

realização



Rede de Filantropia
para a Justiça Social

Avaliação do ambiente legal para atores da sociedade civil, incluindo organizações filantrópicas no Brasil

março de 2022

SELO
doar 
PARA **transformar**

Creative Commons - Atribuição Não-Comercial 4.0 Internacional

Diagramação

GridsGabs - Gabriella Quirino

44gabs@gmail.com



G633a Aline Viotto Gomes

Avaliação do ambiente legal para atores da sociedade civil, incluindo organizações filantrópicas no Brasil / Aline Viotto Gomes & Flávio Marques Prol
– Rio de Janeiro: Selo Doar para Transformar, 2022. 1ª edição.

106 p.; 29,cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-995113-5-6

1. Materiais preliminares – relatórios. 2. Relatórios. 3. Filantropia no Brasil

CDD 348.01

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

Realização



Produção

VMCA

Apoio



AFRICA PHILANTHROPY NETWORK
VOICE AND ACTION FOR AFRICAN PHILANTHROPY

DOCUMENTO ELABORADO POR:

ALINE VIOTTO GOMES
FLÁVIO MARQUES PROL

AUTORES

LAESSA ALMEIDA VIANA
LAURA ARANTES
PESQUISADORAS AUXILIARES

FIDELITY TRANSLATIONS
CAIO C. MAIA
TRADUÇÃO PARA O INGLÊS

CAIO C. MAIA
REVISÃO

GABRIELLA QUIRINO - GRIDS GABS
DIAGRAMAÇÃO

REDE DE FILANTROPIA PARA A JUSTIÇA SOCIAL

GRACIELA HOPSTEIN
COORDENADORA EXECUTIVA

LUISA HERNANDEZ
COORDENADORA DE PROGRAMAS

MILENA PERES
COORDENADORA DE OPERAÇÕES

JONATHAS AZEVEDO
ASSESSOR DE PROJETOS

CAMILA GUEDES
ASSESSORA DE COMUNICAÇÃO

MÔNICA RIBEIRO
CONSULTORA DE COMUNICAÇÃO

Apresentação do selo Doar para Transformar

O selo Doar para Transformar foi idealizado pela Rede de Filantropia para a Justiça Social e lançado em 2021, no âmbito do programa Doar para Transformar (Giving for Change). Voltado à cooperação sul-sul e financiado pelo governo holandês, o programa desenvolve uma série de ações com o objetivo de fortalecer a filantropia comunitária e de justiça socioambiental. Na Rede, terá a finalidade de fortalecer essas agendas junto a seus membros e com parceiros em nível local, regional e internacional, promovendo ações de incidência, questionando sistemas de filantropia estabelecidos e incentivando debates e iniciativas sobre poder local, liberdade de expressão e cultura de doação, entre outros temas relacionados.

Nesse sentido, o selo Doar para Transformar busca criar um espaço de reflexão e debate a partir da produção de publicações que promovam a filantropia comunitária e de justiça social como estratégia para alcançar o desenvolvimento liderado pelas comunidades, fortalecendo a reivindicação de direitos, com foco em minorias políticas. O selo visa abarcar materiais de trabalho, publicações de debate teórico, de fortalecimento de capacidades e compartilhamento de experiências, com acesso e distribuição gratuitos e com tradução para outros idiomas.

Sobre o Relatório

Este relatório foi apresentado à Africa Philanthropy Network para disponibilizar dados e informações que influenciem o Estado e atores para apoiar o desenvolvimento da comunidade filantrópica a partir da criação de condições favoráveis para promover o poder da doação filantrópica doméstica como uma forma e condução de mudança social e sistêmica.

Índice

<i>Apresentação</i>	6
<i>I. Introdução</i>	8
<i>II. Metodologia</i>	9
<i>III. Sumário Executivo</i>	10
<i>V. Conclusão</i>	59
<i>VI. Referências</i>	60
<i>VI. Anexos – tabelas WINGS/ICNL</i>	68

Apresentação

Conhecer o ambiente legal para a atuação das organizações da sociedade civil é fundamental para estimular a cultura de doação no Brasil.

Historicamente, o protagonismo das organizações da sociedade civil (OSCs) na luta pelos direitos humanos no país não contou com um avanço correspondente em mecanismos de sustentabilidade para a sua atuação. O resultado disso é que elas têm experimentado ameaças decorrentes da insegurança jurídica e da fragilidade dos mecanismos de financiamento.

O tratamento tributário, os incentivos fiscais, o acesso ao sistema bancário e outros pontos são centrais para aterrissar as doações às organizações da sociedade civil. Além disso, nos últimos anos vê-se uma crescente restrição à participação das OSCs no espaço cívico, o que inclui uma promoção da criminalização das organizações, com reflexo também nas questões de confiabilidade e da ampliação das doações, sem falar nos riscos à atuação e ativismo em direitos humanos.

Nesse sentido, a publicação **Avaliação do ambiente legal para atores da sociedade civil**, produzida no âmbito do programa **Doar para Transformar**, se propõe a: (1) compartilhar o mapeamento de problemas e oportunidades relacionados ao ambiente legal de atuação das OSCs; (2) divulgar agendas e iniciativas para aprimoramento do ambiente legal das OSCs; (3) fornecer informações para organizações que queiram se engajar com ações de advocacy relacionadas ao aprimoramento do ambiente legal; (4) indicar materiais e outras fontes de informações sobre o tema.

Três temas compõem a estrutura deste material, abordados nas seguintes dimensões: problemas, desafios e oportunidades:

1. Constituição e tributação das OSCs: personalidade jurídica, registro e tratamento tributário.
2. Captação de recursos: doações, incentivos fiscais, fundos patrimoniais e acesso ao sistema bancário.
3. Espaço cívico: supervisão e controle, restrição à participação e criminalização.

A ampliação das doações no país depende de fatores políticos, econômicos, sociais e culturais. Olhar para os instrumentos capazes de impulsionar essa transformação passa também por compreender e transformar o ambiente legal, de modo a proporcionar a ampliação dos recursos para a filantropia comunitária e de justiça social.

O **Programa Doar para Transformar**, que envolve a Rede de Filantropia para a Justiça Social como uma organização aliada, traz novos desafios e oportunidades para o fortalecimento da cultura de doação e também para a promoção de uma reflexão ampliada junto ao ecossistema filantrópico sobre a direção de suas agendas.

Esta publicação soma-se a outras três, produzidas e publicadas pela RFJS no âmbito do selo Doar para Transformar, e visa trazer conhecimento para impulsionar essa transformação.

Mônica Ribeiro

I. Introdução

A sociedade civil organizada, assim como outros atores, está sujeita a uma série de leis e regramentos nacionais que disciplinam a forma como devem ser constituídas, o tratamento tributário dispensado ou de que maneira podem formalizar parcerias com o poder público. Tais regramentos, no entanto, devem sempre respeitar o direito à liberdade de associação, estabelecido pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e positivado pela Constituição Federal Brasileira de 1988. Analisar a legislação que impacta diretamente as organizações da sociedade civil – que regem a forma como se constituem e atuam no território nacional – é fundamental para compreender em que medida o Brasil possui um ambiente favorável para atuação da sociedade civil organizada, bem como analisar se o direito à liberdade de associação tem sido assegurado no país.

O presente relatório tem por escopo apresentar uma análise sobre o ambiente legal de atuação das OSCs no Brasil e compõe um quadro mais amplo de avaliação do ambiente legal para atuação das organizações no Sul Global, realizada no âmbito do projeto Giving for Change (GfC). A principal finalidade é apoiar as ações de incidência da sociedade civil e fortalecer a liberdade de expressão em oito diferentes países do Sul Global, de forma a potencializar as vozes comunitárias que reivindicam seus direitos. Para tanto, buscou-se identificar e compreender os problemas que vêm sendo enfrentados pelas organizações da sociedade civil no âmbito legal, bem como mapear soluções e insumos disponíveis para serem utilizados no enfrentamento desses desafios. Parte-se do pressuposto de que os recursos necessários para promover mudanças e aprimorar o ambiente legal estão disponíveis no próprio território e devem ser mobilizados pela sociedade brasileira.

O relatório está estruturado em três partes principais: o sumário executivo, a análise do ambiente legal e as tabelas da ferramenta da WINGS/ICNL preenchidas. O primeiro item apresenta de forma resumida e visualmente simplificada os principais pontos do estudo. O segundo trata da análise em si e está subdividido em três itens: (i) doações e captação de recursos; (ii) formalização e gestão; e (iii) autonomia. Em cada um desses temas foram identificados os principais problemas, suas implicações, os desafios para realizar mudanças e as oportunidades de que as OSCs dispõem para promover alterações e construir um ambiente legal mais favorável à sua atuação. O terceiro e último item deste relatório são as planilhas formuladas pela WINGS e ICNL, preenchidas a partir dos problemas e das soluções e estratégias identificadas.

II. Metodologia

A análise deste relatório desenvolveu-se em duas etapas: na primeira, de revisão bibliográfica e avaliação da legislação, foram reunidas e analisadas informações para traçar um panorama sobre o cenário regulatório da sociedade civil no Brasil; na segunda, de análise de percepção, foram coletadas as impressões de diversos atores da sociedade civil sobre os principais desafios e potencialidades para aperfeiçoamento desse cenário. A revisão bibliográfica foi feita por meio da identificação e sistematização de estudos (fontes secundárias) e de conteúdos produzidos pelas próprias organizações referentes à avaliação da legislação aplicada às OSCs no Brasil, sistematizando os estudos e realizando análises relacionadas ao tratamento normativo dispensado a elas.

A análise de percepção, por sua vez, foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com atores selecionados para coletar impressões das organizações da sociedade civil brasileira sobre seu ambiente legal. Para seleção das organizações convidadas para a realização de entrevista, utilizou-se o critério de diversidade de perfil, sendo (i) uma organização que compõe a Rede de Filantropia para Justiça Social; (ii) uma organização filantrópica ou associação representativa desse perfil; (iii) uma organização com experiência em captação de recursos ou associação representativa desse perfil; (iv) uma organização de base ou associação representativa desse perfil; e (v) uma organização que atue na defesa de direitos. A seleção das entidades, com base nesses perfis, foi feita em parceria com a Rede de Filantropia para Justiça Social, bem como a construção do roteiro das entrevistas.

Foram realizadas três entrevistas em março de 2021, nos dias 25 e 29, que tiveram como objetivo, principalmente, identificar problemas no ambiente legal do terceiro setor no Brasil. Aos entrevistados foi solicitado que apontassem as dificuldades que mais afetam o desenvolvimento e funcionamento das OSCs, que decorrem tanto de normas regulatórias quanto do tratamento de entes públicos ou outros desafios práticos. Dessa forma, as organizações selecionadas para a entrevista puderam analisar o impacto desses problemas para as OSCs e apontar possíveis caminhos de solução.

III. Sumário Executivo

Tema				
Doações e captação de recursos				

Assunto	Problemas	Implicações	Desafios	Oportunidades
Tributação das doações	Tributação das doações para OSCs	Barreira para transferência de recursos privados às OSCs	Optar por mudanças em âmbito federal ou estadual; dificuldade de alterar legislação em 27 entes federativos; dificuldade de aprovar PEC	Engajamento das organizações; mudanças positivas recentes e proposições em tramitação
Doações estrangeiras	Controvérsia sobre tributação das doações estrangeiras	Insegurança jurídica; redução dos recursos para OSCs por conta da cobrança do tributo	Compreender o impacto da decisão do STF para doações feitas anteriormente; incidir na nova lei complementar; pausar no debate público o impacto nas doações para OSCs	Decisão recente do STF estabelecendo que é inconstitucional a tributação estadual de doações estrangeiras; nova lei complementar sobre o tema
Incentivos fiscais para doações de pessoas físicas	Instrumento restrito a determinadas causas e a projetos previamente aprovados pelo poder público	Baixa utilização do instrumento	Superar a lógica de lei específica para cada causa; dificuldade de construir proposta unificada; reforma tributária e PECs emergenciais	Sensibilidade do Congresso Nacional para o tema; reforma tributária
Fundos patrimoniais	Incerteza quanto ao tratamento tributário da OSC gestora; ausência de incentivos fiscais e da regulamentação do uso da Lei de Incentivo à Cultura	Insegurança jurídica	Tornar-se um instrumento atrativo para as OSCs; conseguir atrair recursos	Articulação de OSCs que coordena as ações de advocacy sobre o tema (Coalizão pelos Fundos Filantrópicos)

Tema

Formalização e Gestão

Constituição	Naturezas jurídicas não conseguem abarcar a diversidade de perfis das organizações que existem	Profusão de leis que tentam criar diferenciações entre as OSCs; sistema complexo	Dificuldade de construir proposta comum entre as OSCs; necessidade de esforços por parte do poder público	Maturidade da sociedade civil brasileira; marco legal amplo do terceiro setor
Registro	Custos e exigências feitas pelos cartórios	Custo e tempo dispensado para atender às exigências; OSCs em situação de irregularidade e grupos que optam pela não formalização	Baixo engajamento das OSCs com o tema; ausência de proposta ampla de reformulação do modelo atual; ausência de espaços de diálogo com os cartórios	Mudanças ocorridas durante a pandemia da covid-19 (digitalização do processo de registro, assinaturas digitais, realização de assembleias virtuais)
Tratamento tributário	Concessão de forma desigual de benefícios fiscais, exigindo requisitos distintos e burocráticos; isenções concedidas em diferentes âmbitos	Poucas organizações têm acesso às imunidades; dificuldade para compreender o funcionamento; custo para atender às exigências	Dificuldade em construir proposta comum e promover mudanças na Constituição; ausência de dados públicos; crise econômica	Reforma tributária; nova definição de contrapartidas das imunidades; proposta de Simples Nacional para OSCs
Bancos e acesso ao sistema financeiro	Restrições para abertura de contas correntes nos bancos e de acesso ao cartão de crédito	Dificuldade para captar recursos; interferência na autonomia de gestão dos recursos	Desconhecimento do que são as OSCs pelos atores do sistema financeiro; ausência de espaços de diálogo	Acúmulo de reflexão sobre tema; Recomendação n. 8; articulação (Coalização das OSCs pelo GAFL)

Tema

Autonomia

Controle Ministério Público (MP)	Não há uma definição clara dos critérios de formalização e gestão das fundações exigidos pelo MP	Burocratiza a gestão das fundações, tempo gasto para dar conta das exigências, redução da capacidade inovativa	Impacta diretamente as fundações, que representam menos de 2% das OSCs, sendo necessária alteração no Código Civil	Articulação consolidada e atuante de entidades representantes das fundações em diversos estados
Criminalização burocrática	Criação de obstáculos, por meio da execução de exigências e procedimentos excessivos	Gasto de tempo demasiado pelas OSCs para responder às exigências; desestímulo à utilização de financiamento público	Identificar e mapear os casos; dependência dos recursos públicos por parte das OSCs	Controle de resultados previsto no MROSC; formação dos funcionários públicos
Supervisão governamental	Tentativas de controle e supervisão das OSCs	Intimidação; restrição da liberdade de associação	Diretriz política do governo; necessidade de recursos para monitoramento das ações; advocacy restrito por conta da pandemia	Parlamentares sensíveis; Judiciário; apoio da filantropia
Restrição do espaço de atuação	Extinção de diversos órgãos colegiados da administração pública federal	Restrição da participação da sociedade no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas	Não há perspectiva de mudança da postura do governo no curto prazo; risco de que os governos estaduais e municipais façam o mesmo	Proposições que tramitam no Congresso Nacional; Judiciário

Criminalização e deslegitimação	Acusação da prática de crimes	Criminalização, perseguição aos ativistas, cerceamento da liberdade de associação, deslegitimação perante a opinião pública	Não há perspectiva de mudança da postura do governo no curto prazo	Credibilidade em alta no contexto da pandemia; Judiciário
---------------------------------	-------------------------------	---	--	---

IV. Análise do Ambiente Legal

O Brasil construiu nas últimas décadas um arcabouço legal que garante e fomenta a atuação da sociedade civil organizada. Ainda que sejam necessários aprimoramentos, em especial em mecanismos e regras que facilitem e promovam a sustentabilidade econômica das OSCs, a legislação brasileira preserva a liberdade de associação e reconhece o papel fundamental desempenhado pela sociedade civil. O reconhecimento da relevância das OSCs pela legislação pode ser percebido de diversas formas. São exemplos desse reconhecimento a possibilidade de firmar parcerias com o governo para executar políticas públicas ou para realizar atendimento a públicos vulneráveis, a existência de mecanismo que permitem atuar na proteção e reivindicação de direitos e a garantia de participação em órgãos de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas. Tantos avanços, conquistados nos últimos trinta anos, passaram a sofrer ameaças e riscos de retrocessos mais recentemente, em especial após 2018.

A garantia constitucional da liberdade de associação é algo relativamente recente no Brasil. Esse direito passou a ser assegurado a partir da promulgação da Constituição de 1988, que marca o fim da ditadura civil-militar que governou o país desde 1964. Durante esse período, marcado pelo autoritarismo e pela suspensão de direitos civis e políticos, a livre associação entre pessoas não era permitida, o que forçou a sociedade civil a atuar de maneira informal. Com a redemocratização e a possibilidade das entidades serem constituídas sem a necessidade de obter qualquer autorização do governo, a sociedade civil brasileira se desenvolveu e se complexificou, passando a ter um tratamento regulatório próprio.

Contudo, ainda que ao longo desses anos tenha havido um aumento expressivo da sociedade civil organizada^{*}, o foco da legislação sobre o terceiro setor no Brasil desde então tem sido especialmente o de regular a transferência de recursos do poder público para as organizações. Em um primeiro ciclo, nos anos 1990, foram editadas as primeiras leis regradando essas parcerias. No contexto de ascensão do neoliberalismo e de questionamento do papel desempenhado pelo Estado, em que os entes privados passaram a assumir maior protagonismo na execução de políticas públicas, foi editada a Lei das Organizações Sociais (OSs), que cria um regime de delegação de execução de políticas

^{*} Houve um aumento expressivo do número de organizações no Brasil, em especial depois do ano 2000. Segundo dados de 2018, pouco mais da metade (52,2%) das organizações existentes no Brasil (LOPEZ, 2018) e 60% das organizações filantrópicas associadas ao GIFE foram criadas a partir de 2001 (GIFE, 2019).

públicas para as organizações que atendem a determinados requisitos. No ano seguinte, foi promulgada uma outra lei, que estabelece um novo regime de parcerias, focada no apoio das OSCs pelo poder público, a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

Um segundo ciclo tem início nos anos 2010, quando, paralelamente aos esforços de repensar o marco legal, inseriu-se na agenda de pesquisa das instituições públicas a produção de dados e de análise da relação do Estado com a sociedade civil. Entre 2010 e 2014, o governo federal empreendeu estratégias em busca de aperfeiçoar o ambiente legal do terceiro setor, tendo como foco as relações entre entes públicos e OSCs. Desses esforços resultou a Lei 13.019, de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O objetivo era simplificar e homogeneizar o tratamento legal das parcerias entre OSCs e poder público, de forma a garantir maior transparência. Isso foi feito por meio de um processo amplo e participativo, em que a Presidência da República instituiu uma “Plataforma pelo Novo Marco Regulatório”, formada por juristas, entidades de diversas áreas, membros de movimentos sociais, ministros de estado, dentre outros. Esse grupo promoveu, ao longo de quatro anos, pesquisas, estudos, seminários e interlocuções para apresentar um projeto de lei que protegesse os direitos das OSCs e representasse suas necessidades.

