

PARCERIAS DO PODER PÚBLICO COM O TERCEIRO SETOR

Marco Regulatório das Organizações
da Sociedade Civil (OSCs) – Lei 13.019/2014



COLEÇÃO
GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL EDIÇÃO 2023



PARCERIAS DO PODER PÚBLICO COM O TERCEIRO SETOR

Marco Regulatório das Organizações
da Sociedade Civil (OSCs) – Lei 13.019/2014

Brasília/DF, 2023.





Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

Impresso no Brasil. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

N972p Nunes, Valtuir Pereira

Parcerias do poder público com o terceiro setor: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSCs): (Lei 13.019/2014) / Valtuir Pereira Nunes. -- Brasília: CNM, 2023.

112 p.: il. -- (Coleção Gestão Pública Municipal: XXIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios – Edição 2023)

Disponível em: <https://www.cnm.org.br>
ISBN 978-65-88521-77-9

1. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). 2. Terceiro Setor. 3. Parceria. 4. Políticas Públicas. 5. Transparência Pública. I. Título.

CDD 351

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane S. Y. Valadares CRB-1/2802

Autor

Valtuir Pereira Nunes

Revisão técnica

Thalyta Alves

Revisão de textos

KM Publicações

Revisão editorial

Daiane da Silva Yung Valadares

Diagramação

Eduardo Viana – Themaz Comunicação



Diretoria **CNM** 2021-2024

CONSELHO DIRETOR

Presidente | Paulo Roberto Ziulkoski
1º Vice-Presidente | Julvan Lacerda
2º Vice-Presidente | Luiz Lázaro Sorvos
3º Vice-Presidente | Rosiana Lima Beltrão Siqueira
4º Vice-Presidente | Haroldo Naves Soares
5º Vice-Presidente | Jair Aguiar Souto
1º Secretário | Vago
2º Secretário | Hudson Pereira de Brito
3º Secretário | Manoel Alves da Silva Júnior
1º Tesoureiro | Francisco Nélio Aguiar da Silva
2º Tesoureiro | Erlânio Furtado Luna Xavier
3º Tesoureiro | Francisco de Castro Menezes Júnior

CONSELHO FISCAL

Titular | Silvany Yanina Mamlak
Titular | Joner Chagas
Titular | Diogo Borges de Araújo Costa
1º Suplente | Carlos Sampaio Duarte
2º Suplente | Wilson Tavares de Sousa Júnior
3º Suplente | Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior

CONSELHO DE REPRESENTANTE REGIONAIS

Titular da região Nordeste | Vago
Suplente da região Nordeste | Paulo César Rodrigues de Moraes
Titular da região Sul | Clenilton Carlos Pereira
Suplente da região Sul | Vago
Titular da região Sudeste | Carlos Alberto Cruz Filho
Suplente da região Sudeste | Vago
Titular da região Norte | Sebastião Bocalom Rodrigues
Suplente da região Norte | Célio de Jesus Lang
Titular da região Centro-Oeste | Valdir Couto de Souza
Suplente da região Centro-Oeste | Rafael Machado

Carta do Presidente

Prezado(a) Municipalista,

A Lei 13.019/2014, que trata do **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**, trouxe importantes inovações para o regime jurídico das parcerias firmadas entre essas entidades e o poder público.

A antiga modalidade de convênios, normalmente utilizada para essa finalidade, foi substancialmente alterada pelas novas regras na execução das políticas públicas, mediante a atuação conjunta do Estado com as entidades do Terceiro Setor.

O resultado dessa análise, e especialmente os seus tópicos mais importantes, é o que apresentaremos na presente cartilha, contemplando, de forma pontual, aspectos que são relevantes para a boa gestão das parcerias em âmbito municipal.

Boa leitura!

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM



Lista de Ilustrações

Figura 1 – Quantidade de OSCs no Brasil	12
Figura 2 – A complexidade do Estado moderno	30
Figura 3 – Implementação das políticas públicas	31
Figura 4 – Terceirizações das políticas públicas	33
Figura 5 – Fases de implementação das parcerias	40

Lista de Abreviaturas e Siglas

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

ONG – Organização Não Governamental

OSC – Organização da Sociedade Civil

OS – Organização Social

Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Sumário

O CONTEXTO DO MARCO REGULATÓRIO	12
O TERCEIRO SETOR, AS ONGs E AS OSCs	15
O CONCEITO DE OSC NA LEI 13.019/2014	16
Quem são as OSCs?	16
Tipos de OSCs	17
AS EXCEÇÕES AO MARCO REGULATÓRIO	18
AS ATIVIDADES DE SAÚDE COMPLEMENTAR AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	20
QUEM SÃO OS ATORES NO MARCO REGULATÓRIO?	22
FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DO MARCO REGULATÓRIO	27
DIRETRIZES DO MARCO REGULATÓRIO	28
A COMPLEXIDADE DO ESTADO MODERNO	29
A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	31
A TERCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	33
Procedimentos Licitatórios	34
Parcerias com o Terceiro Setor	34
Diferenças entre OSCs, OSs e Oscips	35
TIPOS DE INSTRUMENTOS DE PARCERIA	38
FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS NO MROSC	40
O PLANEJAMENTO DAS PARCERIAS	41
Planejamento e Decisão para firmar Parcerias	41

REQUISITOS DAS OSCs PARA A REALIZAÇÃO DE PARCERIAS	43
O PROCESSO DE SELEÇÃO: LICITAÇÕES X MROSC	45
CASOS DE DISPENSA E DE INEXIGIBILIDADE DO CHAMAMENTO	49
DOS IMPEDIMENTOS ÀS OSCs PARA FIRMAR PARCERIAS	52
O EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO	56
JULGAMENTO DAS PROPOSTAS	58
Como as OSCs elaboram suas propostas?	59
Rito da Análise das Propostas pela Comissão de Seleção	59
Parecer Técnico sobre a Proposta	60
Parecer Jurídico sobre a Proposta	61
Como aferir essa compatibilidade de preços?	62
CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO OU DE FOMENTO	64
Cláusulas Essenciais do Termo de Parceria	64
Responsabilidades Exclusivas da OSC	66
O PLANO DE TRABALHO	67
Requisitos Essenciais do Plano de Trabalho	68
EXECUÇÃO DO OBJETO DA PARCERIA	69
O Regulamento de Compras e Contratações das OSCs	69
DA LIBERAÇÃO DAS PARCELAS	71
Possibilidade de Retenção de Parcelas	71
DA MOVIMENTAÇÃO E APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS	73
Transferência Eletrônica nos Pagamentos efetivados pelas OSCs	73
DAS ALTERAÇÕES DOS TERMOS DE PARCERIA	74
DESPESAS VEDADAS E PERMITIDAS COM OS RECURSOS REPASSADOS	75

DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

78

Visitas Técnicas *in loco* 78

Pesquisa de Satisfação com os Usuários da Política Pública 79

RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

81

MONITORAMENTO PELOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

83

PRESTAÇÃO DE CONTAS

84

Conteúdo da prestação de contas 87

Documentos complementares a serem examinados 88

Saldo Financeiro Remanescentes 88

PARECER CONCLUSIVO DO GESTOR DA PARCERIA

89

Ampla defesa e contraditório, antes da decisão final 90

DECISÃO FINAL DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

91

DA REPARAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO

93

AÇÃO COMPENSATÓRIA DE INTERESSE PÚBLICO

94

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

97

DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS À ENTIDADE

99

INEXECUÇÃO DO OBJETO PELA OSC

100

DA FISCALIZAÇÃO PELO CONTROLE INTERNO

102

O CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

104

A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL DAS PARCERIAS

106

CONCLUSÃO

109

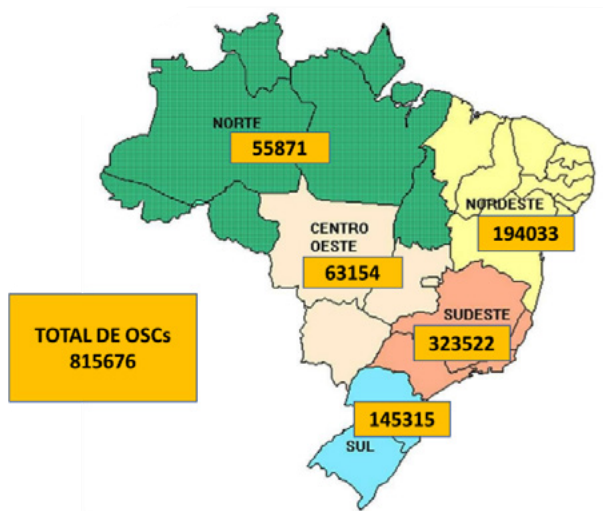
REFERÊNCIAS

111

O CONTEXTO DO MARCO REGULATÓRIO

A Lei 13.019/2014 constitui-se em um grande passo nas novas formas de colaboração entre a administração pública e as mais de 800 mil organizações da sociedade civil de todo o país (conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), disponível em <https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa>).

Figura 1 – Quantidade de OSCs no Brasil



Fonte: Ipea – Mapa das OSCs (2022).

Com origem em um processo consensual entre o governo federal, o Congresso Nacional e entidades representativas do Terceiro Setor, o novo **Marco Regulatório**, como é chamada a referida Lei, tem por objetivo disciplinar os processos de parcerias com os entes governamentais, a partir de instrumentos próprios, mediante diretrizes, regras e princípios adequados às especificidades do Terceiro Setor, em substituição aos

convênios, fontes de muitos questionamentos, de insegurança jurídica e de dificuldades para o exercício da fiscalização sobre o cumprimento dos seus objetivos.

A partir dessas iniciativas, e ao longo das últimas três décadas, a dinâmica entre o Governo e a sociedade civil vem tendo o seu perfil alterado, prestigiando, cada vez mais, uma redefinição acerca do papel do Estado e da iniciativa privada no âmbito da execução das políticas públicas.

As deficiências na estrutura estatal, aliadas às carências financeiras, exigiram a realização de parcerias entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos para viabilizar a concretização de importantes políticas e serviços, em áreas como educação, saúde, assistência social, cultura, proteção e preservação ambiental, entre outras.

Contudo, as normas até então existentes eram imprecisas, insuficientes e não deixavam claras as regras aplicáveis às parcerias com essas organizações da sociedade civil, gerando um cenário de insegurança jurídica e institucional para gestores públicos e, igualmente, para as organizações.

Nesse contexto, a par de outras normativas anteriores nessa área, insere-se a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, denominada **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**, que busca tornar essa relação mais segura e amparada em regras consolidadas, alicerçadas na transparência das informações quanto às parcerias e aos repasses de recursos públicos, bem como no fortalecimento do controle da prestação de contas pela administração, pelo controle interno e, igualmente, pelos Tribunais de Contas.

O Marco Regulatório das OSCs impõe, para a celebração de parcerias voluntárias, um processo formalizado, institucional, com regras definidas e com a introdução de instrumentos de celebração e controle antes não utilizados para as parcerias público-privadas. Junto à Lei de Acesso à Informação e à Lei Anticorrupção, o novo regramento busca, em sua gênese, um processo mais transparente e democrático de parcerias com o Terceiro Setor.

A nova Lei, contudo, não afasta outras ferramentas de contratação de parcerias, que permanecem híginas, como é o caso da Lei 9.637, de 1998 (que dispõe sobre as parcerias firmadas com Organizações Sociais – OS, mediante “Contratos de Gestão”), da Lei 9.790, de 1999 (que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, por meio de “Termos de Parceria”), e da Lei 11.107, de 2005 (que dispõe sobre os consórcios públicos e sua atuação junto à administração por instrumentos como “Contratos de Programa” e “Contratos de Rateio”).

