja inexecução por culpa exclusiva da OSC, a Administração poderá retomar os bens públicos que porventura estejam em poder da OSC e assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto.

Embora se trate de medida excepcional que deve ser precedida da regular comprovação da hipótese de culpa exclusiva da OSC, o dispositivo reforça a manutenção de um regular fluxo de comunicação e prestação de relatórios de informação pela OSC à administração nos casos em que as parcerias envolvam serviços públicos essenciais.

A Importância Estratégica dos Relatórios

Os relatórios elaborados pelas OSC devem buscar identificar e apresentar de forma clara e comprovada os eventuais impactos da pandemia na impossibilidade de realização de atividades ou de cumprimento das metas estabelecidas, pontuar eventuais



atrasos nos repasses, dificuldades na tomada de decisões técnicas, jurídicas ou financeiras, bem como toda e qualquer informação que seja relevante.

As ferramentas de monitoramento e avaliação previstas na Lei devem ser enxergadas pela OSC como mecanismos a seu favor, haja vista que é através deles que a Administração Pública pode fazer constar, em seus relatórios, as informações atualizadas sobre a execução da parceria durante a pandemia.

É necessário que a OSC não se limite a relatar os problemas e percalços surgidos de forma inesperada e que demonstre proatividade na busca por alternativas, a fim de garantir a realização dos projetos, ainda que de forma adaptada.

A depender da realidade de cada parceria, uma solução pode surtir efeitos por apenas um período, demandando a adoção de outras medidas. O que não se recomenda é a omissão em reportar as providências.

Vale lembrar que os relatórios produzidos na fase de monitoramento e avaliação integram a prestação de contas, que, em geral, será analisada após o calor do momento, razão pela qual é fundamental registrar os critérios e as justificativas das decisões possíveis de serem tomadas neste contexto da pandemia.

Os relatórios entregues hoje podem ser importantes fontes de registro histórico para a eventual defesa da OSC caso venha, no futuro, a ser questionada acerca da execução da parceria. Um olhar interdisciplinar, agregando elementos técnicos, jurídicos e administrativo-financeiros, costuma ser um diferencial para a segurança da organização.



Prestações de contas

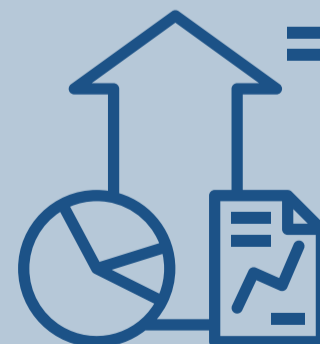
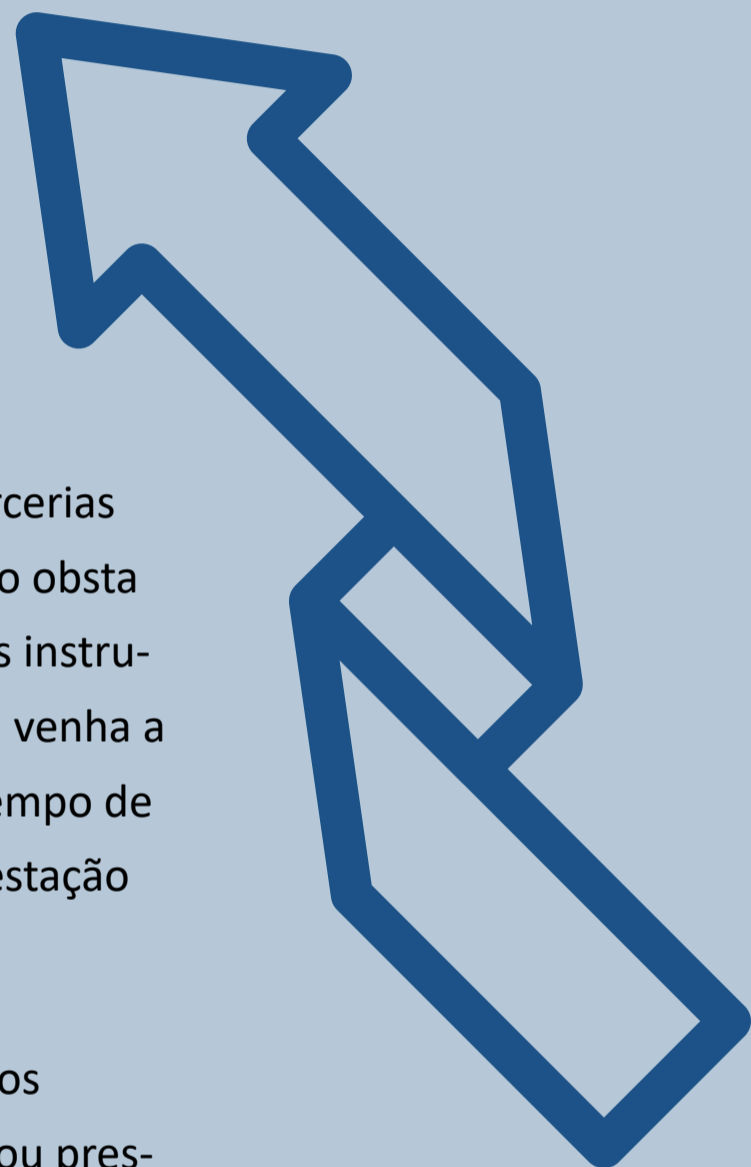
5