Esse ciclo foi interrompido alguns anos depois, tendo como marco o processo de impeachment da Presidente da República em 2016. As mudanças políticas no governo e no Congresso Nacional por conta do impeachment resultaram na paralisação de diversas políticas públicas, incluindo a agenda da sociedade civil. A partir daí ocorreram mudanças significativas no cenário político brasileiro, combinado com um aumento da polarização política da sociedade e da ascensão ao poder da extrema-direita após um processo eleitoral conturbado e repleto de incertezas em 2018. Logo após a posse, o novo governo eleito trouxe grande preocupação ao editar, em 1º de janeiro de 2019, uma medida provisória (MP 870/2019) que, dentre outros assuntos, propunha a fiscalização e a supervisão geral das organizações da sociedade civil.

A eleição de 2018 também teve como marca a alteração significativa na composição do Congresso, trazendo novos desafios para as ações de *advocacy* das OSCs. Menos da metade dos deputados conseguiu se reeleger*, e 102 assumiram o mandato pela primeira vez. Essa nova legislatura também tem como

* Apenas 240 dos 513 deputados federais foram reeleitos.

marca a representação do maior número de partidos desde a redemocratização. Nos Estados, o quadro não foi muito diferente, pois partidos tradicionais acabaram perdendo espaço nos governos estaduais” ao passo que partidos que disputavam seu primeiro pleito conseguiram eleger governadores. Mudanças significativas dos representantes no Legislativo e no Executivo exigem novos esforços das organizações de mapeamento político desses tomadores de decisões, assim como podem implicar alterações nas análises políticas feitas anteriormente”.

Além das mudanças da composição política, houve na campanha presidencial de 2018 uma série de questionamentos ao trabalho realizado pelas OSCs, descredibilizando a atuação principalmente daquelas de perfil mais ativa e ligadas às pautas ambientais. Desde então, observou-se uma expansão da deslegitimação do trabalho realizado pela sociedade civil organizada, somada a ações de restrição do espaço cívico, em especial dos canais de participação social, e da criminalização do seu trabalho. Soma-se a esse quadro a pandemia da covid-19, em que o Brasil se destacou pela gestão desastrosa do governo federal, e a situação da economia brasileira, que em 2020 teve um PIB negativo de 4,1%” quando comparado ao ano anterior, sendo o pior resultado da série histórica com início em 1996.

Os resultados apresentados neste relatório buscam refletir essa trajetória. Os dois primeiros blocos tratam de aprimoramentos regulatórios necessários, que surgiram ao longo dos anos de desenvolvimento da sociedade civil e que ainda não foram solucionados. O primeiro deles trata da captação de recursos, com destaque especial para as doações, já que essa é uma das principais fontes de financiamento das OSCs. O segundo tem como centro os desafios enfrentados na constituição e na gestão cotidiana das atividades das OSCs, passando por pontos como formas de constituição, registro das atividades, tratamento tributário e gestão financeira. Já o terceiro bloco é dedicado a analisar as ameaças de restrição à autonomia das OSCs, intensificadas no último período.

* São 513 deputados federais de 30 partidos políticos diferentes.

** O MDB, que teve governadores eleitos em sete estados em 2014, passou a ter três governadores após a eleição de 2018. O PSDB, por sua vez, caiu de seis governadores eleitos em 2014 para três na eleição seguinte.

*** Na construção da estratégia de advocacy recomenda-se que seja feita uma análise de riscos, entre eles o de mudanças no cenário político. Para saber mais: GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; MORGADO, Renato Pellegrini. Guia para a construção de estratégias de advocacy: como influenciar políticas públicas. Piracicaba: Imaflora, 2019.

**** Fonte: Painel de indicadores do IBGE, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores>, acesso em 26/04/2021.

1. Doações e captação de recursos

Os dados e estudos disponíveis indicam que o financiamento das OSCs no Brasil ocorre, principalmente, com base em recursos próprios e doações privadas. De acordo com estudo do Cetic^{*} (Centro de Estudos sobre Tecnologia da Informação e da Comunicação, sob auspícios da Unesco), do total de entidades sem fins lucrativos pesquisadas, 24% têm como principal fonte de recurso as doações privadas. O peso dessas doações aumenta para 30% no caso das organizações consideradas de pequeno porte (que não possuem nenhum trabalhador formal) e até 65% para as organizações religiosas, nas quais a cultura de doação é historicamente mais forte^{**}. O autofinanciamento também representa grande parte da renda das OSCs. É comum as associações desenvolverem atividades como venda de produtos, prestação de serviços e permuta para manterem suas atividades. Além disso, conforme apontou a pesquisa do Cetic, 26% das associações têm como principal fonte de recursos a contribuição associativa (mensalidade ou anuidade paga pelos associados).

O uso de recursos públicos federais pelas OSCs é pouco frequente no Brasil. Levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada^{***} de 2019 indica que, das mais de 800 mil OSCs no Brasil, apenas 2,7% receberam recursos federais entre 2010 e 2018. Os valores repassados representam 0,5% do orçamento anual da União. Além disso, é possível perceber nos últimos anos uma diminuição no volume de recursos públicos acessados pelas OSCs. A partir de 2016 houve uma diminuição no número de repasses: estes somavam 14% em 2010, indo para 9,8% em 2018^{****}.

Outra alternativa para financiamento das OSCs são as organizações filantrópicas (também chamadas no Brasil de “investidores sociais privados”). Segundo dados disponíveis^{*****}, ainda prevalece o investimento de recursos em projetos próprios entre as organizações filantrópicas brasileiras, em vez do financiamento de projetos de terceiros. Contudo, em 2018, o volume investido em projetos de terceiros representou 35% (R\$1,1 bilhão) do investimento total, tendo atingido a proporção mais alta da série histórica (GIFE, 2019). Entre os tipos de terceiros que

^{*} Cetic, 2014.

^{**} Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

^{***} Andrade; Mello; Pereira, 2019.

^{****} Andrade; Mello; Pereira, 2019.

^{*****} Os dados sobre organizações filantrópicas presentes neste relatório foram extraídos do Censo GIFE 2018, uma das principais pesquisas sobre entidades filantrópicas brasileiras, que é realizada bianualmente desde 2001. Contudo, vale ressaltar que respondem ao Censo apenas entidades associadas ao GIFE.

receberam recursos das organizações filantrópicas, as organizações foram apontadas como a principal escolha: 64% dos respondentes repassam recursos para OSCs (GIFE, 2019). Ainda que as organizações figurem como principais destinatárias dos recursos repassados a terceiros, percebe-se que há espaço para ampliar o volume investido pela filantropia brasileira nas OSCs.

Em geral, os problemas relacionados à captação de recursos elencados pela literatura e pelas organizações entrevistadas estão relacionados à mobilização de recursos domésticos. Avalia-se que houve alguns avanços na última década com a promulgação de duas novas leis, uma que estabelece um novo regime de parcerias e acesso a recursos públicos pelas OSCs e outra que introduz um regramento específico sobre fundos patrimoniais no ordenamento brasileiro. A primeira, conhecida como MROSC^{*}, visa uniformizar e simplificar, em âmbito nacional, as regras de parcerias entre poder público e sociedade civil, de forma a garantir maior transparência e segurança no repasse de recursos públicos. Essa legislação aplica-se para as parcerias firmadas pela União, Estados e Municípios e possibilita que os dois últimos regulamentem a lei de forma a adequá-la às especificidades de cada local. A outra novidade é a lei^{**} que criou regras específicas para os fundos patrimoniais, um instrumento de financiamento a longo prazo das OSCs que possui tratamento regulatório próprio em diversos países.

No entanto, ainda persistem diversos entraves regulatórios para a captação de recursos privados e domésticos. Por essa razão, a maior parte dos problemas listados abaixo estão relacionados a entraves identificados na mobilização de recursos locais pelas OSCs. Quanto ao acesso a recursos estrangeiros, vale ressaltar que não há qualquer proibição legal para o recebimento desse tipo de recurso pelas organizações no Brasil. Isso não significa, contudo, que não existam determinadas barreiras para acessá-los e, por isso, há um ponto dedicado a descrever esse problema neste item.

1.1. Tributação das doações

Problema

O principal problema em relação à **captação de recursos pelas OSCs por meio de doação é que estas são, em geral, tributadas tal como heranças e doações privadas** (PANNUNZIO, 2019). No Brasil, as doações para OSCs são tributadas pelo mesmo imposto que incide sobre a transmissão de herança e

* Lei nº 13.019/2014.

** Lei nº 13.800/2019.

doações entre particulares (para tributar a antecipação de herança), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Estudo recente aponta que, entre 75 países analisados, apenas Croácia e Coréia do Sul adotam modelo similar ao brasileiro e tributam doações para OSCs (CARVALHO, 2019).

Além disso, por ser um imposto de competência dos estados, **as regras sobre a tributação são diferentes em cada um dos 27 entes federativos** (26 estados e o Distrito Federal). Contudo, ainda que os estados tenham autonomia para legislar sobre o assunto, a alíquota máxima do ITCMD é definida pelo Senado Federal, sendo atualmente de 8%. Dentro da competência de cada estado está a autonomia para definir as hipóteses de isenção do ITCMD, ou seja, em quais situações não será necessário recolher o tributo. Para este estudo, interessa apresentar dois casos de isenções: por teto de valor e em razão do destinatário da transferência dos recursos ser uma OSC.

No caso das **isenções por valor da transferência do recurso, 17 dos 27 entes federativos preveem essa hipótese** (VILELLA, 2019). Nesses casos, se a doação ou herança transferida for de valor inferior ao teto estabelecido, não será necessário recolher o tributo. Por outro lado, dez entes federativos tributam a doação independentemente do seu valor. Ou seja, mesmo uma doação de R\$1 real teria que recolher o ITCMD nesses estados em que não há previsão de isenção por valor.

Dentre os 27 entes federativos, apenas nove estabelecem algum tipo de isenção do ITCMD para doações direcionadas às OSCs, sendo que normalmente elas são restritas a determinadas áreas de atuação – cultura, esporte, meio ambiente, entre outras (VILELLA, 2019). Além de restringir a isenção a OSCs que atuam em certas causas, é comum que os estados estabeleçam que, para ter acesso a essa isenção, as OSCs devem cumprir uma série de procedimentos e requisitos burocráticos e custosos (VILELLA, 2019). No estado de São Paulo, por exemplo, apenas OSCs que atuam com cultura, direitos humanos e meio ambiente são isentas do pagamento do ITCMD. Contudo, para terem esse direito reconhecido, elas devem percorrer diversas etapas, conforme descrito por Vilella:

A fim de ilustrar as considerações expostas, destaca-se na sequência o exemplo de São Paulo. O estado prevê isenção para entidades de cultura, direitos humanos e meio ambiente. Para o reconhecimento formal dessa isenção, a OSC deve se valer do procedimento expresso na Portaria CAT nº 15, que de-

termina a apresentação de requerimento dirigido ao Delegado Regional Tributário, acompanhado de diversos documentos. Entre esses documentos, está um certificado expedido pela secretaria temática (cultura, meio ambiente ou direitos humanos), cuja obtenção também requer procedimento próprio. Desse modo, a OSC, em São Paulo, passa por dois procedimentos diferentes (um perante a secretaria temática e outro perante a Fazenda) para requisitar o benefício da isenção (Vilella, 2019, p. 61).

Assim, as OSCs no Brasil enfrentam diversas dificuldades ao captar recursos via doação, seja pelo tratamento tributário dispensado a esse tipo de transferência, pela complexidade da legislação ou pela exigência do cumprimento de diversos requisitos para ter acesso à isenção, quando existente.

Implicações

O principal impacto é o desestímulo às doações para OSCs em razão da tributação semelhante entre as doações de interesse público e as transferências privadas de recursos. Outros países, quando comparados ao Brasil, tendem a tributar com alíquotas mais altas as doações privadas e heranças e isentar ou reduzir as alíquotas das transferências para OSCs justamente para gerar um estímulo de que os recursos privados sejam destinados para apoiar causas de interesse público.

Se os estados passassem a prever hipóteses de isenção das doações para OSCs, o impacto na arrecadação seria ínfimo. Segundo Oliva (2019), os recursos arrecadados como um todo com o ITCMD, o que inclui tanto a tributação das heranças quanto das doações, correspondem a menos de 1% da receita corrente líquida dos estados. Ao analisar apenas a arrecadação de ITCMD nas doações para pessoas jurídicas (o que inclui tanto empresas como organizações sem fins lucrativos), chega-se a um valor ainda mais irrisório: "em nenhum dos casos para os quais se puderam obter informações a contribuição do ITCMD arrecadado com as doações a pessoas jurídicas ultrapassa 0,021% da receita corrente líquida das Ufs" (OLIVA, 2019, p. 110).

Também cabe pontuar que o entrave provocado pelo ITCMD atinge mais as doações de valores mais altos, já que há 17 estados que estabelecem um limite de valor em que as doações não são tributadas*. No caso das OSCs, a

* Isso não significa que não exista impacto para as doações de menor valor. É publicamente conhecido o caso do Movimento Arredondar, que trabalha na captação de microdoações e que não consegue atuar nos entes federativos que tributam a doação independentemente do valor.

tendência é que a disposição para fazer doações de maior valor partam mais de empresas ou de organizações filantrópicas do que de indivíduos. Assim, pode-se afirmar que estados que preveem um teto limite de isenção acabam estimulando que as doações sejam de valores mais baixos e se enquadrem dentro do teto para que não sejam tributadas.

Outra implicação dessa situação é que as isenções tributárias são mais acessadas por OSCs com maior disponibilidade de recursos. Por conta da complexidade da legislação e da necessidade de serem atendidos diversos requisitos, pode-se assumir que organizações com esse perfil têm mais condições de contratar profissionais especializados para orientá-las, bem como de arcar com os custos burocráticos.

Por último, deve-se pontuar que, ainda que não existam dados disponíveis, estima-se que uma parcela das organizações acabe não recolhendo o tributo sobre as doações que recebem, seja por desconhecimento da legislação ou pela dificuldade em obter o reconhecimento da isenção. Essa situação gera preocupação especial no atual contexto em que há indícios de tentativas dos governos de restringir – ou até mesmo perseguir – a atuação das OSCs.

Desafios

A primeira questão que surge ao se pensar em mudanças na tributação das doações no Brasil é qual caminho escolher, se o foco deve ser promover alterações no âmbito estadual ou no federal. Neste último, o grande desafio seria aprovar uma emenda constitucional que garanta a imunidade tributária para todas as OSCs, o que solucionaria não apenas a tributação das doações, mas todos os problemas relacionados à cobrança de impostos para o terceiro setor. Contudo, o rito de aprovação de uma emenda constitucional é muito complexo, pois exige quórum qualificado para aprovação – 60% dos deputados federais e senadores favoráveis – em votação realizada em dois turnos em ambas as Casas do Congresso Nacional. Outra alternativa em âmbito federal seria a aprovação de uma Resolução do Senado para pôr fim à tributação das doações, mas existe o risco de que a decisão seja considerada inconstitucional por suprimir a competência dos estados de instituir o tributo. Outra frente de atuação pode ser no âmbito estadual, buscando a isenção para as OSCs na legislação de cada estado. O desafio nesse caso é mobilizar os recursos necessários para garantir a mudança na legislação dos 27 entes federativos.

Nos últimos anos, diversas organizações se engajaram na tentativa de solucionar esse problema. Uma das entrevistas apontou: “a gente defende que o imposto acabe. [...] Não sendo possível, de começo, acabar de uma vez, uma harmonização da legislação, garantir possibilidade de isenção, garantir alíquotas mais baixas sem dúvida são bons caminhos”.

Nesse sentido, é possível observar mobilizações tanto em âmbito estadual, que buscam ampliar as hipóteses de isenção nos estados, como em âmbito federal, que propõem a criação de uma alíquota máxima nacional diferenciada para as doações direcionadas às OSCs, bem como mudanças na Constituição Federal. No âmbito estadual, alguns exemplos dos resultados desse engajamento são a Lei Estadual nº 7.786/2017, que ampliou as hipóteses de isenção do ITCMD no Rio de Janeiro; o Decreto Estadual nº 47.031/2020, do Rio de Janeiro, e a Lei Estadual nº 18.064/21, de Santa Catarina, sendo que esses dois últimos estabeleceram o reconhecimento autodeclaratório da isenção do ITCMD nas doações para OSCs.

Já em âmbito federal, ainda que não tenha ocorrido nenhuma mudança legal, recentemente foram apresentadas duas proposições legislativas que sugerem alterações na tributação da doação para OSCs. Uma delas é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 14/2020, que determina que o ITCMD não incida sobre “transmissões e as doações às organizações da sociedade civil e aos institutos de pesquisa sem fins lucrativos”. Essa proposta, segundo as entrevistas realizadas, é resultado de um diálogo e engajamento das organizações com o Congresso Nacional. Outra proposta é o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 13/2020, também apresentada no contexto da pandemia da covid-19, que define uma alíquota máxima do ITCMD de 0,5% para “doações que comprovadamente se destinem a entidades privadas civis sem fins lucrativos que apliquem os recursos para atender as necessidades da população oriundas da pandemia”. Ainda que positivo, caso fosse aprovado, esse PRS reduziria a alíquota do ITCMD apenas para casos de utilização dos recursos doados no combate à pandemia e teria um prazo de vigência determinado, isto é, enquanto perdurar o estado de calamidade pública em razão da pandemia.

1.2. Doações estrangeiras

Problema

O principal problema nesse âmbito é a **ausência de definição sobre a necessidade, ou não, de recolher impostos sobre as doações provenientes de fora do Brasil**. A questão decorre de uma controvérsia sobre se os estados têm competência para instituir tributos sobre as doações estrangeiras na ausência de definição por lei federal. Segundo a Constituição de 1988, cabe à lei complementar federal regular a instituição de tributos sobre doações provenientes de fora do país, o que até o momento não ocorreu. Nesse contexto de indefinição, alguns estados passaram a exigir das OSCs o recolhimento do tributo, o que gerou um debate sobre o assunto que chegou até o Judiciário^{*}. Há casos em que os bancos, por terem risco de responder pelo não recolhimento do tributo, passaram a cobrar das OSCs o pagamento para realização do câmbio.

Recentemente, no início de 2021, a controvérsia foi decidida pelo STF. O plenário, por maioria de votos, entendeu que os estados não possuem competência para instituir tributo sobre doações provenientes do exterior enquanto não for editada lei complementar definindo essa competência. Esse entendimento passa a ter validade a partir do momento que for publicada a decisão – “acórdão” – do STF, o que ainda não foi feito. Além disso, definiu-se que a decisão não deve retroagir no tempo, o que acaba tornando legal a tributação das doações pelos estados ocorridas antes da publicação do acórdão pelo STF, bem como protegendo as OSCs que questionaram no Judiciário o recolhimento do tributo.

Além disso, outro potencial problema apontado pelas organizações é uma obstaculização de doações estrangeiras pelo governo brasileiro. Uma pessoa entrevistada colocou que:

“É possível que, a qualquer momento, com argumentos de dificultar, por exemplo, lavagem de dinheiro internacional no Brasil, o governo passe uma medida impedindo de receber doações internacionais, como vários países já fizeram e têm feito cada vez mais. E muitas organizações brasileiras são financiadas com recurso internacional, e o governo pode até usar o discurso do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional) às vezes por pura vontade de criminalizar o trabalho das organizações.”

^{*} Em 2020 foram identificadas três ações em tramitação no Superior Tribunal Federal (STF) sobre o tema (MACHADO; PAVAN, 2020).

Implicações

As organizações que atuam na defesa de direitos no Brasil têm um histórico de acessar recursos provenientes de fora do país. Por essa razão, as OSCs de defesa de direitos tendem a ser as mais impactadas pela extensão da controvérsia sobre as doações estrangeiras por tantos anos.

Ainda que no início dos anos 2000 tenha diminuído o fluxo de recursos vindos de fora do país para as OSCs, em razão da ascensão do Brasil a país emergente, há uma percepção de que nos últimos anos, em especial após 2018, o fluxo de recursos internacionais para financiamento das OSCs de defesa de direitos estaria gradualmente sendo retomado (SOUZA; OLIVEIRA, 2020). Nessa situação, a decisão do STF de afastar a tributação pelos estados das doações estrangeiras torna-se ainda mais relevante.

Por último, destacam-se os casos de organizações que questionaram no Judiciário a tributação das doações estrangeiras pelos estados. A definição que a decisão do STF só produz efeitos após sua publicação tem uma ressalva, que são os casos que foram judicializados. Ou seja, se a OSC acionou o Judiciário para refutar o pagamento do tributo, não terá de fato que recolher a quantia. Nesse sentido, foram beneficiadas as OSCs que judicializaram a questão e a probabilidade maior é que tenham feito isso aquelas que possuem recursos e condições de custear esse gasto.

Desafios

Um primeiro desafio para as organizações é compreender o impacto da decisão do STF. Como a decisão ainda não foi publicada, ainda não temos acesso à integralidade dos votos dos ministros. Além disso, a modulação dos efeitos – ou seja, a definição de que seu entendimento só passa a valer após a publicação – traz a dúvida sobre como serão interpretados os casos de recebimento de doações estrangeiras que aconteceram antes da divulgação da decisão, em especial quando não houve questionamento judicial da cobrança do tributo.

Além disso, um dos desdobramentos da decisão do STF deve ser a proposição de projeto de lei complementar pelo Congresso Nacional, regulamentando a competência para instituição de tributo sobre as doações estrangeiras. Nesse caso, será fundamental as organizações acompanharem e incidirem no processo de tramitação dessa proposição. No entanto, um ponto de atenção é conseguir incluir no debate o impacto da tributação das doações estrangeiras para OSCs, já que no Judiciário a decisão foi pautada no recebimento de doa-

ções privadas por pessoas físicas. Também vale ressaltar que as OSCs devem encontrar dificuldade se tentarem incluir nesta lei complementar a proposta de isenção da tributação das doações estrangeiras para OSCs. Tal proposta deve ser considerada inconstitucional, pois extingue a competência, resguardada pela Constituição, dos estados instituírem o ITCMD.

Oportunidades

A decisão recente do STF que estabeleceu a inconstitucionalidade dos estados tributarem as doações estrangeiras representa um avanço significativo para as organizações que atuam no Brasil, em especial para aquelas de defesa de direitos. A proposição de um projeto de lei complementar regulamentando o tema também abre uma oportunidade para que as OSCs incidam no processo e pautem o potencial impacto da tributação das doações que recebem. Uma alternativa seria aproveitar a sugestão contida no PRS 13/2020, que propõe uma alíquota máxima diferenciada para as doações destinadas ao combate à pandemia, e incluir as doações estrangeiras para OSCs dentro desse limite.

1.3. Incentivos fiscais para doações de pessoas físicas

Problemas

O atual modelo de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas impõe uma dupla restrição que acaba por limitar a capacidade desse instrumento (SALINAS; SALLA; SANCHES, 2019). A primeira delas é que **os incentivos são restritos ao apoio a determinadas causas**, como cultura, esporte, assistência social à criança, ao adolescente e ao idoso, saúde, apoio às pessoas com deficiência e atenção oncológica. Cada uma dessas causas possui uma legislação específica, que prevê regras próprias de como devem ser operacionalizadas as doações incentivadas.

A segunda restrição se refere à necessidade da **doação incentivada ser direcionada a um projeto, em algumas dessas causas, previamente aprovado por programas ou fundos governamentais**. Dessa forma, as pessoas físicas podem deduzir doações realizadas para o Fundo Nacional do Idoso (FNI), os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, projetos culturais (Lei Rouanet) e atividades audiovisuais (Lei do Audiovisual), projetos desportivos e para-desportivos (Lei de Incentivo ao Esporte), para o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD). Dessa forma, não é possível que a doação dos indivíduos seja direcionada para apoiar institucionalmente a

OSC, elas devem ser destinadas a projetos que foram previamente cancelados pelo poder público.

Implicações

Essa limitação dos incentivos fiscais por temas e projetos específicos, além de excluir parte das organizações da sociedade civil que atuam em áreas distintas (como, por exemplo, o meio ambiente, mudanças climáticas, moradia, segurança pública, educação etc.), não garante o desenvolvimento institucional das organizações no longo prazo e de maneira permanente. Assim, o que pode ser observado ao analisar os dados de 2012 a 2015 é, na prática, a restrição do alcance dos incentivos fiscais de pessoas físicas (SALINAS; SALLA; SANCHES, 2019). Uma porcentagem pequena dos contribuintes, dentre aqueles que teriam potencial, fazem doações incentivadas. Entre 2012 e 2015, menos de 0,5% dos indivíduos que poderiam fazer doações incentivadas de fato utilizaram esse instrumento (SALINAS; SALLA; SANCHES, 2019). Portanto, o número de doadores efetivos pelo modelo dos incentivos fiscais de pessoa física está muito distante do seu pleno potencial.

Na outra ponta, os projetos que receberam doações incentivadas, no mesmo período de 2012 a 2015, foram 10.303³. Apesar de não existirem dados sobre o número de OSCs beneficiadas por doações incentivadas – e mesmo sobre existirem organizações que tenham mais de um projeto incentivado –, é possível afirmar que há pouquíssimas OSCs que acessam recursos incentivados no Brasil, se considerarmos o número de aproximadamente 780 mil organizações existentes no Brasil atualmente³.

Desafios

Ainda que o atual cenário aponte para a necessidade de aprimoramento desse instrumento, não ocorreram mudanças regulatórias significativas nos últimos anos, apesar de tramitarem diversas proposições no Congresso Nacional propondo a ampliação dos incentivos fiscais de pessoas físicas para novas áreas. Um levantamento feito em 2019 identificou 37 proposições em tramitação no Congresso Nacional que sugerem mudanças nos incentivos fiscais para

* O número de doadores efetivos em 2012 correspondeu a apenas 0,16% dos doadores potenciais, sendo que nos anos seguintes houve um pequeno incremento: em 2013 foram 0,32%, e em 2014 e 2015 atingiu-se a marca de 0,45% (SALINAS; SALLA; SANCHES, 2019).

** Esse dado considera doações incentivadas feitas por pessoas físicas e jurídicas nas seguintes modalidades de incentivo: Pronac, Fundo para a Infância e Adolescência (nacional), Fundo Nacional do Idoso (nacional), Incentivo ao Esporte, Pronas/PCD, Pronon.

*** IPEA, 2021.

doações de pessoas físicas (SALINAS; SALLA; SANCHES, 2019). Dentre os 37 projetos de lei, apenas um propõe um regime único das doações incentivadas, aplicável para doações destinadas a qualquer organização de interesse público independentemente da causa.

A ausência de um apoio amplo a uma proposta única indica a dificuldade de encontrar pontos comuns para a elaboração de melhorias e superação da lógica de ter uma lei para cada causa. As OSCs que atuam nas causas que podem receber doações incentivadas não querem mudanças, enquanto as que atuam em causas não previstas na legislação querem ser incluídas, mas atuam reproduzindo o mesmo modelo, ou seja, uma lei específica para cada causa.

A possibilidade de alterar os incentivos fiscais para doações de pessoas físicas no curto prazo é baixa em razão do contexto de crise econômica que o Brasil vem enfrentando. Como o modelo de incentivo atual é baseado na dedução de 100% da doação, ela acaba sendo completamente dependente de recursos públicos. Fica difícil, portanto, que o governo concorde em ampliar as possibilidades de doações incentivadas. O risco maior é que seja reduzido, ou até extinto, o modelo atual de doações incentivadas, que está ameaçado por uma proposta apresentada pelo governo, a PEC 187/2019.

Oportunidades

Ampliar e criar novos modelos de incentivos para pessoas físicas seria uma maneira de impulsionar o crescimento do número de doadores no país e estreitar o vínculo entre a sociedade e as organizações que defendem causas de interesse público, de forma a fortalecer uma sociedade civil organizada livre e plural. Uma oportunidade que poderia ser aproveitada para propor alterações no modelo vigente é o debate sobre a reforma tributária, que ganhou maior relevância no Brasil a partir de 2019. Atualmente tramitam três principais propostas sobre o tema no Congresso Nacional: a PEC 45/2019, a PEC 110/2019 e o PL 3.887/2020.

Além disso, o número de proposições sobre incentivos fiscais para pessoas físicas que tramitam no Congresso Nacional indica uma abertura dos parlamentares para o tema. Ainda que grande parte dessas proposições reproduza a lógica de criar regras específicas para uma determinada causa, as organizações poderiam aproveitar a sensibilidade dos parlamentares para avançar em uma proposta ampla, que incluía todas as causas de interesse público. Algumas inclusive já estão começando a se movimentar nesse sentido, conforme dito nas entrevistas: "Por isso que a gente incide em temas como [...] leis de incentivo fiscal, estamos começando a construir uma proposta única de lei de incentivo fiscal no Brasil".

1.4. Fundos patrimoniais

Problemas

Ainda que recentemente tenha sido promulgada uma lei específica (Lei 13.800/2019) sobre fundos patrimoniais no Brasil, ainda permanecem entraves legais para ampliar a utilização desse instrumento. Nesse caso, problemas já identificados acima também impactam a capacidade dos fundos de atrair recursos privados, como tratamento tributário, tributação da doação e incentivos fiscais.

O primeiro deles é em relação ao **tratamento tributário dispensado à Organização Gestora de Fundo Patrimonial (OGFP)**. A Lei 13.800/2019 exige a criação de uma figura jurídica específica – que pode ser uma associação ou fundação – para ser a OGFP, sendo esta responsável por fazer o repasse dos rendimentos do fundo para as instituições apoiadas (que poderão ser tanto públicas quanto privadas). Deve-se esclarecer, contudo, que as OGFPs também gozam das imunidades e isenções já previstas em lei para as organizações (PASQUALIN, 2019).

Outro ponto refere-se à regulamentação do incentivo fiscal que consta na Lei nº 13.800/2019, que prevê a **utilização da Lei de Incentivo à Cultura para doações** direcionadas aos fundos patrimoniais (FABIANI, 2019). Por ainda não ter sido regulamentado, não há clareza sobre como devem ser operacionalizadas as doações incentivadas.

Por fim, também há uma demanda para **criação de novos incentivos fiscais** para doações direcionadas aos fundos, já que a lei as prevê apenas para aquelas doações a OSCs que atuam na área da cultura. A perspectiva é a de que novos instrumentos de incentivos, que abarquem todas as causas, favoreceriam a atração de recursos privados para os fundos (FABIANI, 2019).

Implicações

Desde o início, o principal objetivo da Lei nº 13.800/2019 foi viabilizar um instrumento de captação de recursos e de financiamento às entidades públicas. A proposta surgiu em setembro de 2018, logo após o trágico incêndio do Museu Nacional, como alternativa para facilitar o recebimento de doação e a transferência de recursos para instituições públicas, em especial para viabilizar a reconstrução do próprio Museu (HIRATA; GRAZZIOLI; DONINI, 2019).

Ainda que a lei estabeleça regras distintas para os fundos patrimoniais a depender do perfil da instituição apoiada (privada ou pública), sendo mais rígida no caso de apoio a entidades públicas, exige-se que seja criada uma estrutura

mínima de gestão dos fundos. Nesse sentido, a OGFP deve possuir ao menos três órgãos de governança: Conselho de Administração, Comitê de Investimentos e Conselho Fiscal. A manutenção dessa estrutura implica um custo extra para as organizações criarem seus fundos patrimoniais no modelo da Lei nº 13.800/2019, sem proporcionar qualquer benefício adicional. Por essa razão, as OSCs formalmente constituídas e que possuem recursos aplicados para financiar sua atuação não têm estímulo para adotar esse instrumento conforme previsto na lei supracitada. Além disso, permanecem dúvidas sobre o tratamento tributário dispensado às OGFPs e sobre a tributação das doações recebidas e feitas pelos fundos, o que gera insegurança jurídica e dificulta a difusão desse modelo.

Desafios

Um dos desafios dos fundos patrimoniais é tornarem-se um instrumento atrativo para as OSCs. O modelo proposto pela Lei nº 13.800/19 determina que a entidade gestora adote uma estrutura mínima de governança e estabelece um conjunto de regras sobre a forma de utilização do recurso, sem apresentar contrapartidas vantajosas para quem opta pelo modelo. Outro desafio é conseguir atrair recursos para a formação de fundos patrimoniais, o que torna-se ainda mais difícil no contexto de crise econômica que o Brasil vem enfrentando. A tendência é que os recursos disponíveis tornem-se mais escassos, havendo uma redução da disposição de doar para causas de interesse público.

Um instrumento que poderia potencializar a atração de recursos para os fundos seria a utilização da Lei de Incentivo à Cultura, que ainda depende de regulamentação pelo Executivo. As diversas mudanças ocorridas na Secretaria Especial de Cultura desde o início do atual governo, em 2019, acabam atrasando a regulamentação do uso das doações incentivadas para fundos de cultura e dificultando que as OSCs mantenham um diálogo com o poder público.

Um risco para os fundos patrimoniais é reproduzir a lógica da legislação sobre o terceiro setor no Brasil e ter regramentos próprios para situações ou causas específicas. Já há portaria criando regras próprias para os fundos patrimoniais de apoio à ciência, tecnologia e inovação; assim como tramita no Congresso Nacional uma proposta para regulamentar os fundos emergenciais. Essa profusão de regras, ao invés de fomentar o uso do instrumento, pode tornar ainda mais complexo seu uso.

Oportunidades

Um dos fatores que contribuiu para a promulgação da lei que regula os fundos patrimoniais no Brasil foi a mobilização feita pelas organiza-

ções. Desde 2018, essas entidades estão articuladas na Coalizão pelos Fundos Filantrópicos, que tem atuado para coordenar as ações de *advocacy* voltadas ao aprimoramento desse instrumento. É notável não apenas o engajamento promovido pela Coalizão, mas também o acúmulo de reflexões - eventos, publicações, cartilhas - produzidos pelas OSCs nesses últimos anos.

Como pontuado anteriormente, os fundos patrimoniais da Lei nº 13.800/2019 são uma oportunidade para apoiar, especialmente, as entidades públicas. Assim, esse é um instrumento a ser explorado pelas organizações filantrópicas interessadas em fazer aporte de recursos para instituições públicas, como por exemplo museus ou universidades. Essa é inclusive a aposta do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que recentemente abriu um processo público para modelagem do fundo patrimonial do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), uma autarquia federal responsável pela gestão direta de 30 museus.

O interesse de determinados entes do poder público sobre o tema é algo que pode ser aproveitado pelas OSCs. Um exemplo é a portaria editada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), que estabelece regras específicas para a criação de fundos patrimoniais para ciência, tecnologia e inovação. O mesmo ministério organizou, em 2020, uma série de webinários^{**} para debater o tema. Deve-se destacar também o Ministério da Economia, que tem tratado do tema por meio da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Enimpecto).

Com a emergência da covid-19 surgiram diversas iniciativas da sociedade civil voltadas a combater os efeitos da pandemia. Algumas delas são focadas na criação de fundos - não necessariamente no modelo da Lei nº 13.800/2019 - para captar doações e destinar às ações de enfrentamento à covid-19. Em setembro de 2020, foi apresentado o PL nº 4450, pelo senador Antonio Anastasia, que visa regulamentar a criação de fundos emergenciais em situação de calamidade pública.

2. Formalização e Gestão

A liberdade de associação, desde que para fins lícitos, está assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 5º, XVII-XXI). A única proibição constitucional é a de criação de associações paramilitares. A

* Portaria nº 5.918, de 30/10/2019.

** MCTI. MCTI promove série de webinários sobre fundos patrimoniais. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Sala de Imprensa, Brasília, 19 ago. 2020. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/open-cms/salaImprensa/noticias/arquivos/2020/08/MCTI_PROMOVE_SERIE_DE_WEBINARIOS_SOBRE_FUNDOS_IMOBILIARIOS.html Acesso em: 25 abr. 2021.

Constituição Federal estabelece ainda que a criação de associações independe de autorização governamental, que é vedada a interferência estatal em seu funcionamento e que elas só podem “ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado” (BRASIL, 1988, Art. 5º, XIX).

A forma que as organizações sem fins lucrativos podem assumir – isto é, sua personalidade jurídica – é estabelecida pelo Código Civil. A principal delas é a associação, personalidade que representa mais de 82% das organizações existentes no Brasil. A associação caracteriza-se por ser um conjunto de pessoas organizado para fins não econômicos. Como o foco está na reunião de pessoas com um interesse comum, não se exige que as associações possuam um patrimônio mínimo para sua constituição. Uma outra personalidade jurídica prevista no Código Civil são as fundações, que são constituídas por um patrimônio destinado a finalidades de interesse público”. Diferentemente das associações, no caso das fundações exige-se um patrimônio inicial para constituição. Essa é uma das razões que explica o motivo da grande maioria das organizações no Brasil serem associações. Por último, há uma terceira personalidade jurídica prevista no Código Civil, as organizações religiosas, que são definidas e constituídas para uma finalidade específica. Ainda que existam diferenças claras entre essas personalidades, elas não conseguem representar a variedade de perfis das organizações que existem atualmente no Brasil.

O processo de constituição das organizações, em geral, é considerado simples e pouco custoso (SZAZI; STORTO, 2015). A prática, no entanto, indica que os processos têm sido mais burocráticos e custosos para as OSCs do que poderia se pressupor em um primeiro momento. No caso das fundações, há uma peculiaridade que torna o processo ainda mais complexo que é a fiscaliza-

* Em abril de 2021 o Brasil possuía 781,922 organizações, sendo 647,003 (82,75%) desse total associações (IPEA, 2021).

** Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de:

- assistência social;
- cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III – educação;
- saúde;
- segurança alimentar e nutricional;
- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; IX – atividades religiosas; e X – (VETADO) (BRASIL, 1988, Art. 62).

ção pelo Ministério Público. Essa situação, contudo, será abordada mais adiante no item sobre supervisão.

Destaca-se, ainda, que as associações são livres para operarem sem personalidade jurídica, portanto o registro não é obrigatório. Porém, como o país adota o modelo de Civil Law, a personalidade jurídica é essencial para firmar relações jurídicas e possuir bens. As OSCs constituídas em outro país que desejam atuar no Brasil de acordo com seus atos constitutivos e ser administradas por pessoas sem domicílio no país – ou seja, sem fundar uma associação local – precisam se submeter a um trâmite especial no Ministério da Justiça. Esse processo ocorre antes do registro no serviço notarial.

A personalidade jurídica assumida pelas OSCs – associação, fundação ou organização religiosa – é irrelevante para o acesso a benefícios fiscais. A concessão dos benefícios, no Brasil, depende da natureza da atividade exercida pela organização. A legislação determina que, para acessá-los, as OSCs devem prever áreas de atuação específicas em seus atos constitutivos. Além disso, as organizações devem possuir certificações ou títulos, concedidos pelo poder público, que reconhecem o cumprimento das exigências necessárias para obter a imunidade ou isenção tributária. Também não há transparência sobre as imunidades e isenções concedidas, não sendo divulgadas, de forma sistematizada, informações sobre as organizações que acessam os benefícios fiscais.

2.1. Constituição

Problema

Como indicado acima, a natureza jurídica que as entidades privadas e sem fins lucrativos podem assumir, conforme previsto no Código Civil, são três: associação, fundação e organização religiosa. Esta última foi introduzida no ordenamento brasileiro em 2003, concedendo uma personalidade própria para a formalização de instituições com finalidade religiosa. Inicialmente, cabe pontuar que cada tipo jurídico parte de critérios distintos. No caso da associação, trata-se de um conjunto de pessoas reunidas para determinado fim comum, sem existir uma delimitação de qual seria essa finalidade. Já a fundação é a reunião de um patrimônio para ser utilizado em algumas das finalidades previstas no Código Civil, em geral classificadas como de “interesse público”. Por fim, a marca principal da organização religiosa é a finalidade, que só pode ser uma, a de manifestação e exercício de fé, crença ou filosofia de vida.

O problema principal é que **essas naturezas jurídicas não conseguem abarcar a diversidade de perfis das organizações que existem no Brasil.**

Dentre as três, a associação é a natureza que predomina. No entanto, varia muito o tipo de entidade que adota essa personalidade. Podem ser associações as entidades profissionais e de classe, os fundos de pensão, os fundos garantidores de crédito, os consórcios públicos de direito privado, entre outras¹. Isso exemplifica como as associações podem ser constituídas para as mais diversas finalidades, tanto atreladas a interesses mais gerais da sociedade, como a interesses específicos do grupo que a constituiu (como é bem característico das entidades de classe ou profissionais). Outra diferenciação que a personalidade jurídica não oferece é entre as entidades filantrópicas, que repassam recursos para outras organizações, e as organizações com perfil mais de base ou comunitárias.

Implicações

A consequência da impossibilidade de diferenciar as entidades a partir de sua natureza jurídica é a profusão de normas que tentam, de alguma forma, criar essa distinção. Por isso, temos previsto na legislação brasileira (federal, estadual e municipal) uma série de títulos, registros e certificações. Um dos objetivos desses instrumentos é funcionar como um “mecanismo de diferenciação” das OSCs, que permite acessar determinados benefícios fiscais ou que sejam enquadradas em regime jurídico específico de contratualização com o poder público (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014). Ainda que as certificações mais conhecidas sejam emitidas pelo governo federal, estados e municípios também podem criar as suas próprias. Essa diversidade de títulos, registros e certificações dificulta a gestão das OSCs, que convivem com diversas regras e exigências.

A elaboração de políticas públicas e regramentos torna-se ainda mais complexa, já que um perfil muito distinto de entidades adquirem a forma de associação. Há alguns esforços de análise que tentam compreender melhor esse universo e estabelecer critérios para diferenciá-las. O Ipea, por exemplo, classifica as OSCs existentes no país de acordo com a finalidade de atuação. De acordo com o Mapa das OSCs, plataforma gerida pelo instituto, 47,4% das organizações brasileiras são voltadas para o desenvolvimento e defesa de direitos; 22% são entidades religiosas; 13% têm como finalidade cultura e recreação; e 4,3% são de assistência social (Ipea, 2021).

¹ Conforme classificação da Comissão Nacional de Classificação (Concla) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2016/399-9-associacao-privada>. Acesso em 22 abr. 2021.

Por fim, ainda que sejam utilizados alguns termos para fazer a diferenciação entre as OSCs, como os conceitos não são legalmente definidos, há uma grande variedade de interpretações sobre eles. Um exemplo é justamente “organizações filantrópicas”, categoria que é interpretada de forma diferente a depender do interlocutor.

Desafios

Um dos principais desafios nesse ponto é a construção de uma proposta comum. Há um consenso entre as OSCs de que as certificações precisam ser revistas e que um passo importante foi dado com a aprovação da Lei 13.019/2014, que caracteriza as entidades sem fins lucrativos como organizações da sociedade civil a partir de determinados critérios, sem que para isso seja necessário qualquer reconhecimento pelo poder público. No entanto, há pouca reflexão sobre o problema em si, e a promoção de mudanças nesse sentido não tem sido foco de articulações nem das organizações. Por isso, **não há propostas definidas colocadas no debate público sendo defendidas pelas OSCs.**

Além disso, qualquer alteração legal que caminhe para criar uma distinção positiva entre as OSCs, que vise fortalecê-las, demanda do poder público um trabalho de levantamento de dados, análises e diálogo com a sociedade civil. Infelizmente, os esforços do governo federal nos últimos anos tem sinalizado no sentido oposto do que seria necessário ser feito.

Oportunidades

A criação de um marco legal amplo do terceiro setor, que não trouxesse como única preocupação reger a transferência de recursos públicos para OSCs e que fosse elaborado a partir de um processo de diálogo e reflexão ampla com o setor, seria uma maneira de propor soluções para esse problema. A sugestão foi apresentada por uma das pessoas entrevistadas:

“O primeiro grande ponto, que é mais conceitual, é que não se vê, do ponto de vista da economia, do ponto de vista da estruturação da sociedade, do ponto de vista normativo, não se vê as organizações da sociedade civil, o *nonprofit sector*, como um setor mesmo, que precisa merecer atenção inclusive jurídica. A existência do entendimento de que nós somos um setor da economia faz com que os agentes econômicos e jurídicos e políticos não operem para o desenvolvimento do próprio setor. Então são pouquíssimas proposições legais, por exemplo, que são feitas em nome do setor, não há um marco legal efetivo sobre o que é o *nonprofit sector*, o que são *nonprofit organizations*. [...] E você tem muita norma sendo criada que impacta diretamente sem levar em consideração o setor.”

2.2. Registro

Problema

Antes, cabe ressaltar que este ponto parte das exigências feitas às associações, a principal personalidade jurídica assumida pelas OSCs no Brasil. Ainda que existam análises que considerem o processo de formalização de OSCs no Brasil desburocrático e acessível, organizações entrevistadas para essa análise indicaram **os custos e as exigências feitas pelos cartórios** como um problema. Essa problemática, que afeta principalmente associações menores e de atuação junto à população vulnerável, foi apontada por uma pessoa entrevistada:

"A grande maioria das organizações, coletivo ou grupo [...] não quer saber de institucionalidade. [...] Do ponto de vista da legislação, nós sabemos que a grande maioria das organizações tem que ter uma ata, uma assembleia, uma reunião; faz uma ata e registra no cartório. A grande maioria não tem o dinheiro para fazer isso. [...] E muitas organizações no momento estão com esse problema: não fizeram assembleia, não acham que podem fazer pela internet, outras não confiam, [...] então tem muitos entraves que parecem que são burocráticos."

Conforme resguardado pela Constituição, não se exige autorização estatal para constituição das OSCs. Basta que as entidades registrem os documentos básicos que atestam a sua criação no Registro Civil de Pessoas Jurídicas. A personalidade jurídica é outorgada automaticamente com o registro, não sendo necessária qualquer comunicação aos entes públicos. Entretanto, a personalidade jurídica só se torna efetiva com a obtenção fiscal federal, que é necessária para abrir contas, emitir notas fiscais, admitir empregados, dentre outras. Além disso, as OSCs também podem precisar de outras licenças e autorizações para seu funcionamento regular, emitidas por diferentes órgãos públicos, como autorização de funcionamento do estabelecimento.

Atualmente, exige-se que as OSCs registrem no cartório não apenas os documentos constitutivos, mas também outras informações que produzem efeitos em relação a terceiros, ou seja, para além dos seus associados. Nesse caso, eventuais alterações em seus estatutos, informações sobre quem são os

membros associados que compõem as instâncias de governança, quem pode representá-las e as atas das reuniões da instância máxima de governança – as Assembleias Gerais – devem ser registradas em cartório. Para realizar esses registros, as associações devem pagar emolumentos, que são os custos dos serviços prestados pelos cartórios. Os valores são todos tabelados, ou seja, o preço pago pelo serviço será sempre o mesmo independente do cartório. Esses custos foram apontados nas entrevistas como uma barreira para as organizações manterem sua regularidade, especialmente no contexto atual que muitas sofreram impacto econômico com a pandemia da covid-19.

Outra dificuldade são as exigências feitas pelos cartórios para registro dos documentos. O regramento para averbação de documentos é pouco claro e acessível, principalmente em questões importantes para OSCs – como quais informações e documentos devem ser entregues, quais assinaturas devem constar nos documentos, se é necessário reconhecimento de firma das assinaturas –, e sequer é seguido pelos próprios oficiais dos cartórios, que acabam por estabelecer suas próprias regras individualmente. É interessante a opinião dos entrevistados sobre a atuação do serviço notarial: “vai em um Cartório e vê como as pessoas trabalham. As pessoas trabalham achando que elas estão te fazendo um favor, elas são grosseiras, elas acham que podem ser grosseiras, você que tem que ser educado”.

Dessa forma, as organizações compreendem o processo de registro como algo burocrático, complexo e trabalhoso, posto que um único registro pode demandar acionamento do cartório repetidas vezes.

Implicações

Durante as entrevistas foi apontado que muitas associações, principalmente as menores e que atuam em regiões periféricas, com população em situação de vulnerabilidade social, têm pouco conhecimento sobre as regras de registro e manutenção de uma OSC. Dessa forma, há uma parcela que prefere não se registrar para evitar a burocracia. Além disso, aquelas que optam por se registrar gastam tempo e recursos para manter a sua atividade regular. Também há situações em que as OSCs não conseguem manter suas obrigações em dia, devido à dificuldade de arcar com os custos de um serviço de contabilidade ou assessoria jurídica, e por não terem experiência para enfrentar os procedimentos burocráticos por si só. Como resultado, o registro na Receita Federal fica suspenso.

Esses problemas são um grande obstáculo para as associações principalmente no que diz respeito à captação de recursos, porque os grandes doadores e financiadores só realizam repasses para instituições que têm CNPJ – em algumas situações por exigência legal – e que estão em situação regular. Às vezes recorre-se ao "empréstimo de CNPJ": os coletivos e grupos que não querem se formalizar ou as associações em situação irregular buscam uma parceira que tenha a devida inscrição na Receita Federal para figurar como receptora da doação. Conforme uma das entrevistas realizadas:

"A gente começou mais ou menos a instalar um modelo de *fiscal sponsor* – sempre pra quem não tem CNPJ arrumar uma organização parceira, Faz um contrato tripartite, criando um elo entre a organização. Como a gente trabalhava com quem tá recebendo a doação não só na atividade propriamente dita, mas na gestão da organização, nos demonstrativos financeiros, porque faz parte da nossa ideia fortalecer a estrutura dessas organizações... Então o *fiscal sponsor* na verdade era um canal para o dinheiro chegar lá, mas a gente ia trabalhar todo o tempo ali para ajudar a estruturar aquela organização. [...] Hoje, cada vez mais, primeiro as organizações começam a cobrar taxa de administração, e taxas de administração cada vez maiores. [...] Além disso, a gente começa a ter problemas assim, você não tem muitas organizações que estão estruturadas o suficiente para ser *fiscal sponsor* de outra [...], dispostas, que estão com a situação regularizada."

Desafios

Há pouco interesse das OSCs em se engajarem para promover mudanças no processo de registro no Brasil. Um dos sinais desse desinteresse é a ausência de um debate público sobre o tema, bem como de propostas concretas de melhorias. Cabe ainda pontuar a falta de diálogo que há entre as OSCs e os principais atores que implementam essas medidas, os cartórios.

Oportunidades

Apesar de todas as dificuldades, a pandemia da covid-19 abriu a possibilidade de diversos procedimentos e exigências serem revistos e simplificados. A necessidade de comparecimento presencial nos cartórios e da assinatura física de documentos são alguns exemplos de mudanças, sendo acelerado o processo de

digitalização dos pedidos de registro e reconhecida legalmente a validade da assinatura digital em documentos. A autorização legal para realização de assembleias virtuais até 30 de outubro de 2020, ainda que não haja disposição nesse sentido nos estatutos sociais das entidades, é mais uma mostra das alterações positivas que o contexto produziu. Nesse sentido, está em tramitação o PL 5.546/2020, que altera o Código Civil, "para autorizar a realização de assembleias, reuniões e votações por meios eletrônicos em associações, fundações e organizações religiosas".

2.3. Tratamento tributário

Problema

No Brasil, os três níveis federativos – União, estados e municípios - têm capacidade para instituir tributos. Dessa forma, é possível que sejam concedidos benefícios fiscais para as OSCs em cada um desses níveis. O problema apontado com mais frequência pelas análises existentes e pelas OSCs entrevistadas é a **concessão de forma desigual dos benefícios fiscais às organizações, exigindo requisitos distintos e burocráticos**. Não são todas as organizações que têm acesso aos benefícios fiscais que, em geral, são concedidos a partir da área de atuação da organização, como por exemplo educação, saúde, direitos humanos, meio ambiente, entre outras. Dessa forma, não há vinculação entre a personalidade jurídica adotada pela organização e o tratamento tributário dispensado a ela.

O principal benefício fiscal concedido às OSCs é a imunidade tributária, a qual impede a tributação nos três níveis federativos. A imunidade está prevista na Constituição Federal (Art. 150, IV, c) e estabelece que a renda, o patrimônio e os serviços prestados pelas organizações de educação e assistência social não podem ser tributadas pela União, estados e municípios. Por garantir a não tributação de forma ampla (renda, patrimônio e serviços) e por estar resguardada pela Constituição, a imunidade é o benefício fiscal mais almejado pelas organizações. Esse benefício, no entanto, está restrito a entidades que atuam com determinadas temáticas (educação, assistência social e saúde) e não pode ser acessado pelas OSCs que atuam com outros temas.

Além disso, as OSCs precisam cumprir determinados requisitos para acessar a imunidade tributária, bem como necessitam do reconhecimento do poder público de que atendem às

* Lei 14.010/2020, art. 5.

exigências legais. Os requisitos, no entanto, variam conforme a área de atuação da OSC. O Código Tributário Nacional apresenta os requisitos básicos para a obtenção de imunidade pelas OSCs, sendo, principalmente, não distribuir lucros entre os associados, manter registros contábeis, fazer informes financeiros periódicos, limitar o uso de recursos ao território nacional e empenhar seu capital unicamente para seus fins sociais^{*}. Existem ainda outros requisitos legais, previstos em outras leis, o que dificulta a compreensão de como utilizá-los. Um desses exemplos é o regramento sobre a remuneração de diretores das OSCs isentas e imunes^{**}. Os requisitos são: (a) a remuneração dos dirigentes estatutários deve ser inferior a 70% do limite dos salários dos servidores do Poder Executivo Federal; e (b) o total pago para a remuneração dos dirigentes não deve ultrapassar cinco vezes o valor individual. Caso o poder público ateste o cumprimento desses requisitos, a OSC obtém uma certificação que garante o acesso à imunidade tributária. A complexidade desse modelo foi apontada nas entrevistas:

“O problema tributário para mim começa nas certificações. Na verdade, o problema tributário começa desde a hora que nós fazemos a ata, registramos e somos uma organização sem fins lucrativos. [...] Aí diz que nós temos imunidade, nós nascemos com imunidade. O problema é que depois imunidades e isenções vão se misturando e aí a gente descobre que existem umas certificações, e que elas vão ficando inatingíveis.”

Por outro lado, diferente da restrita imunidade tributária, há um benefício fiscal que é concedido de forma mais ampla para as OSCs: a isenção tributária sobre o imposto de renda e a contribuição social sobre lucro^{***}. Ainda, os estados e municípios podem estabelecer hipóteses de isenções para as OSCs sobre os tributos que têm competência para instituir, como ITCMD, IPVA e IPTU. Dessa

* Lei nº 5.172/1966, Art. 14.

** Durante anos no Brasil não era possível que OSCs imunes ou isentas remunerassem os seus dirigentes. “Foi a Lei de Utilidade Pública Federal, de 1935, que primeiro instituiu a proibição de remuneração, prevendo como condicionante para reconhecimento da utilidade pública federal das entidades a não remuneração ‘dos cargos da diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos’. Tal dispositivo foi replicado em outras normas e a proibição passou a estar prevista em nosso ordenamento como condicionante para: (I) o gozo dos benefícios tributários da imunidade (art. 12, §2º, “a” da Lei nº 9.532/1997) e da isenção (art. 15, §3º da Lei nº 9.532/1997); e (II) obtenção da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (art. 29, I da Lei nº 12.101/2009)” (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2015).

*** Lei nº 9.532/1997, Art. 15.

forma, estados e municípios têm autonomia para definir as hipóteses de isenção para cada um dos seus tributos, bem como os requisitos e trâmites necessários para obtê-los. Nesse sentido, é comum que as organizações precisem obter algum tipo de certificação ou titulação do respectivo ente público reconhecendo o cumprimento dos requisitos para ter direito à isenção. O resultado é que as OSCs convivem com uma série de regramentos burocráticos estabelecidos pelos diferentes entes federativos, o que torna extremamente complexo o acesso aos benefícios fiscais.

Deve-se ainda pontuar que um dos fatores que explicam a prevalência desse modelo – de que para obter acesso à imunidade e isenção tributária é necessário possuir uma certificação – é o fato da natureza jurídica das OSCs não fazer uma diferenciação entre os diferentes tipos de organizações. A concessão do benefício fiscal se justifica pela atuação das organizações em causas que interessam à sociedade de forma mais ampla (“interesse público”), geralmente caracterizadas na legislação pelas temáticas de atuação. Contudo, como foi indicado no item anterior, as associações podem ser constituídas para reunir pessoas com interesses comuns que não necessariamente são aqueles reconhecidos como de interesse público.

Por fim, não há transparência sobre as imunidades e isenções concedidas para as OSCs. Como aponta o Ipea, a principal entidade pública que organiza e analisa os dados das OSCs no Brasil, a indisponibilidade desses dados acaba dificultando a elaboração de políticas públicas relacionadas ao financiamento das organizações (LOPEZ, 2018).

Implicações

A principal consequência é que **poucas organizações no Brasil têm acesso à imunidade tributária**, que corresponde à não tributação da renda, patrimônio e serviços da OSC. Isso ocorre porque a imunidade é restrita a determinadas áreas de atuação (educação, assistência social e saúde) e em razão dos requisitos exigidos para acessá-las. Dessa forma, a atuação na defesa de direitos (ou direitos humanos) não está contemplada na imunidade tributária prevista na Constituição. Há casos de OSCs de defesa de direitos que conseguem acessar esse benefício fiscal, mas isso pode significar ter que adaptar suas atividades para contemplar as exigências legais.

As organizações precisam gastar tempo e recursos para compreender e atender às exigências necessárias para obter uma certificação, o que lhes garante a imunidade tributária. Uma vez obtida essa certificação, ficam obrigadas a seguir às exigên-

cias legais que impõem algumas limitações a sua atuação. Conforme relato de uma organização entrevistada:

"Doação para indivíduo a gente tem tanto problema que nós estamos deixando de fazer. Porque a Receita, em especial na questão do Cebas [Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social], tem um entendimento esdrúxulo de que você, quando tá doando para o indivíduo, na verdade você está passando a isenção que é sua para um indivíduo que não tem isenção e isso é evasão fiscal, ou é fraude ao Fisco. [...] Você não pode dar bolsa para o indivíduo. A gente já quis fazer programa voltado para advogados que apoiam organizações no campo, advogado popular, e dar bolsa para o advogado poder sobreviver um ano e atender organizações pequenas. Não conseguimos fazer os programas de bolsa, porque [com] os programas de bolsa a gente vai encarar dificuldades com esses órgãos a quem a gente responde pelas nossas isenções."

Assim, as entidades que obtêm a tão almejada imunidade tributária têm que conviver com limitações impostas pela interpretação que é feita da lei e com receio contínuo de perderem esse benefício.

Como pontuado, pela ausência de dados disponíveis, não é possível saber quais organizações têm imunidade tributária no Brasil. A princípio, poderia-se supor que as organizações filantrópicas teriam mais acesso a esse benefício por dois motivos: por haver uma grande proporção delas que atua com educação (uma das áreas contempladas na imunidade) e por terem maior capacidade de contratar auxílio profissional para atender aos requisitos legais. No entanto, ainda que a pesquisa feita pelo GIFE aponte que 80% dos associados atue na temática de educação, apenas 3% possuem a certificação de educação^{*} que garante a imunidade tributária (FERRETI; BARROS; 2019). Somadas as porcentagens dos associados do GIFE que possuem alguns dos certificados que garantem imunidade tributária temos apenas 12%^{**} (FERRETI; BARROS; 2019). Assim, nem mesmo entre as organizações filantrópicas associadas ao GIFE há um número expressivo de entidades que gozam de imunidade tributária.

* *Certificado de Entidade Beneficente de Educação – Cebas Educação.*

** *Dentre os associados respondentes do Censo GIFE, 8% declararam que possuem Cebas Assistência, 3% possuem Cebas Educação, e 1% Cebas Saúde.*

Um reflexo de como as regras sobre imunidade tributária são complexas é o número de ações que tramitam no STF sobre o tema. Há controvérsias relacionadas à caracterização das entidades beneficentes de assistência social (quais requisitos devem atender e como legalmente devem ser estabelecidos esses requisitos), ao alcance das imunidades (quais tributos a imunidade engloba) e a quem mais pode ter acesso à imunidade (extensão das imunidades para outras entidades) (MACHADO; PAVAN, 2020).

No entanto, ainda que poucas organizações tenham imunidade tributária ampla, **as OSCs, de forma geral, têm legalmente assegurada a isenção tributária sobre o imposto de renda e o lucro.**

Desafios

O tratamento tributário desigual entre as OSCs dificulta a construção de uma proposta comum de alteração, promovendo uma divisão entre quem tem direito à imunidade tributária no modelo atual, apresentando receio em propor mudanças, e quem não consegue acessar a imunidade e gostaria de ser contemplado. A formação de um certo consenso entre as OSCs, nesse caso, é ainda mais necessária, já que para ampliar a imunidade tributária é preciso alterar a Constituição Federal. Isso exige um quórum qualificado de votação, três quintos dos deputados estaduais e dos senadores.

Há a possibilidade de ampliar as isenções de tributos estaduais e municipais para as OSCs, mas isso também exigiria alterações na legislação dos 27 entes federativos e 5.568 municípios. A divisão de competência para instituição de tributos no Brasil é um obstáculo na promoção de um tratamento tributário próprio para as OSCs.

Outra dificuldade é a ausência de dados públicos. Sem a informação de quantas e quais são as organizações que têm acesso à imunidade e isenção, fica complexo propor mudanças e avaliar o impacto - especialmente orçamentário - de uma proposta de ampliação. Quando se propõem alterações desse tipo, que reduzem a arrecadação do poder público, legalmente exige-se um estudo de impacto. A resistência dos governos em aceitar uma ampliação das possibilidades de não tributação tende a ser ainda maior em um contexto de crise econômica.

Oportunidades

O retorno do debate público sobre reforma tributária, por meio das propostas da PEC 45/2019 e PEC 110/2019, pode ser uma ocasião para propor mudanças

nas imunidades tributárias. Também deve-se atentar para a proposição de uma nova regulamentação dos critérios exigidos das OSCs para acessarem as imunidades tributárias. Decisão recente do STF^{*} definiu que as contrapartidas^{**} exigidas das entidades de educação e assistência social para a obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) são inconstitucionais. Por isso, deve ser editada uma lei complementar, que exige quórum qualificado para aprovação no Congresso Nacional, estabelecendo os novos critérios.

Há também uma proposta defendida há alguns anos pelas OSCs, que é a de criação de um modelo de tributação simplificado para as entidades sem fins lucrativos, semelhante ao Simples Nacional. Por último, as organizações poderiam aproveitar as proposições que frequentemente são apresentadas no Congresso Nacional de parcelamento de dívidas^{***}, geralmente focadas em empresas, que visam restabelecer a sua regularidade fiscal. Ambas as sugestões foram mencionadas em uma das entrevistas realizadas:

"Tem que ter uma legislação tributária para as organizações da sociedade civil. Essa simplificação tributária, seja para pequenas empresas, seja para MEI, seja para as OSCs. [...] A parte tributária é muito enrolada para as OSCs. Isso implica em acertos e erros nossos – e muitos erros nossos significa endividamento. E toda vez que tem um Refis, ele nos coloca igual a uma empresa. [...] O valor que aparece para a gente, ele é muito alto."

2.4. Bancos e acesso ao sistema financeiro

Problema

Outro ponto presente no relato das organizações é a **difficuldade que têm enfrentado para abertura de contas correntes nos bancos e de acesso ao cartão de crédito**. A avaliação das entidades é de que a implementação das medidas do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) em território nacional tem gerado entraves às organizações no sistema financeiro. As entrevistas identificaram que até hoje existem bancos que se negam a oferecer serviços para

^{*} Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.480.

^{**} As contrapartidas estão previstas na Lei n. 12.101/2009.

^{***} Trata-se do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), que, segundo a Receita Federal, "consiste em um regime opcional de parcelamento de débitos fiscais proposto às pessoas jurídicas com dívidas perante a Secretaria da Receita Federal – SRF, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS". RECEITA FEDERAL. Orientações Gerais - Refis. Brasília, DF: Receita Federal, 2000. Disponível em: <http://www.receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/parcelamentos-especiais/parcelamento-refis-2013-programa-de-recuperacao-fiscal-paginas-e-links/orientacoes-gerais-refis#ob>. Acesso em: 4 maio 2021.

OSCs. Um entrevistado cita que "não existe um protocolo no setor financeiro em relação a como lidar com ONGs, então muitos bancos se negam a abrir contas".

Dessa forma, a avaliação feita pelas organizações nas entrevistas é que há um desconhecimento generalizado dos atores do sistema financeiro sobre o que são essas entidades e o que elas fazem. Algumas medidas e regras publicadas nos últimos tempos, que impactaram negativamente as organizações, reforçam essa avaliação. Um exemplo foi a mudança em relação à emissão de boletos bancários, que passou a ter regras mais rígidas de identificação e prazo, o que acabou afetando as doações feitas para as OSCs por meio desse instrumento. Também pode ser citada a necessidade de ir ao banco presencialmente para confirmar a doação recorrente a partir de débito automático na conta. Essas deliberações são tomadas para o combate à lavagem de dinheiro, portanto são importantes e necessárias devido à participação brasileira no GAFI, mas que não levam em consideração o impacto negativo para a filantropia como um todo. Outro sinal dessa omissão é o fato de as doações não serem reconhecidas pelas regras do sistema financeiro, o que leva a serem enquadradas como "pagamentos".

Implicações

Essas dificuldades implicam um desafio para a captação de recursos das OSCs e manutenção da filantropia no país como um todo. Ter acesso ao sistema bancário é essencial para a movimentação de capital e para fazer transações financeiras. Trata-se de respeitar a autonomia das OSCs para gerir seus próprios recursos. Além disso, novas regras para o setor financeiro, resultantes de recomendações do GAFI, estão amplamente relacionadas com a captação de recursos, na medida em que dificultam as doações para organizações sem fins lucrativos.

Desafios

O principal desafio nessa frente é a forma como são implementadas as medidas do GAFI no Brasil. Segundo a Recomendação n. 8^o do GAFI, as organizações "são particularmente vulneráveis" e podem ser utilizadas como meio para financiamento do terrorismo. O GAFI determina em suas recomendações que deve-se exigir que instituições financeiras possuam políticas, controles e proce-

* A política que alterou o processo de emissão de boletos de pagamento ficou conhecida como "Nova Plataforma de Cobrança" e foi proposta pelo setor bancário. Mais informações em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3150/1094/pt-br/servicos-novo-plataforma-boletos>

** As recomendações estão disponíveis em: GAFI. Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação: as recomendações do GAFI. S. L.: 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>. Acesso em: 3 maio 2021.

dimentos que permitam administrar e mitigar os efeitos negativos da adoção de medidas para combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Entretanto, nota-se que até aqui as políticas adotadas pela administração pública brasileira não tiveram a preocupação de avaliar o impacto para as OSCs. Percebe-se um desconhecimento generalizado dos atores que fazem parte do sistema financeiro sobre o que são as organizações, quais trabalhos realizam e como se financiam. A ausência de espaços de interação entre atores do sistema financeiro e OSCs também dificulta que sejam criados canais de diálogo entre eles.

Oportunidades

Uma resposta que vem sendo defendida pelas organizações é a criação de um tipo específico de regramento para as doações, que reconheça essa forma de transferência de recurso e a diferencie dos pagamentos em geral. O engajamento das organizações no assunto resultou na apresentação do projeto de lei conhecido como Marco Bancário das Doações (PL 3.384/2019), que propõe alterações na lei que dispõe sobre o Sistema de Pagamentos Brasileiro.

"A gente propôs o projeto de lei do marco bancário da doação, que é uma forma de incluir no ordenamento financeiro as doações como uma transação financeira separada do pagamento, para que o sistema financeiro crie instrumentos e identifique a doação de forma diferente do pagamento, tanto para evitar fraude como para construir instrumentos que atendam à necessidade do setor."

Outro ponto a se ressaltar é a articulação das OSCs para monitorar a implementação das medidas do GAFI, de forma a garantir que sejam respeitadas a integridade e a reputação das organizações da sociedade civil e evitado o cerceamento de sua atuação, por meio da Global NPO Coalition on FATF*. O trabalho realizado por esse grupo tem se desdobrado na criação de articulações locais, voltadas a realizar um acompanhamento mais próximo dos efeitos da adoção das recomendações para as OSCs. No Brasil, foi criada no final de 2020 a Coalizão das OSCs pelo GAFI, que tem liderado o debate sobre o tema.

* Informações sobre essa coalizão estão disponíveis em: <https://fatfplatform.org>.

3. Autonomia

Como já foi apontado em item anterior, a liberdade de associação está assegurada pela Constituição Federal, sendo vedado que o Estado interfira no funcionamento das organizações (Artigo 5º, XVIII). Dessa forma, não há autorização constitucional para que qualquer legislação estabeleça a supervisão das associações por parte do poder público. Da mesma maneira, não há restrições legais ao engajamento político das OSCs no Brasil nem legislação que regule o *lobby* no país. A liberdade assegurada pela Constituição também se estende à sua participação no debate político, não havendo limitações à realização de campanhas, de atividades de incidência política – participação em audiências públicas, reunião com representantes do poder público, apoio ou rejeição a proposições legislativas – e de apoio a candidaturas políticas. É possível, no entanto, que as próprias organizações proponham essas restrições em seus estatutos sociais

Na legislação brasileira, há dois casos de restrição legal nesse sentido. Um deles está relacionado às organizações qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Trata-se de uma certificação concedida pelo Ministério da Justiça a OSCs que cumprem determinados requisitos, o que permite que elas firmem parcerias com o estado e recebam recursos públicos. Para as organizações qualificadas como OSCIPs, há uma vedação para que elas participem “em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas” (Lei nº 9.790/1999, Art. 16). A outra restrição aplica-se às OSCs que recebem doações incentivadas de empresas. Nesses casos, as organizações beneficiadas ficam proibidas de participar de “campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas” (Lei nº 13.019/2014, Art. 84-C, parágrafo único).

No entanto, ainda que seja constitucionalmente garantida, nota-se um crescimento do desrespeito à autonomia das organizações e de ameaças de controle. Há situações nas quais o poder público excede o respaldo legal que possui para exigir determinadas obrigações, como no caso das parcerias firmadas com as OSCs, ou para exercer um controle específico, como ocorre com a fiscalização do Ministério Público sobre as fundações. Há ainda casos concretos de restrição do espaço de atuação da sociedade civil, tentativas de controle e monitoramento, bem como criminalização da atuação das organizações, em especial daquelas que atuam com meio ambiente .

Nesse cenário, o monitoramento e as ações de *advocacy* pela sociedade civil fazem-se ainda mais necessários. A realização dessas atividades e o engajamento das OSCs demanda recursos humanos, tecnológicos e, especialmente, financeiros. Por isso, é fundamental o apoio da filantropia brasileira às OSCs em geral, especialmente no fortalecimento institucional, para que sejam resilientes nesse período. O risco de deterioração do ambiente de atuação das OSCs também é percebido pela filantropia. Segundo o Censo GIFE 2018, 36% dos respondentes indicam um contexto menos favorável para as OSCs que apoiam ou com que têm parceria e 39% percebem uma piora para o campo em geral. Dessa forma, há uma abertura para ampliar o engajamento da filantropia, pois a tarefa de defesa da sociedade civil e da democracia brasileira deve ser compartilhada por todo o ecossistema.

3.1. Controle pelo Ministério Público

Problema

Um dos problemas identificados em relação à supervisão está relacionado à fiscalização que o Ministério Público exerce sobre as fundações. O Código Civil, em seu artigo 66, exige que as fundações sejam fiscalizadas pelo Ministério Público do estado em que estão situadas. Como as fundações se caracterizam por serem formadas por um patrimônio destinado a uma determinada finalidade pública, cabe ao Ministério Público zelar para que seja respeitada a vontade do doador e que os recursos sejam utilizados conforme o interesse público indicado.

A principal questão é que **não há uma definição sobre critérios relacionados à formalização e gestão das fundações**, como por exemplo se há um patrimônio mínimo para criação de uma fundação. Assim, **cabe ao Ministério Público de cada estado estabelecer essas definições**, o que gera regras distintas a depender da localização da fundação. A percepção das pessoas entrevistadas é de que: "a legislação, ela não é clara, ela não é clara o suficiente, e o quanto ao que os órgãos de fiscalização, no caso o Ministério Público, que atua como um supervisor/fiscalizador... ele faz o que ele bem entende".

Ademais, embora a previsão dessa supervisão e controle esteja na legislação, representantes de fundações apontam que existe uma dificuldade por parte do Ministério Público de compreender a realidade dessas organizações. Os documentos que as fundações devem apresentar ao MP como prestação de contas, plano de trabalho, orçamento anual, bem como seu modelo de governança, são na prática muito engessados; os critérios para aceitação

desses documentos são extremamente elevados, o que dificulta ainda mais o funcionamento e manutenção das entidades. Uma das entrevistadas chegou a apontar que “absolutamente tudo que você faz você precisa de autorização do Ministério Público”.

Esse monitoramento pelo MP e as dificuldades que ele impõe no dia a dia das organizações é um dos fatores que explicam por que muitas entidades optam por se formalizar como associação em vez de fundação. Mesmo organizações conectadas a empresas, que dispõem de um patrimônio inicial para sua formação, passaram nos últimos tempos a adotar o modelo de associação.

Implicações

Esse acompanhamento por parte do Ministério Público burocratiza a gestão das fundações e faz com que as pessoas que trabalham nelas gastem parte do seu tempo tentando dar conta das exigências feitas. O monitoramento também cerceia a capacidade inovativa dessas entidades, que, para evitar questionamentos, muitas vezes optam por adotar o caminho mais convencional. Segundo o relato de uma das pessoas entrevistadas para este estudo ao descrever o impacto do acompanhamento pelo Ministério Público, “a gente deixa de fazer coisas, de mexer, de ajustar, de criar coisas [...] para não ter que fazer um processo desse de pré-aprovação. [...] É tudo muito complexo. [...] Acho que dificulta muitíssimo a uma gestão regular das organizações”.

O resultado é a redução da capacidade das fundações de propor inovações e, institucionalmente, de atuar nas atividades fins, pois precisam dedicar tempo e recursos para dar conta das atividades meio.

Além disso, recentemente houve alguns episódios em que o MP também tem compreendido que o seu papel de monitoramento se estende a todas as organizações que recebem recursos públicos. Nesse sentido, as promotorias estaduais especializadas em fundações têm exigido das OSCs, incluindo as associações, a apresentação de prestação de contas diretamente para o MP. Até o momento são conhecidos dois casos desse tipo de exigência, do MP do estado do Pará e do Distrito Federal^{*}. Assim, deve-se atentar para essas solicitações do MP que impõem uma nova exigência e custo às OSCs que realizam parcerias com o poder público: além de prestar contas para a própria administração pública, têm também que se reportar ao MP.

^{*} *Provimento Conjunto 005/2020-MP/PGJ-CG.*

^{**} *Portaria nº 1, de 23 de fevereiro de 2021.*

Desafios

O principal desafio do controle pelo Ministério Público é que esse acompanhamento está legalmente previsto apenas para os casos das fundações. Dessa forma, uma parcela pequena das OSCs são impactadas. Segundo dados do Ipea, em 2021, menos de 2% das OSCs existentes no Brasil são fundações. Assim, pode ser difícil engajar outras organizações, como associações, para promover mudanças. Além disso, no caso das fundações, esse acompanhamento está estabelecido no Código Civil, o que demandaria alterações nessa lei.

Oportunidades

Uma vantagem é que, ainda que não sejam tão numerosas, as fundações têm um histórico de articulação e de engajamento em temas relevantes para o setor. Diversos estados contam com entidades representativas dessas articulações, como a Associação Paulista de Fundações (APF), em São Paulo; a Fundamig, Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado, em Minas Gerais; a Funperj, Federação de Fundações e Associações do Rio de Janeiro, entre outras.

3.2. Criminalização burocrática*

Problema

Uma tendência que tem sido observada em análises mais recentes e que também foi mencionada nas entrevistas é **criação de obstáculos, por parte da administração pública, ao demandar a execução de exigências e procedimentos excessivos**, especialmente em situações nas quais a legislação permite que ela exija o cumprimento de obrigações pelas OSCs. A possibilidade do poder público demandar o cumprimento de certas obrigações surge, especialmente, nos casos em que ele formaliza parcerias com as organizações. Em razão da necessidade de assegurar a utilização correta e transparente dos recursos públicos, são impostos alguns encargos para as organizações que re-

* "Cunhou-se o termo "criminalização burocrática" para designar esse fenômeno que se concretiza especialmente pela via administrativo-burocrática e por meio do enredamento em incontáveis procedimentos, que muitas vezes drenam as capacidades institucionais das OSC e se materializam na forma de passivos fiscais ou administrativos. Ambiente com obstáculos à existência das organizações, por consequência, impacta negativamente a atuação das OSC e drena a capacidade de intervenção positiva e reação assertiva da sociedade. Em nossas pesquisas recentes, temos identificado que a criminalização burocrática das OSC se materializa com o tratamento desigual, não isonômico das OSC com relação a outros tipos de pessoa jurídica, por meio dos mesmos padrões que o preconceito institucional se manifesta com relação a outros grupos vulneráveis de nossa sociedade." (LOPES; STORTO; REICHER, 2019, p.72).

cebem esses recursos. Atualmente, a legislação prevê diferentes regimes de parcerias entre o poder público e as OSCs^{*}. Em comum, todas exigem que as organizações, ao receberem recursos públicos por meio da parceria, entreguem relatórios e prestações de contas^{**}. Contudo, o problema aqui identificado está para além das exigências legais, ainda que elas muitas vezes deem respaldo para esse comportamento. Percebe-se, portanto, situações em que o governo se aproveita da sua prerrogativa para exigir informações mais detalhadas, algumas vezes para além do que está previsto em lei, ou para demandar que seja percorrido repetidas vezes determinado processo, de forma a demandar tempo e dedicação das organizações para atender às requisições feitas.

Implicações

O gasto excessivo de tempo para responder às demandas impacta negativamente a capacidade institucional das OSCs, fazendo com que tenham que reduzir o tempo de dedicação às atividades fins. Em razão da burocracia e das exigências feitas, as OSCs ficam desencorajadas a acessar recursos públicos e acabam buscando outras fontes de recursos. Além disso, o poder público pode impor sanções às OSCs caso entenda que houve descumprimento do que foi acordado, podendo inclusive impedir a celebração de parcerias com o poder público por um período determinado.

Desafios

Identificar e mapear os casos em que a administração pública comete excessos e avaliar o impacto para as OSCs é o primeiro obstáculo para compreender melhor esse problema. Ainda que as cobranças exageradas possam desestimular a busca por financiamento público, a dificuldade de encontrar alternativas de captação coloca várias entidades como dependentes desses recursos.

Outro desafio diz respeito à atuação dos funcionários públicos. Uma entrevistada apontou que uma mudança no comportamento dessas pessoas seria a principal alteração necessária para resolver este problema:

** As parcerias entre OSCs e poder público são regidas, especialmente, pelas seguintes leis: Lei nº 9.637/1998, Lei nº 9.790/1999 e Lei nº 13.019/2014.*

*** No caso específico das parcerias firmadas com o poder público com base na Lei nº 13.019/2014, exige-se que as organizações divulguem em sua página na internet e em sua sede informações como o nome do órgão com quem celebraram a parceria, a descrição do objeto, o valor da parceria e da remuneração da equipe.*

“Formação de pessoal dentro dessas estruturas governamentais que são encarregadas de registro e supervisão do trabalho das organizações. Formação no sentido de que elas possam estar ali para apoiar o desenvolvimento, ao invés de estar aí para boicotar o trabalho, que é o que elas acabam virando.”

Oportunidades

O MROSC já contém o fundamento legal para que a avaliação das parcerias seja feita primordialmente por meio do controle dos resultados ao invés de focar na prestação de contas. Isso não significa desconsiderar a prestação das contas, mas reforçar que não deve prevalecer um controle burocrático em detrimento das metas e resultados alcançados. Dessa forma, é importante reforçar a implementação do MROSC e promover formações sobre a lei. Também vem sendo elaborado um levantamento de casos de criminalização burocrática das OSCs no projeto executado pela Plataforma MROSC, que conta com apoio da União Europeia. Esse estudo, sem dúvida, auxiliará na compreensão mais detalhada do problema.

3.3. Supervisão Governamental

Problema

Nos últimos anos, é possível observar **o surgimento de ameaças diretas de restrição da liberdade de associação por meio de tentativas de controle e supervisão das OSCs.**

Um exemplo foi a edição da **Medida Provisória (MP) nº 870** no início de 2019, que passou a prever competência de supervisão e fiscalização das OSCs pelo Poder Executivo Federal. Além de suscitar diversas dúvidas nas organizações sobre a possibilidade do governo controlar e reduzir sua autonomia, a medida teve sua constitucionalidade questionada tanto no Congresso Nacional quanto no Supremo Tribunal Federal¹. A mobilização das organizações para reverter essa previsão resultou na revisão do texto da MP, que foi aprovada pelo Congresso Nacional prevendo apenas a competência de articulação do Governo Federal (Lei 13.844/2019, artigo 5º, XI), o que já tinha disposição em legislação prévia.

Ainda, num episódio emblemático de recrudescimento da supervisão e falta de transparência, o presidente Jair Bolsonaro **nomeou um agente da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) para o cargo de “Coordenador-Geral de Articulação com Organizações da Sociedade Civil”**. Porém, a nomeação

¹ ADI 6.076.

não continha o nome do agente designado para o cargo da Secretaria de Governo da Presidência, apenas um número de matrícula. A nomeação foi anulada por uma decisão da Justiça Federal, após a ONG Conectas Direitos Humanos propor uma ação civil pública.

As entrevistas mostram que há setores mais atingidos por essa intimidação:

“Tem também organizações que, dependendo da área, por exemplo meio ambiente, movimentos de direitos humanos, feminista – mas no campo do aborto –, de apreensão de material, ou de pressionar pessoas que defendem isso, inclusive da área da justiça, de ter que sair do país. Essa criminalização, esse terror para as pessoas, isso tem sido feito. Porém, em relação às organizações, lógico que esse governo, assim que começou, já foi tentando supervisionar...”

Para dificultar, essas tentativas não estão restritas ao Governo Federal. Há diversas proposições em andamento no Congresso Nacional, propostas por parlamentares, que buscam estabelecer algum tipo de controle sobre as OSCs.

Implicações

Como a maioria dos casos relatados caracterizam-se por serem tentativas de controle pelo governo, a principal consequência é a intimidação das OSCs. Estas também têm sua autonomia (e a liberdade de associação) colocadas em xeque. Esses casos também despertaram um alerta nas OSCs, que passaram a adotar medidas e protocolos de segurança sobre suas atividades, informações e membros da equipe.

A exemplo do que ocorreu com a ABIN, há também um risco de que sejam mobilizadas outras instituições para realizar esse acompanhamento mais próximo das atividades das OSCs. Um ponto de atenção é a instituição da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão criado pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que tem como finalidade “zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento desta Lei em todo o território nacional”. Como a lei entrou em vigor recentemente no Brasil, ainda está em andamento o processo de implementação da ANPD. Nesse sentido, deve-se atentar para que não ocorram desvirtuamentos nas ações realizadas pelo órgão.

* Lei 13.709/2018, Art. 5, XIX.

Desafios

Este ponto, assim como os dois seguintes, é resultado da visão política que predomina hoje no governo federal sobre o papel das OSCs, e sobre o qual não há perspectiva de mudanças enquanto permanecer no poder o mesmo comando político. Trata-se de um governo de extrema-direita, de viés autoritário, que erodiu parte das políticas e processos democráticos acumulados no país nos últimos anos e que coloca em risco permanente o que restou. É fundamental o monitoramento dessas ações pelas OSCs, seja para produzir dados e informações ou para fornecer subsídios para ações de *advocacy*. Tais atividades, no entanto, só são possíveis se houver recursos financeiros disponíveis para seu financiamento. Para isso, é fundamental sensibilizar a filantropia brasileira para apoiar e financiar as ações voltadas a preservar a liberdade de associação e dos pilares que sustentam todo o setor.

A pandemia da covid-19 também impõe desafios extras para as ações de *advocacy* das OSCs. A atuação remota do Congresso Nacional em razão da crise sanitária, assim como a restrição dos temas apreciados nesse período, reduziu as possibilidades de conversas e reuniões com parlamentares e a capacidade de exercer pressão política no momento de votação de propostas de interesse das OSCs.

Oportunidades

Para conter os retrocessos na autonomia das OSCs, deve-se reforçar o diálogo com parlamentares sensíveis ao trabalho das entidades, de forma a contar com aliados para aprovar proposições positivas e conter o avanço na tramitação de proposições negativas. Prova de que há uma parcela de parlamentares próximos é que nas últimas legislaturas foram criadas diversas frentes parlamentares que contam com a participação da sociedade civil, algumas focadas em temas específicos e outras, transversais. O Judiciário também deve ter papel fundamental na preservação das garantias constitucionais. Algumas organizações brasileiras já têm tradição na realização de litigância estratégica e inclusive têm utilizado essa expertise para mobilizar o Judiciário e evitar retrocessos. A percepção, pela filantropia, da deterioração do ambiente é também uma oportunidade para estimular o financiamento e o apoio institucional às OSCs. A atuação relevante das OSCs no combate aos efeitos da pandemia da covid-19 também poderia ser explorada na realização de uma campanha de defesa da sociedade civil. Por fim, cabe destacar as articulações das organizações que têm se dedicado a acompanhar o tema, como a Plataforma MROSC, o Pacto pela Democracia e a Rede de Advocacy Colaborativo (RAC).

3.4. Restrições do espaço de atuação

Problema

Outro exemplo mais diretamente relacionado à restrição do espaço de atuação das organizações foi **a extinção de diversos órgãos colegiados da administração pública federal** por meio do Decreto Federal nº 9.759/2019. Esses colegiados contavam com a participação de representantes de OSCs e tinham como finalidade garantir a participação da sociedade civil no acompanhamento e na gestão de políticas públicas. A estimativa do Ministério da Casa Civil era de que 700 colegiados seriam afetados, implicando na extinção de conselhos tradicionalmente reconhecidos – como o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBTs e o Conselho Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A constitucionalidade do ato foi questionada no STF, que decidiu suspender apenas parte da vigência do decreto, isto é, autorizou a extinção por decreto apenas daqueles colegiados que não foram instituídos por lei.

Implicações

Ao excluir a participação das organizações dos espaços, acaba-se por restringir a participação da própria sociedade na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. A tendência é que, com o fim desses espaços de diálogo, as políticas públicas percam qualidade, por estarem menos conectadas com as demandas diretas da população, e que se reduza a fiscalização das atividades do governo, já que esses órgãos permitem um acompanhamento mais próximo e direto pela sociedade civil.

Desafios

Não há qualquer indicativo que o atual governo federal altere a política de restrição ao espaço de participação da sociedade civil que vem implementando, o que reduz a expectativa de qualquer avanço positivo no curto prazo. Representantes de organizações têm uma análise muito pessimista da situação, como a entrevistada que apontou: “agora a única coisa que nós vamos conseguir é barrar que não fique pior”.

Outro risco é que os governos estaduais e municipais adotem a política federal como modelo, restringindo ou até extinguindo os espaços de participa-

ção da sociedade civil. A pandemia da covid-19 tende a ser um fator que dificulta ainda mais a concretização de mudanças. Ainda que não seja um obstáculo de fato, em razão da possibilidade de utilização de meios eletrônicos, a necessidade de distanciamento social pode ser utilizada como argumento para a não realização de encontros e reuniões.

Oportunidades

Diversos órgãos de participação social foram criados por meio de decretos em vez de lei, o que permitiu que fossem extintos pelo Governo sem precisar de autorização do Congresso Nacional. Assim, uma possibilidade de instituir esses espaços de forma mais perene é por meio da aprovação de uma lei. Algumas proposições tramitam no Congresso Nacional com propostas nesse sentido, como o PL 128/2019 e o PL 8.048/2014, os quais criam a “Política Nacional de Participação Social”. Cabe ainda ressaltar o monitoramento de ataques ao espaço cívico que algumas organizações têm feito e que contribuem para organizar de forma sistematizada essas ações.

3.5. Deslegitimação e criminalização

Problema

Parte das ameaças que as organizações têm sofrido nesses últimos anos trata da acusação da prática de crimes por parte das OSCs. Ainda que não seja uma novidade, percebe-se um aprofundamento desse padrão no período mais recente. Um dos riscos é o enquadramento das ações das OSCs como práticas terroristas, sendo que possuímos uma legislação específica sobre o tema – a Lei Antiterrorismo” – desde 2016. A proposta foi apresentada como projeto de lei às vésperas da Copa do Mundo no Brasil, em 2014, e sancionada no ano das Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro. Impulsionada pela pressão de se adequar a recomendações internacionais de segurança, como as dadas pelo GAFI, a legislação traz dispositivos e definições excessivamente amplas e ambíguas. Desde sua tramitação, movimentos sociais e OSCs denunciam que ela pode ser usada para coibir o direito à liberdade de expressão e manifestações legítimas a respeito de temas politicamente controversos. Benitez Martins (2020, p. 171) aponta que os elementos técnico-jurídicos, combinados com seus usos e abusos pelo sistema da justiça criminal – partindo, inclusive, de análises empíricas

* Exemplo disso é o “GPS do Espaço Cívico”, boletim trimestral editado pelo Instituto Igarapé. Para saber mais, acessar: <https://igarape.org.br/temas/espaco-civico/gps-do-espaco-civico>.

** Lei nº 13.260/2016.

–, possibilitaram a constatação dos riscos concretos de um uso arbitrário destas legislações para aperfeiçoar e recrudescer processos de criminalização dos movimentos sociais populares no país.

A perspectiva não parece tão distante se analisarmos as ações do atual governo federal. Ainda nos primeiros meses da gestão, em 2019, **o ministro do Meio Ambiente suspendeu todas as parcerias** do Ministério com as OSCs. Já em 2020, foi editado um novo regramento^{*} que excluiu a participação das organizações na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Outro exemplo é a perseguição direta às organizações que atuam na Amazônia. O presidente e o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, **acusaram brigadistas e ONGs de serem responsáveis pelo incêndio que atingiu Alter do Chão**, no Pará, em setembro de 2019. Na época, a sede de uma das organizações acusadas foi vasculhada pela Polícia Civil do Pará, provocando uma série de manifestações de repúdio à condução da investigação. Meses depois, a participação dos brigadistas, que chegaram a ser presos, nas queimadas foi descartada pela Polícia Federal. No início de 2021, o inquérito foi arquivado, ainda que o Ministério Público Federal tenha indicado a ação de grileiros como possível causa do fogo.

As ameaças às OSCs também partem do Congresso Nacional. Em 2019, o senador Plínio Valério apresentou **um pedido para instaurar uma “Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs”**, focada em investigar a liberação de recursos públicos para organizações que atuam na Amazônia e o uso do Fundo Amazônia (fundo com financiamento governamental nacional e estrangeiro, majoritariamente da Noruega e Alemanha, destinado à preservação da floresta). O pedido aconteceu logo após o presidente do Brasil, **Jair Bolsonaro, responsabilizar as ONGs pela ampliação do desmatamento** na área (sem qualquer evidência), e paralisar mais de 2,2 bilhões de reais (em torno de 400 milhões de dólares) do Fundo Amazônia.

Contudo, deve-se lembrar que não é uma novidade a instauração de CPIs para investigar as organizações no Brasil. Antes, duas CPIs com foco nas ONGs foram realizadas pelo Senado Federal, a primeira entre 2001-2002 e a segunda entre 2007-2010. A principal conclusão a que chegaram foi sobre a necessidade de rever as regras que disciplinam as parcerias entre organizações e poder público, sendo que os projetos de lei produzidos pelas CPIs, ao final, foram convertidos na Lei nº 13.019/2014, o MROSC (PANNUNZIO; SOUZA, 2019).

^{*} *Decreto Federal nº 10.224/20.*

Implicações

Os episódios relatados acima implicam a criminalização das organizações, a perseguição aos ativistas e o cerceamento da liberdade de associação. Uma pessoa entrevistada respondeu o questionamento sobre as medidas de intimidação aplicadas pelo novo governo da seguinte maneira:

"Primeiro foi interromper; interromperam logo no início vários repasses. E a segunda é ameaça individual. Você está dentro de uma organização, você começa a receber ligação [dizendo] 'sua família vai ser morta'. [...] Outras organizações têm sofrido, a pessoa sai da organização, se muda, vai para outro lugar".

Causam um dano ainda maior, difícil de ser mensurado, que é a deslegitimação das OSCs perante a sociedade. Um esforço para compreender parte desse impacto foi realizado há alguns anos pela ANDI ao analisar a cobertura feita pela mídia sobre assuntos relacionados às organizações. O resultado é que ainda há uma parcela da mídia que produz generalizações sobre todo o setor ao relatar casos específicos de corrupção de recursos públicos envolvendo as parcerias com OSCs (ANDI, 2013). Os efeitos dessa exposição na mídia, ainda mais quando reforçados por autoridades públicas, perduram por anos e deterioram a confiança da sociedade sobre o trabalho realizado pelas organizações.

Desafios

Como já foi pontuado, não há perspectiva de mudança da postura do governo no curto prazo. Pelo contrário, pode-se prever uma continuidade ou até um agravamento das ameaças feitas às organizações.

Oportunidades

A mobilização social das organizações para combater os efeitos da pandemia da covid-19 demonstram a importância da sociedade civil brasileira. Foram realizadas diversas ações para doação de equipamentos médicos, de alimentos e recursos para as famílias em situação de vulnerabilidade social. Segundo o Monitor das Doações Covid 19, até abril, foram doados mais de R\$6 bilhões de reais para financiar respostas à covid no

Brasil'. Em um contexto tão difícil e desafiador, o trabalho das organizações adquire uma centralidade ainda maior. Aproveitar o momento para realizar uma campanha nacional, que reforce a credibilidade das OSCs com a sociedade, pode ser uma boa oportunidade - ideia que inclusive já vem sendo pensada por algumas associações, como citam as entrevistas:

"Nós estamos discutindo com algumas organizações a construção de uma campanha mais de médio prazo, mais permanente, de valorização das organizações, de valorização do setor, de construção de uma narrativa positiva do que são ONGs. [...] Uma campanha que vai nesse sentido da gente trabalhar a opinião pública e a imprensa".

* Disponível em: <https://www.monitordasdoacoes.org.br/pt>. Acesso em: 25 abr. 2021.

V. Conclusão

O ambiente de atuação da sociedade civil no Brasil teve mudanças significativas nas últimas décadas, tendo como ponto de partida a inclusão da garantia da liberdade de associação na Constituição de 1988. Esse processo foi acompanhado – e também é consequência – da complexificação das OSCs no Brasil, que cresceram em números absolutos e diversificaram a forma e as causas em que atuam. A avaliação geral é a de que, ainda que sejam necessários aprimoramentos, foi construído um ambiente legal favorável à atuação das OSCs, que garante autonomia, não restringe a atuação política, prevê mecanismos para captação de recursos, permite a parceria com o poder público e não controla nem obstrui o recebimento de recursos estrangeiros. Também deve-se reconhecer um avanço na produção dos dados e de conhecimento sobre o campo, tanto por parte de institutos de pesquisa públicos quanto pelas próprias organizações. Outro ponto para ressaltar é a articulação das OSCs, que formaram diversas coalizões e frentes para acompanhar e incidir nos temas. Vários dos problemas elencados neste relatório já contam com saídas construídas pelas próprias organizações, que têm se engajado para promoção de mudanças que aprimorem a legislação e sua implementação.

Sem dúvida, é necessário avançar nos mecanismos de captação de recursos e no tratamento tributário dispensado às OSCs. Ainda, há uma parcela de dados e informações a serem coletados e explorados, como acesso aos benefícios fiscais, formas de financiamento das OSCs brasileiras e a relevância dos recursos estrangeiros. Contudo, o atual momento requer especial atenção em razão dos riscos de retrocessos nas conquistas obtidas nas últimas décadas. As tentativas recentes, descritas neste relatório, de controle, fiscalização e criminalização das OSCs ameaçam o pilar principal, que sustenta toda essa estrutura: a liberdade de associação. Mais do que nunca, as organizações precisam estar atentas, monitorar de perto essas ameaças e reforçar a atuação conjunta na defesa da democracia e da sociedade civil brasileira.

VI. Referências

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA – ANDI. Análise de Mídia: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil. 2013. Disponível em: http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/A_Imprensa_Brasileira_e_as_Organizacoes_da_Sociedade_Civil.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.A

ANDRADE, Pedro Gomes; MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro. Afinal, o que os dados Mostram sobre a Atuação das ONGs? Análise de Transferências Federais e Projetos Executados pelas Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Texto para Discussão n. 2483. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BENITEZ MARTINS, Carla. Criminalização dos movimentos sociais. Revista Transgressões, v. 8, n. 1, p. 154-173, 10 jul. 2020.

BRASIL. [Código Civil (2002)]. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 128/2019. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190591>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 8.048/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11438.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. [Revogada pela Lei Complementar nº 187, de 2021]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019. Conversão da Medida Provisória nº 851, de 2018. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nºs 9.249 e

9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13800.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020.** Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.** Lei de Incentivo à Cultura. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.** Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** [Convertida LEI Nº 13.844, de 2019]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **PORTARIA Nº 5.918, DE 29 DE OUTUBRO DE 2019.** Dispõe sobre o apoio institucional do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC às entidades privadas, sem fins lucrativos, que atuam, ou pretendam atuar, como organizações gestoras de fundos patrimoniais de ciência, tecnologia e inovação - CT&I. Brasília, DF: MCTI, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-5918-de-29-de-outubro-de-2019-224427257>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil:** a construção da agenda no Governo Federal (2011-2014). Organização de Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Lara Rolnik Xavier. Brasília: Governo Federal, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução do Senado nº 13, de 2020.** Altera a Resolução do Senado Federal nº 9, de 5 de maio de 1992, para estabelecer alíquota máxima extraordinária do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou direitos, durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). Brasília, DF: Senado Federal, [2021]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141405>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2020.** Brasília, DF: Senado Federal, [2021]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141744>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019.** Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não

forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2021]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 30 maio 2021.

COUNCIL OF FOUNDATIONS. Nonprofit Law in Brazil. **Council of Foundations**. S. l.: s. d. Disponível em: <https://www.cof.org/content/nonprofit-law-brazil#Laws>. Acesso em: 18 abr. 2021.

CARVALHO, Pedro Andrade Costa de. A experiência internacional na tributação de doações para Organizações da Sociedade Civil. *In*: SOUZA, Aline Gonçalves de; VIOTTO, Aline; PANNUNZIO, Eduardo (coord.). **Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações**. 1ª ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019. p. 25-38.

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO – CETIC. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas organizações sem fins lucrativos brasileiras: TIC Organizações Sem Fins Lucrativos 2013**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

CONCLA. 399-9 Associação Privada. **Comissão Nacional de Classificação**. Rio de Janeiro: IBGE, s. d. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2016/399-9-associacao-privada>. Acesso em 22 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Portaria nº 1, de 23 de fevereiro de 2021**. Brasília, DF: MPDF, 2021. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/portarias/PJFEIS/2021/Portaria_2021_01_PJFEIS.pdf. Acesso em: 4 maio 2021.

FABIANI, Paula Jancso. Advocacy pelos Fundos Patrimoniais Filantrópicos. *In*: FABIANI, Paula Jancso *et al.* **Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações**. 1º ed. São Paulo: IDIS, 2019. p. 170-188.

FERRETI, Michele; BARROS, Marina. **Censo GIFE 2018**. São Paulo: GIFE, 2019.

GAFI. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do ter-**

rorismo e da proliferação: as recomendações do GAFI. S. I.: 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>. Acesso em: 3 maio 2021.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; MORGADO, Renato Pellegrini. **Guia para a construção de estratégias de *advocacy*:** como influenciar políticas públicas. Piracicaba: Imaflo-
ra, 2019.

HIRATA, Augusto Jorge; GRAZZIOLI, Raquel; DONNINI, Thiago. **Fundos patrimoniais e organizações da sociedade civil.** São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019.

INTERNATIONAL CENTER FOR NON-PROFIT LAW. Civic Freedom Monitor – Brazil. **International Center for Not-for-Profit Law.** Washington, DC: *s. d.* Disponível em: <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/brazil>. Acesso em: 18 abr. 2021.

IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília, DF: Ipea, *s. d.* Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Racanello; REICHER, Stella Camlot. Compliance no terceiro setor: os desafios atuais de conformidade nas Organizações da Sociedade Civil. *In:* JUNQUEIRA. Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (coord.). **Gestão de Organizações da Sociedade Civil.** São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq. 2019. p. 67-98.

LOPES; SANTOS; XAVIER. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal — 2011 a 2014.** Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia (org). **Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.** Brasília: Ipea, 2018.

MACHADO, Heloisa; PAVAN, Luíza. **A agenda de sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal.** 1^o ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2020.

MENDONÇA, Patrícia Maria Emerenciano de. **Parcerias entre Estado e OSCs: desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014.** Legal Enabling Environment Program. Washington, DC: ICNL; USAID, 2017. Disponível em: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_MendoncaMROSCimplementacao-Final.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.

OLIVA, Rafael. Arrecadação do ITCMD no Brasil e doações a OSCs: informações disponíveis. *In*: SOUZA, Aline Gonçalves de; VIOTTO, Aline; PANNUNZIO, Eduardo (coord.). **Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações.** 1ª ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019. p. 101-120.

PANNUNZIO, Eduardo. A tributação das doações no Brasil e no Mundo. *In*: SOUZA, Aline Gonçalves de; VIOTTO, Aline; PANNUNZIO, Eduardo (coord.). **Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações.** 1ª ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019. p. 11-24.

PANNUNZIO, Eduardo; SOUZA, Aline. **Os requerimentos da CPI da Amazônia em 2019: o que as antigas CPIs das ONGs têm a ensinar.** São Paulo: FGV Direito SP, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28072>. Acesso em: 25 abr. 2021.

PARÁ. Procuradoria Geral de Justiça; Corregedoria Geral do Ministério Público. Provimento Conjunto nº 005/2020-MP/PGJ-CGMP. Define os critérios prestação de contas finalísticas das entidades do terceiro setor sujeitas ao velamento e à fiscalização pelo Ministério Público do Estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará:** Diário Oficial nº 34.425, p. 90-91, de 3 de dezembro de 2020. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/diarios/2020/12/03/2020.12.03.DOE_90.pdf. Acesso em 4 maio 2021.

PASQUALIN, Priscila. Aspectos jurídicos dos Fundos Patrimoniais Filantrópicos. *In*: FABIANI, Paula Jancso *et al.* **Fundos patrimoniais filantrópicos: sustentabilidade para causas e organizações.** 1º ed. São Paulo: IDIS, 2019. p. 14-51.

RIO DE JANEIRO [Estado]. **Lei nº 7.786, de 16 de novembro de 2017.** Altera a Lei nº 7.174/2015, que dispõe sobre o imposto sobre a transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITD), de competência do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria da Fazenda, [2021]. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-ren>

derer.aspx?_afLoop=61459538381567545&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC327382&_adf.ctrl-state=xnfuq9so7_36. Acesso em: 30 maio 2021.

RIO DE JANEIRO [Estado]. **Decreto nº 47.031, de 15 de abril de 2020**. Inclui o Art. 166-a no Decreto nº 2.473/79, para prever o reconhecimento automático de imunidade, não incidência, isenção, remissão ou suspensão do pagamento do ITD prevista no inciso XVIII do art. 8º da Lei nº 7.174/15. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria da Fazenda, [2021]. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.aspx?_afLoop=61459777781715741&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000007629&_adf.ctrl-state=xnfuq9so7_80. Acesso em: 30 maio 2021.

SALINAS, Natasha Schmitt; SALLA, Ana Leticia Mafra; SANCHES, Michelle Baldi. **Incentivos regulatórios à filantropia individual no Brasil**. São Paulo: GIFE, 2019.

SANTA CATARINA. **Lei nº 13.136, de 25 de novembro de 2004**. Dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doação de quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2004/13136_2004_Lei.html. Acesso em: 30 mai. 2021.

SOUZA, Aline Gonçalves de; OLIVEIRA, Letícia de. De prestadora de serviços a parceira? Como representantes de OSCs atuantes na defesa de direitos percebem a Lei nº 13.019/2014. *In*: DONNINI, Thiago; SOUZA, Aline Gonçalves de; VIOTTO, Aline (orgs.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. 1ª ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2020.

STORTO, Paula Raccanello; SZAZI, Eduardo. **Investigación sobre el Marco Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Latinoamérica**: informe del Equipo de Brasil. International Center for Not-for-Profit Law; The Open Society Foundations, Brazil, 2015. Disponível em: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_INFORME-FINAL-BRASIL.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.

VILELLA, Mariana. O imposto sobre doações nos estados brasileiros e Distrito Federal: panorama legal. *In*: SOUZA, Aline Gonçalves de; VIOTTO, Aline; PANNUNZIO, Eduardo (coord.). **Fortalecimento da sociedade civil: redução de barreiras tributárias às doações**. 1ª ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2019. p.39-66.

VI. Anexos – tabelas WINGS/ICNL

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Registro

Área: Registro

Descreva o problema	Custos e requisitos exigidos pelos cartórios para registro.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	Ambos. Os preços para registro de documentos no serviço notarial são tabelados, e considerados muito onerosos pelas pequenas associações. Ainda, o regramento para a forma de registro é burocrático, pouco conhecido e não é respeitado pelos próprios cartorários.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	Custo e tempo dispensado para atender às exigências. Algumas organizações preferem não se registrar, pois consideram o processo e a manutenção de uma associação oficial complexos.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	A ausência de registro, e conseqüentemente de CNPJ, é um fator impeditivo, ou muito dificultador, para as doações e o financiamento das atividades filantrópicas.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Associações representativas do terceiro setor, Poder Judiciário.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Sim, de criminalização burocrática.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Sim, em alguns pontos específicos. Há uma pressão de organizações para que seja aprovado um projeto que autoriza as OSCs a realizarem assembleias, reuniões e votações por meios eletrônicos.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	A posição que os cartórios detêm no Brasil.

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>			
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>	Produzir e disseminar materiais de informação sobre os trâmites burocráticos para associações de base	Realizar formações com os agentes que atuam nos cartórios	Melhorar ou facilitar as regras de submissão de documentos; mudar os valores de emolumentos para registro das OSCs, principalmente as de pequeno porte
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>	Construir canais de diálogo com cartórios		

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: As regras para registro de documentação no Registro de Pessoas Jurídicas são muito burocráticas, pouco conhecidas e desrespeitadas pelos oficiais.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Poder Judiciário	Alto	Baixo	Entendimento geral do problema, mas não sabe detalhes
Associações representativas do 3º setor	Alto	Baixo	Bom conhecimento do problema
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Prover dados sobre o impacto do problema	É responsável pelas regras do serviço notarial		
	Acesso a informação e dados	Relacionamento com o Poder Judiciário	

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Constituição

Área: Registro

Descreva o problema	As personalidades jurídicas previstas no Código Civil não conseguem abarcar a diversidade de perfis das organizações que existem no Brasil.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	O problema é a legislação.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	A consequência da impossibilidade de diferenciar as entidades a partir de sua natureza jurídica é a profusão de normas que tentam, de alguma forma, criar essa distinção. Por isso, temos previsto na legislação brasileira (federal, estadual e municipal) uma série de títulos, registros e certificações.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	O problema afeta as organizações filantrópicas porque não as diferencia das demais organizações. A ausência de definição legal torna a "filantropia" um conceito indefinido, não havendo um entendimento comum sobre o que significa ser uma "organização filantrópica".
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Sim, com o problema relacionado às imunidades e isenções tributárias.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Não de forma tão específica, mas havia uma ideia de que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) fosse mais amplo e abarcasse o tema, o que não se concretizou.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	O contexto atual em que o governo federal tem feito diversas ameaças às organizações da sociedade civil.

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>			
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>	Estabelecer diálogo entre os diferentes perfis de organizações para construir proposta comum		Aprovação de um marco legal amplo do terceiro setor
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: As personalidades jurídicas previstas no Código Civil não conseguem abarcar a diversidade de perfis das organizações que existem no Brasil.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Congresso Nacional	Alto	Baixo	Pouco conhecimento
Associações representativas do 3º setor	Médio	Médio	Bom conhecimento do problema
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
	Dados sobre as organizações brasileiras (Mapa OSC - Ipea)	Dados sobre as organizações brasileiras (Mapa OSC - Ipea)	

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Isenções fiscais

Área: Tributação

Descreva o problema	Benefícios fiscais (imunidade/isenção) concedidos de forma desigual às organizações, exigindo requisitos distintos e burocráticos.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	Na lei: a imunidade tributária sobre renda, patrimônio e serviços é resguardada pela Constituição Federal apenas às entidades de educação, assistência social e saúde, e para acessá-las é necessário cumprir uma série de requisitos para obter uma certificação específica. As demais organizações podem ter acesso a isenções de tributos (federais, estaduais e municipais), sendo geralmente exigida a posse de algum tipo de certificação do respectivo ente público reconhecendo o cumprimento dos requisitos para ter esse direito.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	Poucas organizações têm acesso às imunidades; dificuldade para compreender o funcionamento das imunidades e isenções e custo para atender às exigências.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	O problema também impacta as organizações filantrópicas.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações que não tem acesso à imunidade tributária.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Sim, tributação das doações.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Sim, há diversas ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal sobre imunidade tributária, que inclusive levaram à declaração de inconstitucionalidade da lei que estabelece os critérios para certificação das OSCs.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	No Brasil, os três níveis federativos – União, estados e municípios – têm capacidade para instituir tributos. Dessa forma, é possível que sejam concedidos benefícios fiscais para as OSCs em cada um desses níveis.

**PARTE 2 - MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>		Acompanhar e incidir no projeto de lei complementar que deve ser apresentado no Congresso Nacional regranando as contrapartidas da imunidade tributária	Emenda constitucional que amplie as imunidades tributárias para qualquer causa de interesse público
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>		Rever os procedimentos para reconhecimento de isenção	Rever as hipóteses de isenção tributária das legislações estaduais e municipais
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>	Campanha para trabalhar a opinião pública, construindo uma visão positiva sobre o terceiro setor na sociedade.		

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: As regras para registro de documentação no Registro de Pessoas Jurídicas são muito burocráticas, pouco conhecidas e desrespeitadas pelos oficiais.			
Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Poder Legislativo	Alto	Baixo	Entendimento geral do problema, mas não sabe detalhes
Financiadores e associações representativas	Médio	Alto	Bom conhecimento do problema
Mídia	Médio	Baixo	Pouco conhecimento
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Prover dados de OSCs afetadas; exemplos na lei de países vizinhos; fornecer informação de padrões internacionais	Relacionamento com financiadores que podem estar interessados no problema	Informações e dados concretos sobre OSCs e indivíduos afetados; exemplos na lei de países vizinhos	9
Fornecer estudos sobre o problema	Acesso a informação e dados	Relacionamento com o Poder Legislativo	9
Criar relações entre a mídia e as OSCs	Capacidade de impactar e influenciar cidadãos e legisladores	Conhecimento do problema	7

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Tributação das Doações

Área: Captação de recursos

Descreva o problema	No Brasil, as doações para OSCs são tributadas pelo mesmo imposto que incide sobre a transmissão de herança e doações entre particulares (para tributar a antecipação de herança), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Além disso, por ser um imposto de competência dos estados, as regras sobre a tributação são diferentes em cada um dos 27 entes federativos, e apenas nove estabelecem algum tipo de isenção do ITCMD para doações direcionadas às OSCs, sendo que normalmente elas são restritas a determinadas áreas de atuação.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	O problema é a legislação.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	A tributação das doações para organizações é uma barreira para a transferência de recursos privados às organizações. Outra implicação dessa situação é que as isenções tributárias são mais acessadas por OSCs com maior disponibilidade de recursos por conta da complexidade da legislação e da necessidade de serem atendidos diversos requisitos.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	As organizações filantrópicas também são afetadas, em especial aquelas que são doadoras de recursos, porque também são legalmente responsáveis pelo recolhimento do tributo.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações que são financiadas por doações; organizações filantrópicas doadoras de recursos.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Sim, a tributação das doações está conectada diretamente com as imunidades e isenções tributárias.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Sim, houve mobilizações tanto em âmbito estadual, que buscam ampliar as hipóteses de isenção nos estados, como em âmbito federal. As principais conquistas ocorrem no âmbito estadual, como a Lei Estadual nº 7.786/2017, que ampliou as hipóteses de isenção do ITCMD no Rio de Janeiro; o Decreto Estadual nº 47.031/2020, do Rio de Janeiro; e a Lei Estadual nº 18.064/2021, de Santa Catarina, que estabeleceram o reconhecimento autodeclaratório da isenção do ITCD nas doações para OSCs.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	A competência para instituir o tributo sobre as doações para as organizações é dos entes federativos, que são 27 no Brasil.

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>		Aprovação de resolução do Senado Federal estabelecendo uma alíquota máxima diferenciada para as doações direcionadas às OSCs	Aprovar alteração na Constituição Federal que determine que o ITCMD não incida sobre as doações para as organizações
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>		Promover mudanças nos procedimentos para o reconhecimento da isenção, tornando-o autodeclaratório	Promover mudanças nas legislações estaduais que garantam a isenção do ITCMD nas doações para organizações
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: No Brasil, as doações para OSCs são tributadas pelo mesmo imposto que incide sobre a transmissão de herança e doações entre particulares (para tributar a antecipação de herança), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Poder Executivo estadual	Alto	Baixo	Pouco conhecimento
Deputados estaduais	Alto	Médio	Pouco conhecimento
Senadores e deputados federais	Alto	Médio	Pouco conhecimento
Organizações filantrópicas	Médio	Alto	Bom conhecimento
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Conhecer o trabalho realizado pelas OSCs	Dados do impacto orçamentário da isenção; coalizão de OSCs atuando na temática	Dados sobre volume de doações para OSCs e impacto da tributação	7
Conhecer o trabalho realizado pelas OSCs	Dados do impacto orçamentário da isenção; coalizão de OSCs atuando na temática	Dados sobre volume de doações para OSCs e impacto da tributação	8
Conhecer o trabalho realizado pelas OSCs	Dados do impacto orçamentário da isenção; coalizão de OSCs atuando na temática	Dados sobre volume de doações para OSCs e impacto da tributação	7
Organizações filantrópicas	Dados do impacto orçamentário da isenção; coalizão de OSCs atuando na temática	Recursos em geral (financiamento de pesquisas, ações de advocacy)	8

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Fundos Patrimoniais

Área: Captação de Recursos

Descreva o problema	Ainda que recentemente tenha sido promulgada uma lei específica (Lei 13.800/2019) sobre fundos patrimoniais no Brasil, ainda permanecem entraves legais para ampliar a utilização desse instrumento, tais como: dúvida se as organizações gestoras de fundos patrimoniais também podem usufruir das imunidades e isenções tributárias, ausência de incentivos fiscais para doações direcionadas aos fundos e da regulamentação do uso da Lei de Incentivo à Cultura.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	O problema é a ausência de regulamentação.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	A estrutura exigida pela lei implica em um custo extra para as organizações criarem seus fundos patrimoniais no modelo da Lei nº 13.800/2019, sem proporcionar qualquer benefício adicional. Por essa razão, as OSCs formalmente constituídas e que possuem recursos aplicados para financiar sua atuação não têm estímulo para adotar esse instrumento conforme previsto na lei.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	Também há interesse das organizações filantrópicas em resolver o problema.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações filantrópicas e filantropia brasileira de forma mais ampla.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Sim, tratamento tributário das OSCs e acesso às imunidades e isenções.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Sim, a Coalizão pelos Fundos Filantrópicos tem realizado esforços para tentar solucionar os problemas, tendo já realizado contatos com o Ministério da Economia e a Secretaria Especial da Cultura.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>	Esclarecimento pela Receita Federal sobre o tratamento tributário dispensado às organizações gestoras de fundos	Regulamentação do uso da Lei de Incentivo à Cultura para doações direcionadas aos fundos culturais	
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>			Aprovar lei que amplie os incentivos fiscais para doações para fundos patrimoniais
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			Aprovar lei que regule a criação de fundos patrimoniais emergenciais

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: Ainda que recentemente tenha sido promulgada uma lei específica (Lei 13.800/2019) sobre fundos patrimoniais no Brasil, ainda permanecem entraves legais para ampliar a utilização desse instrumento.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Ministério da Economia	Alto	Baixo	Entendimento geral do problema, mas não sabe detalhes
Secretaria Especial de Cultura	Alto	Médio	Nenhum conhecimento
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Conhecer os impactos positivos da regulamentação tributária	Existência de espaço de articulação entre Ministério e sociedade civil (Enimpató); existência de coalizão de OSCs		6
Conhecer os impactos positivos da regulamentação do uso da Lei de Incentivo à Cultura para doações direcionadas aos fundos culturais	Existência de coalizão de OSCs		5

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Incentivos fiscais

Área: Captação de recursos

Descreva o problema	O atual modelo de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas impõe restrições que limitam a capacidade desse instrumento. A primeira delas é que os incentivos são restritos ao apoio a determinadas causas, como cultura, esporte, saúde, entre outras. A segunda restrição é a necessidade da doação incentivada ser direcionada a um projeto previamente aprovado por programas ou fundos governamentais.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	O problema são as restrições impostas pela legislação atual.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	O que pode ser observado ao analisar os dados de 2012 a 2015 é, na prática, a restrição do alcance: dentre os contribuintes que teriam potencial, apenas uma porcentagem pequena faz doações incentivadas. Além disso, é baixo o número de projetos que recebem doações incentivadas.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	As organizações filantrópicas raramente utilizam os incentivos fiscais de pessoas físicas. Em geral, o uso que fazem são dos incentivos fiscais para pessoas jurídicas.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações que captam recursos com indivíduos.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Relaciona-se ao problema geral da legislação sobre terceiro setor no Brasil, que muitas vezes estabelece regras específicas a depender da área de atuação da organização.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Levantamento feito em 2019 identificou 37 proposições em tramitação no Congresso Nacional que sugerem mudanças nos incentivos fiscais para doações de pessoas físicas. Contudo, dentre os 37 projetos de lei, apenas um propõe um regime único das doações incentivadas, aplicável para doações destinadas a qualquer organização de interesse público independentemente da causa.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	No caso dos incentivos fiscais para doações de pessoas físicas, há leis e regras próprias para cada causa apoiada. Em geral, as proposições em tramitação reforçam essa lógica de segmentação.

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>			Evitar a aprovação da PEC 187/2019, que pode extinguir os incentivos fiscais para doações
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>	Construir uma proposta que tenha apoio e contemple as organizações		Aprovar lei que estabeleça um regime único de incentivos para doações de pessoas físicas, que inclua todas as causas de interesse público
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: O atual modelo de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas impõe restrições que limitam a capacidade desse instrumento. A primeira delas é que os incentivos são restritos ao apoio a determinadas causas, como cultura, esporte, saúde, entre outras. A segunda restrição é a necessidade da doação incentivada ser direcionada a um projeto previamente aprovado por programas ou fundos governamentais.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Congresso Nacional	Alto	Baixo	Entendimento geral do problema, mas não sabe detalhes
Ministério da Economia	Alto	Muito baixo	Entendimento geral do problema, mas não sabe detalhes
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy Força da oportunidade	Força da oportunidade
Conhecer o impacto positivo dos incentivos fiscais	Dados sobre utilização dos incentivos	Dados sobre avaliação de impacto no caso de expansão dos incentivos	7
Conhecer o impacto positivo dos incentivos fiscais	Dados sobre utilização dos incentivos	Dados sobre avaliação de impacto no caso de expansão dos incentivos	5

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Doações estrangeiras

Área: Captação de recursos

Descreva o problema	Ausência de definição sobre a necessidade, ou não, de recolher impostos sobre as doações provenientes de fora do Brasil. A questão decorre de uma controvérsia sobre se os estados têm competência para instituir tributos sobre as doações estrangeiras na ausência de definição por lei federal.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	Ausência de lei que estabeleça a competência para instituir tributo sobre doações estrangeiras.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	A indefinição sobre a competência dos estados em tributar as doações estrangeiras gera insegurança jurídica para as organizações, especialmente para aquelas que são financiadas com recursos estrangeiros.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	O problema também impacta as organizações filantrópicas que acessam recursos estrangeiros.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações que captam doações estrangeiras, especialmente aquelas que atuam na defesa de direitos.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Sim, tributação das doações e benefícios fiscais.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Sim, a controvérsia foi julgada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu que os estados não têm competência para instituir tributo sobre doações provenientes do exterior enquanto não houver lei complementar regramdo o assunto.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	Não há restrições na legislação brasileira para recebimento de doações estrangeiras pelas OSCs nem supervisão governamental sobre as OSCs que recebem esse tipo de recurso.

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>	Disseminar informações para as OSCs sobre a decisão recente do STF referente à vedação dos estados tributarem doações estrangeiras	Aprovação de resolução do Senado Federal estabelecendo uma alíquota máxima diferenciada para as doações estrangeiras direcionadas às OSCs	Acompanhar e incidir no projeto de lei complementar que deve ser apresentado no Congresso Nacional regrandando as competência para instituir tributo sobre doações estrangeiras
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>			
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: Ausência de definição sobre a necessidade, ou não, de recolher impostos sobre as doações provenientes de fora do Brasil. A questão decorre de uma controvérsia sobre se os estados têm competência para instituir tributos sobre as doações estrangeiras na ausência de definição por lei federal.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Senadores	Alto	Médio	Pouco conhecido
Deputados Federais	Alto	Médio	Pouco conhecimento
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Conhecer o impacto da taxação de doações estrangeiras para OSCs	Coalizão de OSCs acompanhando o tema	Dados de avaliação do impacto da expansão da taxação de doações internacionais	7
Conhecer o impacto da taxação de doações estrangeiras para OSCs	Coalizão de OSCs acompanhando o tema	Dados de avaliação do impacto da expansão da taxação de doações internacionais	7

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Bancos e acesso ao sistema financeiro

Área: Captação de recursos

Descreva o problema	As organizações têm enfrentado dificuldades na abertura de contas correntes nos bancos e no acesso ao cartão de crédito. Avalia-se que a implementação das medidas do GAFI em território nacional tem gerado entraves no acesso ao sistema financeiro pelas organizações.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	O problema advém tanto das restrições impostas pelas regras adotadas pelo Brasil, ao incorporar as medidas do GAFI, quanto da forma como elas são implementadas pelos agentes financeiros.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	Essas dificuldades implicam um desafio para a captação de recursos das OSCs e a manutenção da filantropia no país como um todo. Ter acesso ao sistema bancário é essencial para a movimentação de capital e para fazer transações financeiras. Trata-se de respeitar a autonomia das OSCs para gerir seus próprios recursos.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	A tendência é que impacte menos as organizações filantrópicas, em razão do volume de recursos que elas possuem e da capacidade que têm para contratar profissionais para auxiliá-las.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações que captam recursos de doação, organizações associativas representativas
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Não.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Há algumas organizações que têm acompanhado e atuado no tema. O engajamento dessas organizações resultou na apresentação do projeto de lei conhecido como Marco Bancário das Doações (PL 3.384/2019). Além disso, no final de 2020, foi criada a Coalizão das OSCs pelo GAFI, que tem liderado a atuação na temática.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>	Estabelecer diálogo entre OSCs e atores que compõem o sistema financeiro		Aprovação do projeto de lei conhecido como Marco Bancário das Doações (PL 3.384/2019), que propõe alterações na lei que dispõe sobre o Sistema de Pagamentos Brasileiro
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>			
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: As organizações têm enfrentado dificuldade na abertura de contas correntes nos bancos e no acesso ao cartão de crédito. Avalia-se que a implementação das medidas do GAFI em território nacional tem gerado entraves às organizações no sistema financeiro.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Banco Central	Alto	Muito baixo	Nenhum conhecimento
FEBRABAN	Alto	Muito baixo	Nenhum conhecimento
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Conhecer o trabalho realizado pelas OSCs	Coalizão de OSCs acompanhando o tema	Produção de dados e de conhecimento sobre o impacto do problema nas OSCs	6
Conhecer o trabalho realizado pelas OSCs	Coalizão de OSCs acompanhando o tema	Produção de dados e de conhecimento sobre o impacto do problema nas OSCs	6

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Controle pelo Ministério Público

Área: Supervisão

Descreva o problema	Fiscalização exercida pelo Ministério Público (MP) sobre as organizações. Como as fundações são constituídas por um patrimônio destinado a uma determinada finalidade pública, cabe ao Ministério Público zelar para que os recursos sejam utilizados conforme o interesse público. Não há uma definição sobre o que seria essa fiscalização, tendo cada Ministério Público Estadual autonomia para exercê-la conforme sua interpretação. Além disso, apesar dessa fiscalização estar prevista no Código Civil para o caso das fundações, alguns MPs têm exercido esse mesmo controle sobre as associações.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	Ambos, ausência de definição legal e forma como isso é interpretado pelos Ministérios Públicos Estaduais.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	Esse acompanhamento por parte do Ministério Público burocratiza a gestão das fundações e faz com que as pessoas que trabalham nelas gastem parte do seu tempo tentando dar conta das exigências feitas. O monitoramento também cerceia a capacidade inovativa dessas entidades, que não implementam novidades para evitar questionamentos.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	Afetam diretamente as organizações filantrópicas constituídas como fundações.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Poder Judiciário, associações representativas do terceiro setor.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Há tentativas pontuais de diálogo com o Ministério Público.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	O Código Civil prevê o monitoramento das fundações pelo Ministério Público.

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>	Estabelecer diálogo com o Ministério Público para debater impactos para OSCs e construir entendimentos		
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>			Promover mudanças no Código Civil que afastem a fiscalização das fundações pelo Ministério Público
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: Fiscalização exercida pelo Ministério Público (MP) sobre as organizações.			
Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Ministério Público	Muito alto	Baixo	Conhecimento médio
Congresso Nacional	Alto	Baixo	Nenhum conhecimento
Poder Judiciário	Alto	Baixo	Nenhum conhecimento
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Conhecer melhor os mecanismos existentes de controle, transparência e prestação de contas	Transparência e prestação de contas já realizadas pelas OSCs	Produção de dados e estudos sobre o impacto da questão nas OSCs	7
Conhecer melhor os mecanismos existentes de controle, transparência e prestação de contas	Transparência e prestação de contas já realizadas pelas OSCs	Produção de dados e estudos sobre o impacto da questão nas OSCs	6
Conhecer melhor os mecanismos existentes de controle, transparência e prestação de contas	Transparência e prestação de contas já realizadas pelas OSCs	Produção de dados e estudos sobre o impacto da questão nas OSCs	6

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Criminalização burocrática

Área: Supervisão

Descreva o problema	Criação de obstáculos, por parte da administração pública, ao demandar o cumprimento de exigências e a execução de procedimentos excessivos pelas OSCs.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	O problema é a implementação da lei.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	O gasto excessivo de tempo das OSCs para responder às demandas impacta negativamente a capacidade institucional das OSCs, fazendo com que tenham que reduzir o tempo de dedicação às atividades fins. Em razão da burocracia e das exigências feitas, as OSCs ficam desencorajadas a acessar recursos públicos e acabam buscando outras fontes de recursos.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	O problema impacta menos as organizações filantrópicas, que em geral têm melhor condição financeira para contratar especialistas para auxiliá-las, além de não acessarem recursos públicos.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações de base, organizações que acessam recursos públicos, organizações que atuam na defesa de direitos.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	Em 2014 foi aprovada uma nova lei para reger as parcerias entre OSCs e poder público, que estabelece que a avaliação das parcerias seja feita primordialmente por meio do controle dos resultados em vez de focar na prestação de contas. Posteriormente, algumas organizações fizeram esforços para promover a formação de OSCs e de gestores públicos sobre a nova legislação. No entanto, há muita resistência do poder público em alterar a lógica predominante de prestação de contas de forma burocrática.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	Em 2014 foi aprovada no Brasil uma nova lei de parcerias entre OSCs e poder público, que uniformiza e simplifica as regras, além de garantir maior transparência e segurança no repasse de recursos públicos para as organizações. A legislação aplica-se para a União, estados e municípios e possibilita que estes últimos – estados e municípios – regulamentem a lei de forma a adequá-la às especificidades de cada local.

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO-PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO-PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>	Formação de gestores públicos sobre o MROSC (Lei 13.019/2014)		
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>	Identificar e mapear os casos em que a administração pública comete excessos e avaliar o impacto para as OSCs	Criação de conselhos estaduais ou municipais de Fomento e Colaboração com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de parceria das organizações da sociedade civil com a administração pública	
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: Criação de obstáculos, por parte da administração pública, ao demandar o cumprimento de exigências e a execução de procedimentos excessivos pelas OSCs.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Governos Estaduais e Municipais (Executivo)	Alto	Baixo	Pouco conhecimento
Gestores públicos	Alto	Baixo	Pouco conhecimento
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
		Produção de dados e estudos sobre o impacto do problema nas OSCs	
		Produção de dados e estudos sobre o impacto do problema nas OSCs	

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Supervisão Governamental

Área: Supervisão

Descreva o problema	Nos últimos anos, é possível observar o surgimento de ameaças diretas de restrição da liberdade de associação por meio de tentativas de controle e supervisão das OSCs. Um exemplo foi a edição da Medida Provisória (MP) nº 870 no início de 2019. Adiciona-se a nomeação de um agente da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) para a posição de Coordenador-Geral de Articulação com Organizações.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	Intimidação das OSCs, que passaram a adotar medidas e protocolos de segurança sobre suas atividades, informações e membros da equipe. Estas também têm sua autonomia (e a liberdade de associação) colocadas em xeque. Risco de que sejam mobilizadas outras instituições ou órgãos públicos para realizar esse acompanhamento mais próximo das atividades das OSCs.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	Até o momento as ameaças estiveram focadas nas organizações de base, mas a proposta de controle (MP 870) impactava as organizações como um todo, inclusive as organizações filantrópicas.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Potencialmente todas as organizações, já que está ameaçada a liberdade de associação, e em especial as organizações que atuam na defesa de direitos e nas temáticas ambiental e de gênero.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	As organizações fizeram uma mobilização no Congresso Nacional para reverter a autorização da supervisão pelo Governo Federal, o que resultou na revisão do texto da MP nº 870. A nomeação do agente da ABIN foi questionada judicialmente pelas organizações e acabou sendo anulada por uma decisão da Justiça Federal.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>	Campanha de defesa da sociedade civil organizada		
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>			
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: Surgimento de ameaças diretas de restrição da liberdade de associação por meio de tentativas de controle e supervisão das OSCs.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Organizações filantrópicas	Baixo	Médio	Entendimento geral do tema, mas não sabe detalhes
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Entender a relevância da questão para as OSCs		Recursos gerais (financiamento e defesa jurídica)	8

PART 1 – FORMA DO PROBLEMA – Deslegitimação e criminalização

Área: Supervisão

Descreva o problema	As organizações têm sido acusadas da prática de crimes, especialmente pelo governo federal. No início da gestão, em 2019, o ministro do Meio Ambiente suspendeu todas as parcerias do Ministério com as OSCs. O presidente e o ministro do Meio Ambiente acusaram brigadistas e ONGs de serem responsáveis pelo incêndio que atingiu Alter do Chão, no Pará, em setembro de 2019. Tentativa de instaurar uma "Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs", focada em investigar a liberação de recursos públicos para organizações que atuam na Amazônia e o uso do Fundo Amazônia.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	Há tentativas de mudanças da legislação, bem como implementação da lei com o intuito de cercear as organizações.
Descreva o impacto do problema, incluindo suagravidade.	Os episódios relatados acima implicam a criminalização das organizações, perseguição aos ativistas e cerceamento da liberdade de associação. Causam um dano ainda maior, difícil de ser mensurado, que é a deslegitimação das OSCs perante a sociedade.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	O alvo das acusações tem sido as organizações de base (ou ONGs), mas esses casos acabam impactando negativamente todas as organizações, independente do perfil.
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações que atuam na defesa de direitos.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Sim, restrições no espaço de atuação.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>	Campanha sobre a importância das organizações		
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>			
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 – MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: As organizações têm sido acusadas da prática de crimes, especialmente pelo governo federal.

Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Organizações filantrópicas	Baixo	Médio	Entendimento geral do tema, mas não sabe detalhes
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Entender a relevância da questão para as OSCs		Recursos gerais (financiamento e defesa jurídica)	8

PARTE 1 – FORMA DO PROBLEMA – Restrição do espaço de atuação

Área: Engajamento Político

Descreva o problema	Extinção de diversos órgãos colegiados da administração pública federal por meio do Decreto Federal nº 9.759/2019. Esses colegiados contavam com a participação de representantes de OSCs e tinham como finalidade garantir a participação da sociedade civil no acompanhamento e na gestão de políticas públicas.
A raiz do problema está no texto da lei ou na forma como ela é implementada?	O problema está em ambos, na norma que extinguiu os conselhos e também no governo, que não reúne os conselhos que estão previstos em lei.
Descreva o impacto do problema, incluindo sua gravidade.	Restrição da participação da própria sociedade na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. A tendência é que com o fim desses espaços de diálogo, as políticas públicas percam qualidade, por estarem menos conectadas com as demandas diretas da população, e que se reduza a fiscalização das atividades do governo.
Como esse problema afeta as organizações filantrópicas? Isso se sobrepõe ao interesse das OSCs?	
Quem pode estar interessado em sanar esse problema?	Organizações que tinham assento e participavam dos conselhos.
Esse problema está ligado a outros tipos de repressão no ambiente geral?	Está conectado às tentativas de supervisão das organizações e de criminalização.
Existiram esforços prévios para sanar isso? Se sim, o que aconteceu? Algo mudou?	A constitucionalidade do ato foi questionada no Supremo Tribunal Federal pelas organizações, que decidiu suspender apenas parte da vigência do decreto.
Existem características específicas no ambiente local ou nacional a serem consideradas?	

**PARTE 2 – MAPEANDO PRIORIDADES E A LINHA DO TEMPO REQUERIDA
PARA POSSÍVEIS RESPOSTAS**

	CURTO PRAZO <i>Pode ser resolvido de forma relativamente rápida e com complicações limitadas, como, por exemplo, pela educação e diálogo</i>	MÉDIO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser mais complexo de se resolver, como por mudanças na gestão administrativa</i>	LONGO PRAZO <i>Pode requerer tempo adicional e ser muito complexo de se resolver, como por mudanças na estrutura legal</i>
ALTA PRIORIDADE <i>Impacto severo na operação da sociedade civil</i>	Campanha sobre importância de garantir a participação da sociedade civil no processo de formulação e acompanhamento das políticas públicas		
MÉDIA PRIORIDADE <i>Impacto significativo na operação da sociedade civil</i>			Aprovação de lei que crie a "Política Nacional de Participação Social"
BAIXA PRIORIDADE <i>Impacto na operação da sociedade civil</i>			

PARTE 3 - MAPEANDO POTENCIAIS ATORES E ALIADOS

DESCREVA O PROBLEMA: Extinção de diversos órgãos colegiados da administração pública federal e carência de reuniões dos que não foram extintos.			
Potencial ator ou aliado	Poder de influência	Grau de interesse	Extensão do conhecimento
Congresso Nacional	Alto	Baixo	Médio conhecimento do tema
Organizações filantrópicas	Baixo	Médio	Entendimento geral do tema, mas não sabe detalhes
Governos estaduais e municipais (Executivo)	Alto	Baixo	Pouco conhecimento
Possíveis ações para aumentar o interesse ou conhecimento	Recursos disponíveis para advocacy	Recursos necessários para advocacy	Força da oportunidade
Entender a relevância da questão para as OSCs		Recursos gerais (financiamento e defesa jurídica)	