O TERCEIRO SETOR, AS ONGs E AS OSCs

O termo “Terceiro Setor” tem sido utilizado em referência às organizações formadas pela sociedade civil, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que buscam a satisfação de um interesse social, comumente identificadas como Organizações Não Governamentais (ONGs). Trata-se de setor intermediário entre o Estado (“Primeiro Setor”) e o mercado (“Segundo Setor”), ou seja, entre o público e o privado, apresentando traços comuns a cada um desses segmentos.

Contudo, a inexistência semântica é um dos aspectos mais destacados nos estudos dessas entidades denominadas ONGs ou “do Terceiro Setor”, trazendo dificuldades à sua conceituação.

A edição da Lei 13.019/2014 (com as alterações introduzidas pela Lei 13.204/2015), por sua vez, optou por delimitar de maneira conceitual as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), elegendo critérios específicos para sua identificação, especialmente quanto à ausência de finalidade econômica e à não distribuição de resultados.

Assim, um grupo de pessoas, mesmo que não formalmente constituído, permanece sendo uma ONG, com poder de manifestação, mas não pode ser considerado uma OSC, por ausência de estatuto formal, conforme previsto no art. 45 do Código Civil:

Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

O CONCEITO DE OSC NA LEI 13.019/2014

As Organizações da Sociedade Civil são entidades privadas que desenvolvem ações de interesse público, sem possuir finalidade lucrativa, e atuam na promoção de direitos nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência, tecnologia, assistência social, entre outras.

Quem são as OSCs?

- a) **entidades privadas sem fins lucrativos** que não distribuam – entre seus membros, colaboradores e terceiros – os resultados financeiros obtidos no exercício de suas atividades, e que os apliquem integralmente na consecução de seu objeto social.
- b) **sociedades cooperativas** previstas na Lei 9.867/1999; bem como **sociedades**:
 - » integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social;
 - » alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda;
 - » voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e
 - » capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

- c) organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Tipos de OSCs

ASSOCIAÇÃO	União de pessoas que se organizam para fins não econômicos (arts. 53 a 61 do Código Civil).
FUNDAÇÃO	Dotação especial de bens livres e patrimônio, instituída por escritura pública ou testamento, para fins de assistência social, cultura, educação, saúde etc. (arts. 62 a 69 do Código Civil).
COOPERATIVA SOCIAL E DE INTERESSE PÚBLICO	Cooperativas Sociais de inclusão de pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho (reguladas pela Lei 9.867/99) ou as Cooperativas reguladas pela Lei 5.764/1971 que atendam às hipóteses do art. 2º, alínea “b”, da Lei 13.019/2014.
ORGANIZAÇÃO RELIGIOSA	Organização dedicada a atividades e projetos de interesse público distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos (art. 44, § 1º, do Código Civil).

AS EXCEÇÕES AO MARCO REGULATÓRIO

Do mesmo modo que oferece alguns elementos para identificar as OSCs destinatárias, a lei excepciona algumas formas associativas, seja de maneira expressa ou tácita, elencando, em seu art. 3º, os casos não alcançados pela norma quanto aos repasses de recursos, nas seguintes modalidades:

- » **transferências de recursos de origem internacional**, homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal decorrentes de tratados, acordos e convenções internacionais.
- » **contratos de gestão** celebrados com Organizações Sociais (**OSs**), disciplinadas na Lei 9.637/1998, desde que cumpridos os requisitos previstos nessa normativa.
- » **convênios e contratos** celebrados com **entidades filantrópicas e sem fins lucrativos**, nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição Federal – hospitais e congêneres que recebem recursos do Sistema Único de Saúde (**SUS**).
- » **repasses a entidades** que firmarem termos de **compromisso cultural**, nos termos do art. 9º, § 1º, da Lei 13.018/2014 (que trata da Política Nacional Cultura Viva).
- » **termos de parceria** firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (**Oscips**), regidas pela Lei 9.790/1999, desde que atendidos os requisitos previstos nessa normativa.

- » **transferências** relativas ao Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (Paed – art. 2º da Lei 10.845/2004), bem como **repasses** efetivados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE – arts. 5º e 22 da Lei 11.947/2009).
- » **pagamentos** realizados a título de **anuidades, contribuições ou taxas associativas** em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:
 - a) membros de Poder ou do Ministério Público;
 - b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;
 - c) pessoas jurídicas de direito público interno;
 - d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública.
- » **repasses** efetivados em decorrência de parcerias entre a administração pública e os **serviços sociais autônomos** (que compõem o denominado Sistema S, abrangendo Sesi, Sesc, Senac, Sest, Senai, Senar e Sebrae).

AS ATIVIDADES DE SAÚDE COMPLEMENTAR AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Merece especial referência a exceção (inc. IV, do art. 3º, do MROSC) quanto à não aplicação da Lei das Parcerias aos “convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal”.

Para tanto, é necessário reprimir o conteúdo da CF, no art. 199, que assim estabelece:

Art. 199 – A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º – As instituições privadas poderão participar de forma **complementar do sistema único de saúde**, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo **preferência** as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (Grifo nosso)

Nesse âmbito, efetivamente, para o desempenho das atividades complementares específicas ao SUS, não se aplica a Lei das Parcerias. A razão para essa regra exceptiva reside no fato de que o regime jurídico da complementariedade ao Sistema Único de Saúde, por parte do setor privado, que se efetiva por credenciamento, não se adapta perfeitamente às definições de colaboração ou de fomento estabelecidas pelo art. 2º, incs. VII e VIII, do Marco Regulatório.

Isso porque a complementariedade é uma forma de suprir o SUS de serviços que não são realizados em sua completude pelo poder público, não se tratando de um programa com prazo definido, como aqueles instituídos por termos de colaboração ou de fomento, mas sim de integração de serviços em um sistema de grande complexidade organizativa (que prevê a atuação em redes de atendimento, regiões de saúde, comissões tripartites e bipartites, e direção única em cada esfera de governo), e que são prestados de forma contínua.

Assim, especificamente para essas atividades complementares ao SUS (atendimentos hospitalares e outros procedimentos na área da saúde), não são aplicáveis os regramentos contidos na Lei 13.019/2014, devendo as contratações com essas entidades se submeterem às regras estabelecidas na Lei de Licitações (Lei 8.666/1993 e Lei 14.133/2021), bem como na Lei Orgânica da Saúde – SUS (Lei 8.080/1990), por meio de contratos e convênios.

Outras hipóteses de parcerias também podem ser efetivadas, na área da saúde, com as Organizações Sociais (OS), mediante **contratos de gestão**, nos termos da Lei 9.637/1998, ou com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), por meio de **termos de parceria**, com base na Lei 9.790/1999.

QUEM SÃO OS ATORES NO MARCO REGULATÓRIO?

Com a edição da Lei 13.019/2014, implementando o novo Marco Regulatório, que organiza a forma e os critérios de como se darão as parcerias no âmbito do Poder Público, constata-se a intervenção de diversos agentes individuais, coletivos e institucionais, com diferentes competências e atribuições. No quadro a seguir, apresentamos detalhadamente cada um desses atores, explicitando o seu papel no âmbito das parcerias, no planejamento, na estruturação, na execução, no controle e na avaliação das parcerias:

ATORES INDIVIDUAIS

1) ADMINISTRADOR PÚBLICO

Agente público com competência para assinar, em nome do poder público, termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a OSC, incumbindo-lhe, ainda, as seguintes atribuições:

- » abrir os editais de chamamento público;
- » declarar sua dispensa ou inexigibilidade;
- » assinar os instrumentos de parceria com OSC;
- » designar o gestor da parceria;
- » designar os membros da Comissão de Seleção;
- » designar os membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação;
- » decidir, em última instância, acerca das Prestações de Contas apresentadas pelo dirigente da OSC;
- » impor as sanções previstas em lei.

2) DIRIGENTE DA OSC

Pessoa que detém poderes de administração, gestão ou controle da OSC, habilitada a assinar instrumentos de parceria com a administração pública:

- » é o responsável pela execução do objeto, em nome da OSC;
- » deve cumprir o Plano de Trabalho aprovado e todas as exigências previstas no MROSC;
- » deve apresentar a respectiva prestação de contas.

3) GESTOR DA PARCERIA

Agente público responsável pela **gestão da parceria** (atuando como uma espécie de “fiscal do contrato”), designado por portaria do administrador, com poderes de controle e fiscalização, com as seguintes atribuições:

- » acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;
- » informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam as atividades ou as metas da parceria, bem como indícios de irregularidades na gestão dos recursos, indicando as providências adotadas para sanar os problemas detectados;
- » emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação;
- » disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação;
- » emitir alertas ao dirigente da OSC, para sanar eventuais irregularidades no cumprimento do Plano de Trabalho, evidenciadas nas visitas técnicas e relatórios de monitoramento e avaliação;
- » emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas apresentada pelo dirigente da OSC, encaminhando-o ao administrador para decisão.

ATOES COLEGIADOS

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Criados pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, na implementação, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas (Conselhos do Idoso, da Criança e do Adolescente, da Cultura, do Turismo, da Educação, da Saúde etc.).

COMISSÃO DE SELEÇÃO

Responsável por processar e julgar chamamentos públicos, com integrantes nomeados por portaria do administrador público, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Responsável por monitorar e avaliar as parcerias celebradas com OSC, com integrantes nomeados por portaria do administrador público, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

ATOES INSTITUCIONAIS

1) ÓRGÃO TÉCNICO (representante da área em que ocorre a parceria)

Responsável por emissão de **parecer técnico**, pronunciando-se, de forma expressa, sobre:

- a) o mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) a identidade e a reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria;
- c) a viabilidade de sua execução;
- d) a verificação do cronograma de desembolso;
- e) a descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como os procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento de metas e objetivos;
- g) a indicação do servidor que atuará como gestor da parceria, a ser designado pelo administrador;
- h) a indicação dos membros da comissão de monitoramento e avaliação da parceria, a ser designada pelo administrador.

2) PROCURADORIA (Assessoria Jurídica)

Responsável pela emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de celebração da parceria, ou para dirimir dúvidas decorrentes da sua execução.

Deve opinar, também, mediante parecer, por ocasião da análise final da prestação de contas, antes da decisão a ser prolatada pelo administrador público.

ATOES INSTITUCIONAIS

3) CONTROLE INTERNO

Exerce a fiscalização rotineira dos atos de administração e realiza auditorias de controle interno, inclusive quando se tratar de parcerias, submetendo seus relatórios ao administrador. Deve atuar em parceria e apoio ao Controle Externo, nos termos constitucionais.

4) TRIBUNAL DE CONTAS

Órgão de Controle que exerce fiscalização e executa auditorias em todos os órgãos públicos, incluindo entidades que guardem, gerenciem ou administrem bens e dinheiros públicos, competindo-lhe, entre outras atribuições constitucionais, julgar as Contas de quem houver causado dano ao erário, que serão examinadas sob a forma de Tomadas de Contas Especiais, podendo impor multas e fixar débitos ao Responsável.

5) MINISTÉRIO PÚBLICO

Órgão fiscal da lei que, entre outras competências, em defesa do patrimônio público, pode ingressar com ações junto ao Poder Judiciário que envolvam matéria criminal ou atos de improbidade administrativa, inclusive quando ocorrentes em parcerias firmadas com o poder público.

FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DO MARCO REGULATÓRIO

O Marco Regulatório das OSCs tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

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

DIRETRIZES DO MARCO REGULATÓRIO

A Lei 13.019/2014 também estabelece **diretrizes** a serem alcançadas com a realização de parcerias com o Terceiro Setor, cujos objetivos são:

- » a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo às OSCs para a cooperação com o poder público;
- » a priorização do controle de resultados;
- » o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- » o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os Entes federados nas relações com as OSCs;
- » o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- » a ação integrada, complementar e descentralizada de recursos e ações, entre os Entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
- » a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com OSCs;
- » a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;
- » a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, de ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

A COMPLEXIDADE DO ESTADO MODERNO

Desde o seu nascedouro, o Estado, como hoje o conhecemos, vem aperfeiçoando a sua estrutura de modo muito mais amplo que o famoso modelo de tripartição de poderes, na versão de Montesquieu (assentado no Executivo, no Legislativo e no Judiciário).

A complexidade das demandas da sociedade acerca das políticas públicas fez com que a estrutura governamental ganhasse novos contornos e papéis, com a criação, ao longo do tempo, de órgãos autônomos, administração indireta, consórcios entre instituições e parcerias com entidades não pertencentes ao ambiente estatal, objetivando, em última análise, melhorar o atendimento da sociedade, com instrumentos de flexibilização nas atribuições e nas competências de cada instituição, buscando a eficiência, a efetividade e a economicidade na aplicação dos recursos públicos.

Essa estruturação, de modo bastante sintético, pode ser visualizada esquematicamente na Figura 2, a seguir.

Figura 2 – A complexidade do Estado moderno



Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, portanto, floresce igualmente o Terceiro Setor, que, embora não pertencendo à esfera estatal, pode realizar serviços de utilidade pública, contando, quando for o caso, com recursos repassados pelo Estado no desempenho de atividades de interesse recíproco, em benefício da coletividade.

É justamente nessas relações que se coloca o Marco Regulatório das OSCs, para normatizar os aspectos e requisitos que permitam repasses de recursos públicos a essas entidades, viabilizando a colaboração e o fomento na execução de atividades que atendam ao interesse público.

A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para bem desempenhar as políticas públicas que lhe competem, inseridas na Constituição Federal e nas demais normas infraconstitucionais, a administração pública, nos três níveis de governo, exerce, muitas vezes, a **execução direta**, utilizando a sua estrutura governamental, por meio de funções, programas e ações, projetos e atividades incluídos no orçamento público (PPA, LDO e LOA).

Em outras situações, autorizados por normas específicas, o Ente estatal pode “terceirizar” algumas dessas atividades, mediante parcerias com outras instituições, repassando-lhes recursos orçamentários com o objetivo de descentralizar a sua execução. Nesse caso, como representado na Figura 3, a seguir, podem ser firmados “convênios” com outros Entes públicos ou “parcerias” com entidades do Terceiro Setor.

Figura 3 – Implementação das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, em decorrência do repasse **antecipado** de recursos para o desenvolvimento de uma determinada política pública, tanto nos convênios quanto nas parcerias, é relevante observar a obrigatoriedade de **prestar contas**, já que as atividades serão realizadas *a posteriori*, sujeito a análise de sua conformidade com os objetivos delimitados e com o uso eficiente dos recursos.

Com base nessa estruturação orgânica entre instituições é que vicejam os inúmeros convênios entre órgãos federais, estaduais e municipais, bem como as parcerias entre o poder público e as entidades do Terceiro Setor.

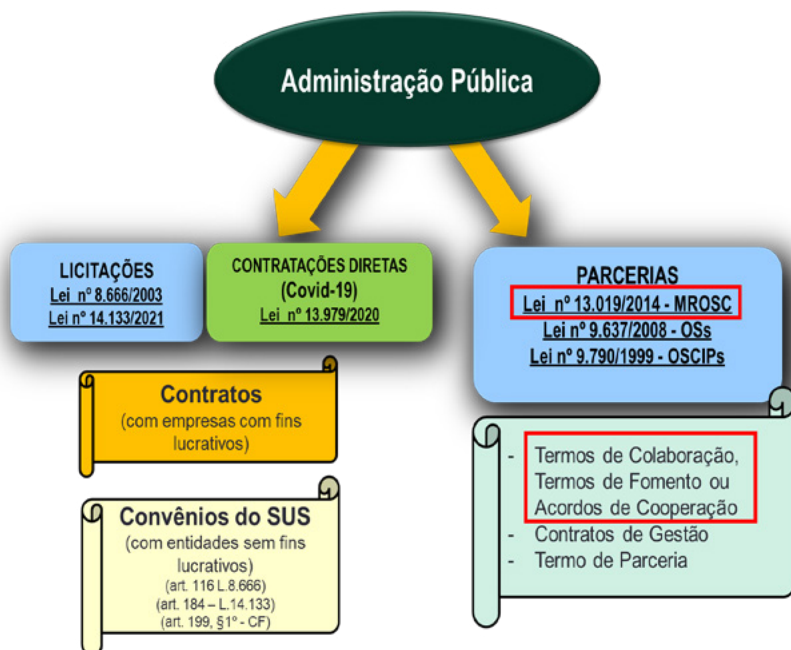
A TERCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a implementação dessa modelagem de governança, uma vez definida a intenção de terceirizar atividades com Entes privados, duas possibilidades principais se destacam: as **licitações** e as **parcerias**.

A depender das características do objeto, utilizam-se diferentes normativas, que delimitam e estabelecem os requisitos e as regras que deverão ser observadas em cada procedimento.

Na Figura 4, a seguir, explicitamos de que forma se dá essa possibilidade de terceirizações, atendendo aos parâmetros definidos nas leis específicas.

Figura 4 – Terceirizações das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Procedimentos Licitatórios

Examinando-se a Figura 3, observa-se que uma das possibilidades de terceirizações ocorre pela utilização de **procedimentos licitatórios** (regulados pelas Leis 8.666/2003 e 14.133/2021) ou por **contratações diretas** (em caráter excepcional, como estabelecido na Lei 13.979/2020, em seu art. 4º, que trata do combate aos efeitos da pandemia do Covid-19).

Nesses casos, ocorre a formalização de **contratos administrativos**, com empresas privadas com fins lucrativos, em que os pagamentos são efetivados somente após o fornecimento de bens ou prestação de serviços, mediante a apresentação de fatura, nota fiscal ou documento equivalente.

Ainda nessa modalidade, nos termos da Lei 13.019/2014 (art. 3º, inc. IV, c/c o art. 84-A), continuam a ser utilizados os procedimentos licitatórios para a assinatura de **convênios** com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na **área da saúde**.

A propósito, na área da saúde, especificamente para atendimento do SUS, ocorre a única exceção para a continuidade de **convênios** no Terceiro Setor, já que, pela regra geral do Marco Regulatório, os convênios deixam de ser utilizados nas demais parcerias, passando a ser formalizados somente entre órgãos públicos.

Parcerias com o Terceiro Setor

A segunda possibilidade de terceirizações – que é o foco principal sobre o qual nos debruçamos neste texto – é a realização de **parcerias** com entidades do Terceiro Setor, por meio de **Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação** com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs – Lei 13.019/2014), Contratos de Gestão com Organizações Sociais (OSs – Lei 9.637/2008) e Termos de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips – Lei 9.790/1999).

Portanto, embora a Lei 13.019/2014 se constitua no principal normativo para regular o relacionamento entre o Poder Público e o Terceiro

Setor – e é essa a razão de se denominar Marco Regulatório –, por opção legislativa, decidiu o parlamento brasileiro manter a possibilidade de instrumentos diferenciados para as OSs e Oscips, como normatizações próprias e específicas.

De início, para fixar a diferenciação entre essas modalidades de parcerias, é relevante referir que no MROSC exige-se, como regra geral, a necessidade de ser realizado Chamamento Público para selecionar as entidades aptas a firmarem Termos de Colaboração ou de Fomento, situação que não ocorre com as OSs e Oscips.

Para bem delimitar essas diferenças entre esses três tipos de entidades, apresentamos, no quadro a seguir, algumas de suas características e áreas de atuação.

Diferenças entre OSCs, OSs e Oscips

	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (Lei 13.019/2014)	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (Lei 9.637/1998)	ORG. SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (Lei 9.790/1999)
Tipo de instrumento	Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação	Contrato de Gestão	Termo de Parceria

	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (Lei 13.019/2014)	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (Lei 9.637/1998)	ORG. SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (Lei 9.790/1999)
Áreas de Atuação	(Art. 84-C) » assistência social » cultura » educação » saúde » meio ambiente » segurança alimentar e nutricional » promoção do voluntariado » combate à pobreza, sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito » direitos estabelecidos, assessoria jurídica gratuita » promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais » organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos	(Art. 1º) » cultura » educação » saúde » meio ambiente » pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico	(Art. 3º) » assistência social » cultura » educação » saúde » meio ambiente » segurança alimentar/ nutricional » promoção do voluntariado » combate à pobreza, sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito » direitos estabelecidos, assessoria jurídica gratuita » promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais » políticas de mobilidade de pessoas (acessibilidade)

	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (Lei 13.019/2014)	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (Lei 9.637/1998)	ORG. SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (Lei 9.790/1999)
Chamamento Público	Obrigatório Obs.: no caso de Acordo de Cooperação , o chamamento público é inexistente (quando não houver comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial)	Inexistente Como se trata de qualificação como Organização Social , não ocorre chamamento público Obs.: quando houver mais de uma entidade qualificada, regulamentos próprios preveem processo seletivo entre as credenciadas	Inexistente Como se trata de qualificação como Organização Social de Interesse Público , não ocorre chamamento público Obs.: quando houver mais de uma entidade qualificada, regulamentos próprios preveem processo seletivo entre as credenciadas

É importante observar ainda que, em sua gênese, todos os três tipos de entidades são Organizações da Sociedade Civil. Contudo, o que as diferencia é que OSs e Oscips obtêm uma qualificação do Ministério da Justiça, passando a titular essa denominação, e executam suas parcerias nos limites do que dispõem suas leis específicas. As OSCs, diferentemente, são criadas a partir do simples registro, em cartório, dos seus estatutos, aplicando-se a elas a Lei 13.019/2014.



ATENÇÃO

O **Marco Regulatório** cuida **especificamente** das regras de parcerias somente com as **OSCs**, enquanto as OSs e Oscips têm regulação própria, de acordo com as respectivas leis.

TIPOS DE INSTRUMENTOS DE PARCERIA

Nos termos do que dispõe o Marco Regulatório (art. 2º), são três os instrumentos que podem ser firmados com as OSCs:

- » **Termo de Colaboração:** formaliza as parcerias entre a administração pública e as OSCs, **por iniciativa da administração pública**, envolvendo a transferência de recursos financeiros;
- » **Termo de Fomento:** formaliza as parcerias entre a administração pública e as OSCs, **por proposição das entidades**, envolvendo a transferência de recursos financeiros;
- » **Acordo de Cooperação:** formaliza as parcerias entre a administração pública e as OSCs, quando **não envolver** a transferência de recursos financeiros.

Embora com denominações diferentes, os **Termos de Colaboração** e os **Termos de Fomento**, quanto à sua operacionalização, são absolutamente idênticos, os quais, uma vez assinados, possuem os mesmos ritos procedimentais, como necessidade de plano de trabalho, monitoramento e avaliação, visitas técnicas *in loco*, pesquisas de opinião com os usuários da política pública, prestações de contas parciais e final, bem como julgamento das contas pelo administrador público.

Já os **Acordos de Cooperação**, por não envolverem repasses financeiros, não exigem a realização de chamamento público, exceto quando houver celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de patrimônio com a entidade, situações em que o chamamento passa a ser obrigatório.



DICA CNM

Como boa prática, recomenda-se a adoção da seguinte metodologia:

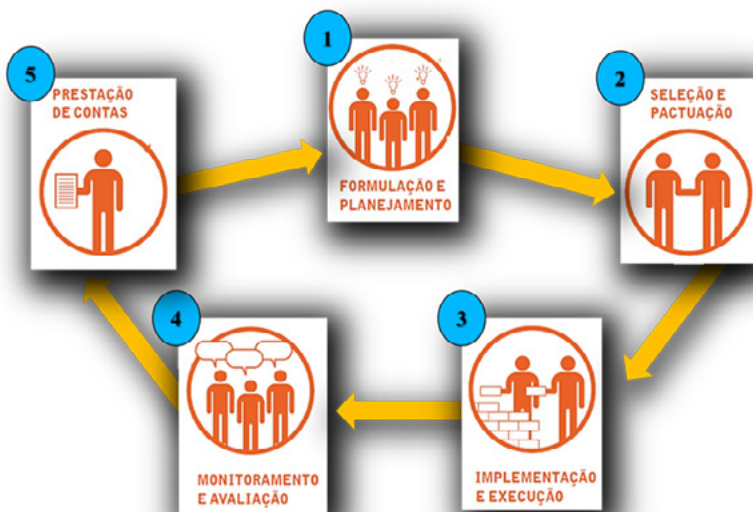
- adotar a denominação **Termo de Colaboração** para as parcerias que envolvam “**atividades**”, ou seja, que se realizam de modo contínuo ou permanente, como as parcerias na área da assistência social, educação etc., que se executam por longo prazo, em decorrência de políticas públicas duradouras, independentemente das periódicas substituições de OSCs parceiras que as executam, ao longo do tempo;
- para os **Termos de Fomento**, sugere-se as parcerias que envolvam “**projetos**”, com operações que se limitam no tempo, com início, meio e fim, como os que ocorrem, por exemplo, na área da cultura, dos esportes etc., ou aqueles repasses destinados para subvenções sociais que envolvam políticas temporárias, que podem ocorrer em um determinado período, mas não são permanentes.

FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS NO MROSC

Adentrando nas etapas necessárias à formalização das parcerias, é importante referir os procedimentos adequados a serem implementados, para levar a bom termo o atendimento do objeto a ser alcançado, com eficiência, eficácia e efetividade.

Para tanto, examinemos a Figura 5, a seguir apresentada.

Figura 5 – Fases de implementação das parcerias



Fonte: Adaptado de Entenda o MROSC – Sec. de Governo da Presid. República – 2016.

O PLANEJAMENTO DAS PARCERIAS

Nesta primeira etapa, dedicada à formulação e ao planejamento das parcerias a serem implementadas, é importante que a administração municipal adote metodologia adequada para a sua realização.

O planejamento governamental, como se sabe, é uma atividade permanente da administração pública, caracterizando-se como uma função essencial de Estado.

O processo de planejamento compreende a **escolha** de políticas públicas capazes de combater os problemas a serem enfrentados pela sociedade em um ambiente escasso de recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos).

Exatamente por isso, a definição das **diretrizes, objetivos e metas** de governo precisa combinar aspectos políticos e técnicos.

Porém, ainda que esses componentes do planejamento sejam fixados por atores políticos (já que propostos pelo chefe do Executivo e aprovados pelos membros do Poder Legislativo), é indispensável que essas escolhas sejam **formalizadas** nas Leis do PPA, da LDO e da LOA, observando critérios e procedimentos legais e técnicos, de forma a garantir viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento.

Planejamento e Decisão para firmar Parcerias

Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas no MROSC, o administrador público deverá:

- » considerar, obrigatoriamente, a **capacidade operacional** da administração pública para **celebrar** a parceria;
- » **cumprir** as obrigações dela decorrentes, inclusive quanto à disponibilidade financeira e orçamentária para promover os repasses, de acordo com o cronograma de desembolso;

- » assumir as respectivas **responsabilidades** no compromisso firmado entre as partes;
- » designar **Comissão de Seleção** apta a avaliar as **propostas** de parceria com o rigor técnico necessário;
- » designar **gestores de parceria** habilitados a **controlar e fiscalizar** a **execução** em tempo hábil e de modo eficaz;
- » **decidir** sobre o **resultado** das prestações de contas apresentadas pela OSC, na forma e nos prazos determinados no MROSC e nas legislações específicas;
- » **aplicar** as **sanções** previstas em lei, como advertência, suspensão e inabilitação da entidade que houver incorrido em irregularidades na execução do objeto;
- » adotar providências **para a reparação do dano causado ao erário**, pela OSC, no caso de uso indevido dos recursos repassados.

REQUISITOS DAS OSCs PARA A REALIZAÇÃO DE PARCERIAS

O aspecto constitutivo da OSC é uma das primeiras etapas para definir a **legalidade do repasse** de valores na forma da Lei 13.019/2014.

A efetiva constituição, mediante estatuto, é condição necessária para a OSC firmar parceria com o Poder Público, ficando, em consequência, impossibilitado o repasse de valores às instituições que não atendam a essa exigência.

Além disso, a análise das normas de organização interna da OSC é elemento essencial para determinar a possibilidade ou não da pactuação da parceria, como dispõe o MROSC (art. 33, *caput* e inc. I).

Para celebrar as parcerias, o Estatuto das OSCs deverá prever, expressamente:

- » objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de **relevância pública e social**;
- » que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza, que preencha os requisitos do MROSC e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
- » **escrituração** de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade.

Além disso, a OSC deverá:

- » possuir, no mínimo, **um ano de existência**, com cadastro ativo no CNPJ, para celebrar parceria no âmbito dos Municípios, sendo admitida a redução desse prazo por ato específico do administrador público, na hipótese de nenhuma organização atingi-los;
- » comprovar **experiência prévia** na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;
- » possuir **instalações** (no caso de não utilização, em cessão de uso, de imóvel público), com condições materiais e **capacidade técnica e operacional** para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.



DICA CNM

Não é apenas a identificação da **natureza jurídica** da OSC que define se ela está **apta a alcançar resultados satisfatórios**.

A análise do **objeto social** da entidade e a sua **experiência** na área, em cotejo com os objetivos da política pública, são imprescindíveis para o sucesso da parceria!

O PROCESSO DE SELEÇÃO: LICITAÇÕES X MROSC

O procedimento de seleção estabelecido no marco regulatório em muito se assemelha ao previsto no Estatuto das Licitações, embora apresente peculiaridades próprias. Do mesmo modo que nas modalidades licitatórias das Leis 8.666/1993 e 14.133/2021, também no chamamento público se estabelece a disputa e o competitivo.

Contudo, embora semelhantes, há vários aspectos nos procedimentos do MROSC que são diferentes e merecem muita atenção. Veja-se, por exemplo, alguns exemplos comparativos apresentados a seguir.