Cuidar dos prazos continua sendo essencial

O [Decreto Federal nº 10.315/2020](#) que prorrogou as parcerias com a União estabeleceu que a prorrogação de prazo não obsta a apresentação da prestação de contas final para aqueles instrumentos cuja execução do objeto tenha sido finalizada ou venha a ser finalizada até 31.12.2020. Assim, a prorrogação do tempo de execução não implicou na prorrogação dos prazos da prestação de contas de parcerias encerradas.

Mesmo que haja restrições ao atendimento presencial nos órgãos públicos, os prazos para entrega de documentos ou prestações de contas, a princípio, permanecem, sendo recomendável que a OSC sempre procure meios alternativos para o contato à distância e entrega dos relatórios via *e-mail* ou plataformas eletrônicas.

Eventuais situações que impeçam o atendimento dos prazos devem ser formalizadas, justificadas e comunicadas aos órgãos competentes o quanto antes por meio de ofício por escrito en-



viado em *e-mail* institucional. Arquivar protocolos e comprovantes de envios dos relatórios é ainda mais importante neste momento em que a OSC e a própria Administração Pública encontram-se trabalhando, em muitos casos, de forma remota.

Caso haja algum problema com o uso da plataforma eletrônica, a OSC deve fazer *print* da tela e reportar o problema ao poder público dentro do prazo, sempre que possível.

Permanece a obrigação de manter em seu arquivo os documentos originais que compõem a prestação de contas, durante o prazo de 10 (dez) anos, a contar do dia útil subsequente ao da prestação de contas.

Até o presente momento também não houve prorrogação dos prazos de que a Administração Pública dispõe para a análise dos relatórios entregues pela OSC.

A prestação de contas é procedimento bilateral, que compreende duas fases (artigo 2º, XIV da [Lei nº 13.019/2014](#)):

1. apresentação das contas pela OSC; e
2. análise e manifestação pela Administração Pública.

Observar e referenciar os manuais específicos

Na prestação de contas, a OSC deve observar e referenciar os conteúdos dos manuais específicos fornecidos pela Administração Pública por ocasião das parcerias, sempre que estes existam.

A importância dos relatórios de prestações de contas

Neste item fazemos referência às informações contidas no item acima sobre “A Importância Estratégica dos Relatórios” na fase de monitoramento e avaliação, lembrando

do que os relatórios de prestação de contas são de livre elaboração da OSC e é justamente onde se deve registrar cada aspecto relevante para análise das informações e eventuais justificativas apresentadas.

Diz o artigo 64 da [Lei nº. 13.019/2014](#) que a prestação de contas apresentada pela OSC deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, podendo ser glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente. Daí a importância de apresentar justificativas bem fundamentadas em caso de algum descompasso.

Considerando que as informações financeiras serão analisadas com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizadas e que a análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados, a descrição de elementos de fato, das dificuldades e alternativas que tenham fundamentado a decisão que a OSC pretende justificar, pode ser crucial para que a justificativa seja acatada.

A prestação de contas final deverá levar em consideração o cumprimento do objeto, metas e resultados, demonstrados no Relatório de Execução do Objeto, conforme preconizado pelo artigo 66 da [Lei nº. 13.019/2014](#). O Relatório de Execução Financeira poderá ser solicitado caso a comprovação do objeto não esteja plenamente demonstrada ou justificada. Dessa forma, o Plano de Trabalho será o guia para aferição final e eventual justificativa de aplicação dos recursos públicos envolvidos.

Além disso, para entregar um bom relatório, a OSC deve pontuar questões relevantes que constem dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação, homologados pela comissão de monitoramento e avaliação designada, destacando, sempre que possível, os resultados alcançados e seus benefícios; os impactos econômicos ou sociais das atividades; o grau de satisfação do público-alvo; e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.



Acesse o site

www.plataformaosc.org.br



plataformaosc



plataformamamroc



plataformamamroc

Realização:



**CÁRITAS
BRASILEIRA**



Apoio:

