

**Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
Secretaria Nacional de Assistência Social
Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de
Assistência Social
Departamento de Gestão do SUAS
Coordenação-Geral de Regulação do SUAS.**

**PERGUNTAS E RESPOSTAS:
Aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
– MROSC no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.**

Brasília, 2016

Apresentação

Esta orientação, organizada em formato didático de perguntas e respostas, têm como propósito fundamental orientar e apoiar os gestores dos estados, municípios e do Distrito Federal no planejamento e aplicação da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Mrosc, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

O conteúdo apresentado é fruto de debates suscitados na Câmara Técnica da Comissão Intergestores Tripartite que teve como objetivo principal discutir os pontos nevrálgicos para implementação do Mrosc no SUAS e contou com a participação de representantes da Secretária Nacional de Assistência Social, Colegiado Nacional de Gestores de Assistência Social – Congemas e do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – Fonseas.

Coordenação-Geral de Regulação do SUAS

A Lei nº 13.019, de 2014, e o SUAS.

CONHECENDO A NOVA LEI

1) Por que foi criada a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014?

Os debates sobre a elaboração da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 se deram no contexto da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), coordenada pelo Governo Federal, atendendo também a demandas apresentadas por diversas organizações, coletivos, redes e movimentos sociais, que reivindicavam a valorização e reconhecimento de seu trabalho, bem como o aprimoramento da relação com a Administração Pública.

A agenda política do MROSC é bem ampla e está estruturada em três eixos, quais sejam: contratualização com o poder público (que tem como enfoque a implementação da Lei nº 13.019, de 2014); sustentabilidade e certificação; e, por fim conhecimento e gestão de informações.

A Lei nº 13.019, de 2014, também é conhecida como “Lei de Fomento e de Colaboração”, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Foi criada, especialmente, frente à necessidade de o Estado Brasileiro aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relativo às suas parcerias com as organizações da sociedade civil (OSCs).

Podemos destacar como contribuição principal do MROSC a de combinar a valorização das organizações da sociedade civil com a transparência na aplicação dos recursos públicos.

A Lei de Fomento e de Colaboração procurou qualificar os instrumentos e práticas de celebração de acordos entre o poder público e as organizações da sociedade civil, garantindo a sua incorporação no ciclo de políticas públicas, reconhecendo o seu protagonismo ao longo da história brasileira, respeitados os princípios da democracia participativa e o dever de prestação de contas do Estado.

2) O novo modelo de parcerias – Termo de Fomento e de Colaboração – proposto pela Lei nº 13.019, de 2014, prejudica a continuidade de oferta dos serviços socioassistenciais?

A Lei de Fomento e de Colaboração institui normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública – direta e indireta da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal – e as OSCs. Embora tenha caráter geral, sua aplicação deve observar também as normas específicas das políticas públicas setoriais, a exemplo da política de assistência social, conforme prevê o art. 2º-A:

*Art. 2º-A. As parcerias disciplinadas nesta Lei respeitarão, 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.***

Assim, o modelo de parcerias proposto pela Lei nº 13.019, de 2014, não contraria as normativas vigentes no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Ao contrário, a nova lei

inaugura um relacionamento público-privado fundado em condições legalmente estabelecidas, pautadas em objetivos coletivos, na construção participativa e no reconhecimento do papel das organizações como parcerias complementares da atuação estatal.

3) Qual é o papel dos conselhos (municipais e do Distrito Federal) de assistência social no âmbito da nova Lei?

O papel dos conselhos de assistência social deve ser compreendido à luz da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, combinada com a Lei nº 13.019, de 2014.

A Lei nº 13.019, de 2014, inova ao trazer no parágrafo único do art. 16 a possibilidade dos conselhos de políticas públicas apresentarem propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

Importante, esclarecer que as propostas apresentadas pelos conselhos não vinculam a administração pública, contudo empoderam o controle social quando no exercício da competência de acompanhamento da execução da política de assistência social. Nesse sentido, os conselhos poderão provocar a Administração Pública apresentando propostas de atividades que avaliam ser relevantes para serem exercidas e executadas em regime de colaboração com as OSCs.

Na sequência, o MROSC, reafirma em seu art. 60 o papel de fiscalização e acompanhamento dos conselhos de políticas públicas que se conforma com as definições da LOAS para os conselhos de assistência social.

Além disso, faz-se necessário evidenciar que, fundado nos dispositivos 2º-A e no inciso VI do art. 30 da Lei nº 13.019, de 2014, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS deliberou requisitos por meio da Resolução nº 21, de 24 novembro de 2016, para serem observados pelas entidades ou organizações de assistência social quando da celebração das parcerias no SUAS, quais sejam:

- ✓ ser constituída em conformidade com o disposto no art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- ✓ estar inscrita no respectivo conselho municipal de assistência social ou no conselho de assistência social do Distrito Federal, na forma do art. 9º da Lei nº 8.742, de 1993; e
- ✓ estar cadastrada no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, na forma estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Nesse contexto, caberá aos conselhos de assistência social, sem prejuízo demais atribuições:

- Realizar inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais por elas prestados, autorizando-as a funcionar no âmbito da Política Nacional de Assistência Social e, portanto, a formalizar parcerias com a Administração Pública nessa área;
- Acompanhar e fiscalizar:

- ✓ as entidades ou organizações de assistência social e o conjunto de ofertas inscritas, de forma planejada, por meio de visitas, elaboração de pareceres, deliberação coletiva, publicização de decisões, promoção de audiências públicas, dentre outras ações.
- ✓ a conformidade da parceria entre a entidade ou organização de assistência social e a Administração Pública com as normativas do SUAS;

Por fim, é importante esclarecer que os conselhos de assistência social, diferentemente de conselhos gestores de fundos específicos, não provocam ou participam do procedimento do chamamento público que se constitui atribuição do órgão gestor da assistência social.

4) O que é o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração – CONFOCO e qual a sua relação com o Conselho Nacional de Assistência Social?

Previsto no art. 15 da Lei nº 13.019, de 2014, e criado pelo art. 83 do Decreto nº 8.726, de 2016, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração-Confoco tem o potencial de se tornar o *locus institucional* dessa agenda, para que sejam formuladas e divulgadas boas práticas da relação entre a administração pública e as OSCs, de maneira a gerar conhecimento e fortalecer o diálogo entre os atores envolvidos.

De natureza consultiva e composição paritária entre órgãos da administração pública, dentre os quais o MDSA, e representantes de OSCs, redes e movimentos sociais, o Confoco é integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Dentre suas competências, destacam-se o monitoramento, avaliação da implementação, e a proposição de diretrizes e ações para a efetivação da Lei nº 13.019, de 2014.

Cabe destacar que a Lei nº 13.019, de 2014, prevê a criação de instâncias participativas, como o conselho de fomento e colaboração, em níveis estadual, distrital e municipal. E que estas instâncias não sobrepõem competências aos conselhos setoriais de políticas públicas, a exemplo dos conselhos de assistência social, devendo o Confoco realizar consulta a estes conselhos quanto às políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração propostas.

Por fim, vale frisar a natureza transversal dos conselhos de fomento e colaboração que tem objetivo de apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração que perpassam as diversas políticas setoriais que realizam parcerias com as OSCs.

5) Para a aplicação da nova Lei, quais são as principais ações que o gestor municipal e estadual de assistência social deve realizar?

É importante esclarecer que a Lei nº 13.019, de 2014, entrará em vigor em diferentes momentos para os entes federados. Para União, estados e Distrito Federal já esta em vigor desde 23/01/2016 e para os municípios a partir de 01/01/2017.

Nessa perspectiva, o plano de ação para implementação da Lei deverá abranger medidas de curto, médio e longo prazo.

A curto prazo os gestores de assistência social deverão realizar o levantamento dos convênios com entidades ou organizações de assistência social ainda vigentes; avaliar a necessidade de

prorrogação de cada parceria, conforme as regras de transição; realizar capacitação de multiplicadores acerca do MROSC para agentes públicos e integrantes de OSCs, responsáveis pela seleção, celebração, acompanhamento e prestação de contas das parcerias.

A médio prazo é necessário envidar esforços para regulamentar em âmbito local a Lei nº 13.019, de 2014, e na sequência desencadear ações de: adaptação de demais normativos ou manuais existentes; elaboração de modelos dos instrumentos jurídicos de acordo com a nova legislação - editais de chamamento e termos de colaboração e fomento; elaboração de orientações objetivas e simplificadas; instituição e designação das comissões permanentes: seleção e monitoramento e avaliação.

Em ato contínuo, mas na perspectiva a longo prazo, promover a adaptação ou desenvolvimento dos sistemas de gerenciamento e transparência das parcerias a fim de atender o preceito do art. 65 da Lei “A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado”.

Contudo, quanto a este último aspecto, se faz necessário destacar o inciso II do art. 81-A que excepcionaliza a utilização de plataforma eletrônica para os Municípios de até cem mil habitantes.

6) Qual é o papel das entidades de assistência social no âmbito da nova Lei?

O novo Marco Regulatório traz maior segurança jurídica para as entidades e organizações de assistência social que passam a contar com uma única norma estruturante, aplicável às suas relações de parceria com os diversos órgãos e entidades da administração pública federal, distrital, estadual e municipal.

No âmbito da nova Lei das parcerias entre a administração pública e OSCs algumas alterações são propostas para que as entidades ou organizações de assistência social celebrem parcerias, como a necessidade de agir com mais planejamento; de comprovar experiências prévias na atividade que pretendem realizar, de possuir capacidade técnica e operacional e comprovar sua regularidade jurídica e fiscal.

A exigência de reconhecimento no âmbito da política de assistência social se dará pela inscrição no conselho de assistência social, seguida pelo preenchimento do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, pelo órgão gestor da política no município. Nesse aspecto, a entidade deverá buscar o conselho para realizar a inscrição e receber o órgão gestor para a visita técnica e preenchimento dos questionários do CNEAS.

Ressalta-se que no âmbito da Lei nº 13.019, de 2014, as entidades e organizações da sociedade civil adquirem um papel de maior protagonismo e participação na política de assistência social, sobretudo com a possibilidade de utilização do instrumento *termo de fomento*, pelo qual as entidades podem apresentar propostas para a celebração de parcerias com o poder público. Permitindo com isso, a inovação das ofertas desenvolvidas, bem como a adoção de novas tecnologias sociais pela administração pública.

Nessa linha da inovação, a Lei traz o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) que permite a cidadãos, movimentos sociais e organizações a apresentação de propostas ao poder público, para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a parceria. A proposta encaminhada à administração pública deverá atentar para questões relevantes de interesse público, apresentar diagnóstico da realidade a ser modificada e, se possível, informações sobre custos de execução e viabilidade da proposta.

É importante ressaltar que a realização do PMIS não é pré-requisito para o Termo de Fomento ou o Termo de Colaboração, e não implica, necessariamente, na realização de um chamamento público, nem na dispensa de um processo seletivo.

Outro importante ganho trazido com o texto da nova Lei é o fim do foco na prestação de contas de meios, assim há um deslocamento da execução financeira para a centralidade da execução do objeto.

Nessa perspectiva, quando da celebração da parceria é fundamental que o plano de trabalho seja construído utilizando indicadores que demonstrem concretamente a consecução das ações da política de assistência social e que assim possam ser mensurados quando da prestação de contas.

Outra grande novidade é possibilidade da atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil devidamente constituídas e em regularidade jurídica e fiscal, tanto na modalidade de fomento, como na de colaboração. Nos respectivos projetos, é fundamental especificar as atribuições de cada uma, indicando a responsável pelo projeto como um todo.

CHAMAMENTO PÚBLICO

7) O que é o Chamamento Público e a sua obrigatoriedade?

O chamamento público é um processo de seleção, no qual se privilegia a observância de alguns dos princípios constitucionais como a impessoalidade, moralidade e publicidade e assim, garante a transparência e a isonomia na seleção e no acesso aos recursos públicos. De acordo com o art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014, os entes governamentais, exceto nas hipóteses previstas na Lei, são obrigados a abrir processo de chamamento público, e as organizações devem apresentar propostas para execução do objeto da parceria, que serão julgadas e selecionadas, pondo fim a uma das principais polêmicas referentes às parcerias, a forma de seleção.

As exceções ao chamamento público constam nos arts. 30 e 31, que reportam às hipóteses de *dispensa* de chamamento, quando se configuram situações nas quais, embora viável a competição entre os interessados, o legislador decidiu não torná-lo obrigatório e; quando o chamamento público é considerado *inexigível*, o que se caracteriza pela inviabilidade de competição entre as OSCs, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

8) O chamamento público deve ser nacional?

A Lei nº 13.019, de 2014, veda no §2º do art. 24 que o edital de chamamento público contenha cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do ato convocatório.

Contudo, a fim de atender as especificidades das políticas setoriais o inciso II do §2º do mesmo art. 24 prevê a possibilidade do estabelecimento de cláusula que delimite o território ou abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos.

Nessa perspectiva, o chamamento público nos termos da Lei **pode** ser nacional, mas em relação às parcerias no SUAS é imprescindível considerar a territorialidade como um critério relevante quando da elaboração do edital.

À luz das normativas do SUAS, o território é a base de organização das ações ofertadas, e a territorialização é uma das diretrizes estruturantes da gestão do Sistema. Esse lugar estratégico do território reflete o entendimento de que, para a garantia da proteção social de assistência social, é necessário o conhecimento da realidade, a compreensão das dinâmicas socioespaciais e demográficas, a leitura da presença e incidência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais, das vivências e das mediações políticas, sociais, culturais, econômicas e relacionais presentes nos lugares.

Nesse sentido, considerando o melhor interesse do usuário das ofertas socioassistenciais, nos casos onde essa relação justificar, podemos afirmar que a diretriz da territorialização suplanta a garantia de competitividade. Assim, é facultada ao gestor da assistência social a delimitação ou não do território no edital de chamamento público, considerando o objetivo e as especificidades do que se pretende alcançar por meio da parceria.

9) Como se dará aplicação da dispensa de Chamamento Público prevista no inciso VI do art. 30 da Lei nº 13.019, de 2014?

Especificamente para a política de assistência social aplica-se a hipótese prevista no inciso VI do art.30 “no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil, previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política”.

O mencionado dispositivo fora regulamentado no âmbito do SUAS por meio da Resolução nº 21, de 24 de novembro de 2016, do CNAS, que definiram que a dispensa do chamamento público se aplicará às entidades ou organizações de assistência social que estejam inscritas nos respectivos conselhos municipais de assistência social ou no conselho de assistência social do Distrito Federal e cadastrada no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, quando: o objeto do plano de trabalho for a prestação de serviços socioassistenciais regulamentados e o dano a ser gerado ao usuário devido ao rompimento do vínculo for maior que a vantagem da realização de outro chamamento público.

Conforme a Resolução supracitada entende-se por credenciamento na política de assistência social a inscrição nos conselhos de assistência social e o cadastramento no CNEAS.

Nesse sentido, destaca-se que é atribuição do órgão gestor municipal realizar o cadastramento de todas as entidades e organizações de assistência social (e também do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios ofertados por entidades que não são preponderantes da política de assistência social) no CNEAS, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento

Social e Agrário desde abril de 2014. Para acessar o CNEAS: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas>

Importante, ainda, destacar que a fundamentação do dano ao usuário deverá ser exarada por parecer de profissional de nível superior das categorias reconhecidas na Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, do CNAS.

Quanto ao mérito do dano gerado ao usuário, verifica-se que a natureza de alguns serviços socioassistenciais, especialmente os de alta complexidade, sobretudo do serviço historicamente existente que oferta acolhimento de longa permanência, por exemplo, pode configurar hipótese de dispensa do chamamento público, de forma a evitar que a possibilidade de transferência dos usuários, em função de uma parceria com entidade distinta da que lhes presta o serviço, contribua para um novo rompimento de vínculos, ensejando, assim, fator de risco à sua integridade física e emocional.

O serviço de acolhimento, em qualquer modalidade de oferta, pressupõe a construção de vínculo de afeto e confiança entre os usuários e a equipe técnica, educadores/cuidadores e demais profissionais. A execução desse serviço deve se dar em unidade de referência inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar.

Assim, para a efetivação das parcerias, o gestor local deverá avaliar, além das condições técnicas e de infraestrutura das entidades, se a possibilidade de rompimento do vínculo com os demais usuários, a equipe e com o ambiente já familiar pode acarretar danos à integridade física e emocional dos usuários.

Ademais, cabe esclarecer que nos casos de ampliação da capacidade de oferta do órgão gestor a realização do chamamento público é regra, não cabendo, assim, a realização da dispensa de chamamento público mesmo para aquelas entidades ou organizações de assistência social que possuam parcerias em vigor.

10) A Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) é requisito para a celebração de parceria?

A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - Cebas não constitui requisito para a celebração/formalização de parcerias, pois tem como principal objetivo a isenção das contribuições para a seguridade social, além de ser facultativa para as entidades.

Inclusive o Decreto Federal nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamentou a Lei nº 13.019, de 2014, dispõe que o edital não exigirá, como condição para a celebração da parceria, que as organizações da sociedade civil possuam certificação ou titulação concedida pelo Estado, exceto quando a exigência decorrer de previsão na legislação específica da política setorial.

Nessa mesma linha, destaca-se que a Resolução nº 21, de 2016, do CNAS, que estabelece requisitos para celebração de parcerias, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social no SUAS, traz em seu §3º do art.2º vedação que para a formalização das parcerias que a entidade ou organização de assistência social possua Cebas, concedida nos termos da Lei nº 12.101, de

27 de novembro de 2009, de forma a não restringir o caráter competitivo da seleção, observado o § 2º do art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014.

Faz-se, ainda, necessário esclarecer que a priorização de que trata o §4º do art.18 da Lei nº 12.101, de 2009, àquelas entidades ou organizações de assistência social que possuem o CEBAS, deverão estar contempladas no edital de chamada pública também de forma a não restringir o caráter competitivo da seleção.

11) Qual a diferença entre o CNEAS e o CEBAS?

A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas), regulada pela Lei nº 12.101, de 2009, e o Decreto Federal nº 8.242, de 2014, é um certificado concedido pelo governo federal às entidades privadas sem fins lucrativos que atuam na área da assistência social, da educação e da saúde. Conforme mencionado no item 7 a Certificação tem como principal objetivo o acesso a isenção das contribuições para a seguridade social (parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, Contribuição PIS/PASEP).

Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário-MDSA conceder a Certificação às entidades e organizações de assistência social, sendo-lhes facultado requerê-la.

Já o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social-CNEAS, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS (1993), é um instrumento de reconhecimento e monitoramento das ofertas socioassistenciais prestadas por organizações da sociedade civil. Disponibilizado em abril de 2014, o CNEAS é gerenciado pelo MDSA e deve ser preenchido pelos órgãos gestores municipais, com o apoio dos conselhos de assistência social, das entidades e dos estados. Devem ser cadastradas no CNEAS as entidades que estão inscritas no conselho de assistência social e que executam ofertas tipificadas ou regulamentadas pela política de assistência social, nacionalmente ou em nível local.

Também se encontram cadastrados no CNEAS os serviços, programas e projetos socioassistenciais ofertados, de forma não preponderante, pelas organizações da sociedade civil.

12) Como proceder com as emendas parlamentares do orçamento da união de acordo com a Lei nº13.019, de 2014?

No âmbito do SUAS, à luz do pacto federativo e da diretriz da descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo, há arranjo institucional e normativo de competências entre os entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal), em que estão estabelecidas as respectivas responsabilidades comuns e específicas.

Assim, nos termos da LOAS não compete à União a execução, direta ou indireta (por meio de parcerias com entidades de assistência social) de serviços, programas e projetos

socioassistenciais. Essa atribuição é exercida pelos estados, municípios e o Distrito Federal, conforme o inciso V dos arts. 13, 14 e 15, todos da Lei nº 8.742, de 1993.

Portanto, seguindo a lógica, os princípios e normativos do SUAS, a União não repassará diretamente, por meio de transferências voluntárias, recursos para entidades ou organizações de assistência social para prestação de serviços, programas ou projetos socioassistenciais. Nesse mesmo sentido, prevê o § 5º do art. 4º do Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, ao dispor que os recursos são transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal – e não às entidades ou organizações de assistência social:

Art. 4º [...]

§ 5º O FNAS poderá repassar recursos destinados à assistência social aos entes federados por meio de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congêneres, sendo vedado ao conveniente transferir a terceiros a execução do objeto do instrumento (grifo nosso).

Assim, à luz da legislação vigente no SUAS, nos casos de entidades beneficiadas por emenda parlamentar no orçamento da União, os procedimentos de celebração, execução e prestação de contas para as parcerias na área de assistência social permanecem realizados com o estado, município ou Distrito Federal.

Nos casos das emendas parlamentares, é importante verificar a regra do art. 29 da Lei nº 13.019/2014:

*Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos **decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.*

Assim, as emendas parlamentares que são destinadas as entidades e organizações de assistência social serão beneficiadas indiretamente por meio de convênio firmado entre a União e o estado, Distrito Federal ou Município (responsável pela celebração, execução e prestação de contas) já que o FNAS não formaliza parcerias diretamente com OSCs, segundo o Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012.

De forma geral os estados, Distrito Federal ou municípios executam o recurso oriundo das emendas parlamentares a fim de beneficiar as entidades escolhidas, adquirindo, assim, materiais permanentes e de consumo, veículos e contratação de serviços de terceiros de curta duração.

Essas aquisições devem estar vinculadas à execução e ofertas das atividades de assistência social, conforme previsto pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Importante esclarecer que os itens proeminentes de outras áreas orçamentárias (saúde e educação e trabalho, por exemplo) não são permitidos.

No que tange a aquisição de equipamentos, o bem deverá estar inventariado ao patrimônio do município, estado ou Distrito Federal, devendo o ente realizar a cessão de uso a entidade beneficiada.

Nesse sentido, observa-se que os estados, municípios e Distrito Federal reverterem os materiais e bens adquiridos às entidades e organizações de assistência social por meio de outros instrumentos jurídicos que não são os Termos de Fomento e Colaboração, tendo em vista que nestes casos não envolvem a execução de serviços, programas ou projetos de assistência social.

UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

13) Com o recurso do repasse do cofinanciamento federal, é possível o pagamento dos trabalhadores das entidades e organizações de assistência social, de encargos sociais e trabalhistas e verbas rescisórias no âmbito de um Termo de Colaboração?

A Lei nº 13.019, de 2014, trouxe expressamente em seu art.46, colacionado abaixo, a possibilidade de utilização dos recursos da parceria, entre outras despesas, para: a remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização, durante a vigência da parceria, incluídas as despesas com encargos sociais e trabalhistas.

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Ressalta-se que apesar de ser possível o pagamento da remuneração dos recursos humanos e seus encargos, a equipe contratada pela entidade não tem vínculo trabalhista com o poder público, conforme o disposto no § 3º do art. 46 da Lei nº 13.019, de 2014, “ § 3º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público”

É importante esclarecer acerca o pagamento das verbas rescisórias que poderão ser pagas ainda que após o termino da parceria, desde que proporcional ao tempo em que o profissional atuou na execução do objeto.

14) Como irá funcionar a reprogramação de recursos do cofinanciamento federal quando celebrados Termos de Fomento e de Colaboração?

O cofinanciamento federal dos serviços, programas e projetos socioassistenciais é realizado na modalidade fundo a fundo, possibilitando a reprogramação dos saldos no final do exercício, conforme o disposto nos art. 30 e 31 da Portaria MDS nº 113, de 2015.

Nos casos de Termos de Fomento ou de Colaboração firmados em âmbito local, o recurso transferido para a entidade poderá ser utilizado até a data final de vigência do respectivo instrumento. Após o final da vigência, a parcela relativa ao recurso federal e a respectiva aplicação financeira não utilizadas deverão ser devolvidas à conta vinculada de origem do recurso.

Ressalva-se que poderá ocorrer, em casos excepcionais, pagamento em data posterior à vigência do instrumento, devidamente justificado, se expressamente autorizada pelo gestor da parceria e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado.

15) Quais são os custos indiretos que poderão ser pagos com os recursos da parceria?

A Lei define custo indireto no âmbito de uma parceria. São exemplos as despesas com internet, transporte, aluguel e telefone, bem como a remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica necessários para que a OSC cumpra a legislação de transparência e prestação de contas do uso do recurso público. Tais custos devem estar previstos Plano de Trabalho.

16) Em uma parceria com recursos federais, estaduais e municipais qual a regra que irá prevalecer?

Para entendimento da questão temos que separar a resposta em dois tópicos. O primeiro refere-se à finalidade do recurso e o segundo as regras procedimentais relativas as etapas de contratação execução e prestação de contas.

Com relação à finalidade, o gestor local e a entidade deverão respeitar as regras de utilização de acordo com a fonte do recurso e com a sua origem. Sendo assim, a despesa a ser realizada com recurso da União, fonte União, deverá ter como base as normas federais. Analogamente, por exemplo, as despesas com recursos estaduais, fonte estadual, deverão seguir as normas estaduais.

No que tange ao segundo ponto, o gestor local deverá observar os ditames da Lei nº 13.019, de 2014, as normas gerais do SUAS e os normativos municipais, como o Decreto de regulamentação da Lei.

Em resumo, com relação aos procedimentos, a norma local terá de ser observada na formalização da parceria com a entidade.

17) Com o recurso do cofinanciamento federal na modalidade fundo a fundo será possível aquisição de equipamentos e materiais permanentes ou realização de reformas e obras?

Na execução dos recursos do cofinanciamento federal dos serviços, programas e projetos socioassistenciais deve-se observar a natureza da despesa, pois estes são destinados atualmente ao custeio das ações, não podendo ser realizadas despesas de capital, tais como:

- Aquisição de bens e materiais permanentes;
- Construção ou ampliação de imóveis;
- Reformas que modifiquem a estrutura da edificação; e
- Em obras públicas ou na constituição de capital público ou privado.

A Portaria nº 448 de 13/09/2002 da Secretaria do Tesouro Nacional define a natureza das despesas e especifica o que é considerado material de consumo e material permanente.

Art. 2º

I - Material de Consumo, aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos.

II - Material Permanente, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos.

De outra forma, destaca-se que é possível a realização de obras de conservação, adaptação de bens imóveis e reparos, considerando que tais despesas são classificadas como de custeio.

Lei nº 4.320/64

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

(...)

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

Portaria STN nº 448/2002

MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. DE BENS IMÓVEIS: Registra o valor das despesas com serviços de reparos, consertos, revisões e adaptações de bens imóveis, pintura, reparos e reformas de imóveis em geral, reparos em instalações elétricas e hidráulicas, reparos, recuperações e adaptações de biombos, carpetes, divisórias e lambris, manutenção de elevadores, limpeza de fossa e afins.

18) Com o recurso do cofinanciamento federal na modalidade fundo a fundo será possível a celebração de termo de fomento com as entidades de assistência social?

Não. A natureza do termo de fomento tem como objetivo incentivar o desenvolvimento de novos projetos que no âmbito do SUAS tem a função de qualificação e complementariedade em relação às ofertas já parametrizadas/tipificadas.

Os termos de fomento tem como objeto novas ofertas que geram inovação nos atendimentos ao público da assistência social.

Nessa perspectiva, é importante lembrar dos preceitos da Portaria nº 113, de de 10 de Dezembro de 2015, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que ao tratar da execução financeira dos recursos do cofinanciamento federal estabelece no caso dos Blocos de Financiamento (Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e da Proteção Social Especial de Alta Complexidade) ser necessário guardar compatibilidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais, com o respectivo Plano de Assistência Social e demais normativos.

No caso dos Programas e Projetos é necessário ser compatível com os respectivos Plano de Assistência Social, Plano de Ação, e demais normativos.

Assim, os recursos referentes a cada Bloco de Financiamento, Programa e Projeto devem ser aplicados exclusivamente nas ações e finalidades definidas para estes e, portanto não sendo compatível com a celebração de parcerias por meio dos termos de fomento.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

19) É possível ter procedimento simplificado de prestação de contas para as parcerias no âmbito do SUAS regulado por decreto estadual ou municipal?

Sim. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê que o regulamento poderá criar mecanismo de procedimento simplificado de prestação de contas conforme definido no §3º do art. 63:

Art.63 A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

[...]

§ 3º O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Vale lembrar que, mesmo com o procedimento simplificado, a entidade deverá manter todos os documentos comprobatórios das despesas e da execução física e financeira da parceria, observado as normas específicas por consequência o gestor da parceria deverá ter acesso à

documentação e terá a responsabilidade perante o FNAS, de realizar a prestação de contas do cofinanciamento federal.

Acrescente-se, que a definição de procedimento simplificado deve observar o disposto no art. 2º, XIV da Lei, de acordo com o qual, a análise e manifestação conclusiva das contas são responsabilidades da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle.

20) Quem será o responsável pela prestação de contas do recurso federal ao FNAS (apresentação de documentos, justificativas e devoluções de recurso) e como o gestor local deverá proceder em caso de irregularidade na parceria com recurso federal?

No caso da execução indireta dos serviços, programas ou projetos socioassistenciais por Termo de Colaboração firmado com entidades e organizações de assistência social, o gestor estadual ou municipal fica responsável por verificar a boa e regular utilização do recurso por parte da instituição.

Neste aspecto, caso sejam apuradas impropriedades ou irregularidades na execução dos recursos provenientes do erário federal por parte da entidade, o gestor local será instado a encaminhar informações, documentos ou realizar devolução de recursos à União, conforme a situação, de acordo com o disposto no art. 25 da Portaria MDS nº 113/2015:

Art. 25 Compete aos Estados, Municípios e o Distrito Federal zelar pela boa e regular utilização dos recursos transferidos pela União executados direta ou indiretamente por estes.

Parágrafo único. Os entes serão responsáveis pela boa e regular utilização do recurso, devendo, sempre quando solicitados, encaminhar informações, documentos ou realizar devolução de recursos à União, nos casos de comprovada irregularidade na execução dos serviços, programas e projetos, inclusive por meio das entidades e organizações de assistência social, ou de irregularidade na apuração dos índices de gestão, conforme o caso.

Se a identificação da irregularidade ou impropriedade partir de uma notificação, por exemplo, do FNAS, o gestor local deverá encaminhar justificativas combinadas com documentação comprobatória ou a devolução do recurso para a União, não impedindo as demais ações a posteriori junto à entidade.

É importante destacar que toda documentação relativa à execução física e financeira da parceria deverá estar à disposição tanto do Órgão Gestor da parceria, bem como dos Órgãos de controle interno e externo federais, conforme disposto no inciso XV do art. 42 e do art. 68 da Lei nº 13.019, de 2014.

TRANSPARÊNCIA

21) Como garantir publicidade das parcerias em locais visíveis das sedes sociais e dos estabelecimentos em que as entidades e organizações de assistência social exerçam suas atividades sem ferir a dignidade dos usuários dos serviços socioassistenciais?

O art. 11 da Lei nº 13.019, de 2014, prevê que “a organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública”.

Isso significa que a celebração das parcerias deve ser visibilizada. No entanto, deve-se assegurar que a privacidade da oferta dos serviços e integridade dos usuários sejam preservadas, de forma a não estigmatizá-los.

Recomenda-se que os serviços de acolhimento de alta complexidade, por serem ofertados em unidades com características residenciais, não possuam identificação externa, de forma a evitar a estigmatização e garantir privacidade e dignidade aos usuários.

A exceção a essa recomendação se dá nos casos de serviço de acolhimento para pessoas idosas, que deverão ter identificação externa visível, conforme disposto no art. 37, § 2º da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso).

Assim, para realizar a publicidade das parcerias celebradas com a administração pública para a prestação de serviço de acolhimento é recomendado que as informações sejam divulgadas nas áreas internas da entidade, em locais de fácil visibilidade.

REGRAS DE TRANSIÇÃO

22) Como se dará a transição para o novo modelo de parcerias?

A Lei nº 13.019, de 2014, apesar de publicada em 1º de agosto de 2014, entrou em vigor para a União e os estados em janeiro de 2016, após transcorridos 540 dias de sua publicação, e para os municípios vigora desde 1º de janeiro de 2017.

Como regra geral a Lei disciplina que as parcerias já existentes no momento da entrada em vigor permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo de aplicação subsidiária (art. 83), desde que em benefício do alcance do objeto da parceria (art.91).

Sendo que os Convênios:

- prorrogáveis por igual período ou inferior podem ser prorrogados de ofício ou aditados (prazo e valor), observada a legislação vigente ao tempo da sua celebração original e a aplicação subsidiária da Lei nº 13.019, de 2014 - prestação de contas por resultados, despesas indiretas e com equipes de trabalho.

- com prazo indeterminado ou prorrogáveis por período superior devem ser até 23/01/2017, para estados, União e Distrito Federal, e 01/01/2018, para os municípios – a) substituídos por termo de fomento, de colaboração ou por acordo de cooperação, para adaptação ao disposto na Lei nº 13.019, de 2014, no caso do gestor decidir pela continuidade da parceria; b) rescindidos de forma justificada e unilateral pela Administração Pública, com notificação à organização da sociedade civil parceira para as providências necessárias (art.83);

Observa-se que os convênios substituídos por termos de fomento e colaboração deverão aplicar subsidiariamente as regras de controle de resultados quando da prestação de contas. Também poderá haver aplicação da regra de análise da prestação de contas focada no alcance de metas para os convênios e instrumentos congêneres que estejam em fase de execução de seu objeto ou que estejam em fase de análise de prestação de contas.