Algumas diferenças entre Licitações e Chamamentos Públicos

CRITÉRIOS	LICITAÇÕES <i>para Prestação de Serviços</i>	CHAMAMENTOS PÚBLICOS <i>para Parcerias no MROSC</i>
Restrições no edital	É vedado incluir no edital cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo [...] e estabeleçam preferências ou distinções em razão [...] da sede ou do domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.	É vedado incluir no edital cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo com requisitos impertinentes ou irrelevantes para o atingimento do objeto da parceria, sendo admitidas: » a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida no local onde será executado o objeto da parceria; » a delimitação do território ou a abrangência para a execução das atividades ou projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais.

CRITÉRIOS	LICITAÇÕES <i>para Prestação de Serviços</i>	CHAMAMENTOS PÚBLICOS <i>para Parcerias no MROSC</i>
Procedimentos durante o exame da documentação e das propostas	» Examinam-se, primeiro, os documentos de habilitação de todos os licitantes, para verificar a sua regularidade. » Os envelopes das propostas de preços dos inabilitados são devolvidos intactos ao respectivo licitante, sem a abertura de seu conteúdo. » em um segundo momento, examinam-se as propostas somente dos habilitados, contendo os valores apresentados.	Fases invertidas: » examinam-se, primeiro, as propostas de todas as OSCs participantes, verificando a sua adequação ao edital e aos valores apresentados; » em um segundo momento, examinam-se os documentos de habilitação somente das OSCs selecionadas na primeira fase.
Alteração das propostas	» Abertas as propostas, elas são imutáveis, não podendo ser alteradas, nem em preços, nem para a complementação de documentos. » Valores exorbitantes são desclassificados. » Na impossibilidade de selecionar proposta vencedora, o procedimento é encerrado, com a necessidade de abertura de nova licitação.	» Abertas as propostas, a Comissão de Seleção, se entender conveniente, poderá fixar prazo para que todos as OSCs participantes aperfeiçoem suas propostas, tanto para correção de lacunas no atendimento ao objeto do chamamento quanto para modificar os valores apresentados. » As novas propostas, reformuladas, são submetidas a nova avaliação para fins de seleção e homologação. » O que impera é o acordo de vontades entre o Poder Público e as entidades do Terceiro Setor, inspirado nos convênios.

CRITÉRIOS	LICITAÇÕES <i>para Prestação de Serviços</i>	CHAMAMENTOS PÚBLICOS <i>para Parcerias no MROSC</i>
Convo- cação da segunda colocada	Na hipótese de a primeira colocada não firmar o contrato, convoca-se a segunda, desde que aceite os mesmos valores apresentados pelo licitante vencedor.	Na hipótese de a OSC primeira colocada não firmar a parceria, convoca-se a segunda classificada para aceitar a celebração da parceria nos termos da proposta por ela apresentada.
Taxa de Adminis- tração	A empresa prestadora de serviços, integrante da iniciativa privada, cobra taxa de administração , pois exerce atividade lucrativa.	É vedada a cobrança de taxa de administração pelas OSCs, pois constituem-se em entidades sem fins lucrativos.
	Nos contratos decorrentes de licitação:	Nas parcerias decorrentes do MROSC:
Rito dos Pagamen- tos	» Assinado o contrato, o órgão público emite o empenho da despesa.	» Assinado o Termo de Parceria, o órgão público emite o empenho da despesa.
	» Ao início da prestação dos serviços, é expedida uma ordem para o início dos trabalhos. É vedado realizar pagamentos antecipados à empresa.	» Ao início da prestação dos serviços, a administração liquida o empenho e repassa, antecipadamente, a primeira parcela de valores prevista no cronograma de desembolso.
	» A empresa, com seus recursos próprios , faz aquisições de insumos e contrata pessoal para o desempenho da atividade.	» A OSC, de posse dos recursos repassados (vedada a utilização de eventuais recursos próprios) , faz aquisições de insumos e contrata pessoal para o desempenho da atividade.
	» Ao final do mês, ou do cumprimento do serviço, a empresa emite uma nota fiscal ou fatura , dando ciência ao poder público.	» Ao final do mês, não há emissão de nota fiscal ou documento equivalente, mas a OSC apresenta prestação de contas parcial , com relatório do objeto e relatório financeiro, dando ciência ao poder público.

CRITÉRIOS	LICITAÇÕES <i>para Prestação de Serviços</i>	CHAMAMENTOS PÚBLICOS <i>para Parcerias no MROSC</i>
Rito dos Pagamentos	» O fiscal do contrato, após atestar a boa e regular execução do serviço, liquida o empenho, para viabilizar o pagamento	» O gestor da parceria, em rotina de monitoramento e fiscalização, avalia as prestações de contas parciais e pode impugnar despesas ou apontar deficiências na execução do objeto, requerendo devolução de valores.
	» Em seguida, efetiva-se o pagamento à empresa contratada.	» (Não há pagamentos posteriores à OSC.) Podem ocorrer retenções de parcelas, no caso de glosas decorrentes de impugnações.
	» Ao término do período ajustado contratualmente, com a conclusão dos serviços, encerra-se o contrato, sem a necessidade de maiores formalidades.	» Ao término da parceria, com a conclusão dos serviços, a OSC é obrigada a apresentar prestação de contas final, e a restituir ao Poder Público os saldos remanescentes não utilizados.
	» Inexiste a figura da “prestação de contas”, já que não foram feitos pagamentos antecipados à empresa. O “atestado” de que o serviço foi concluído a contento se deu durante a fase de liquidação das despesas, pelo fiscal do contrato.	» A prestação de contas será analisada e julgada pelo administrador público, podendo concluir pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação.
		» No caso de desaprovação de contas, pode ocorrer glosa de valores, por lesão ao erário, os quais, não ressarcidos, ensejarão a instauração de Tomada de Contas Especial.

CASOS DE DISPENSA E DE INEXIGIBILIDADE DO CHAMAMENTO

Embora existentes previsões acerca da dispensa ou inexigibilidade do chamamento público, nos casos e condições que serão apresentados a seguir, a administração, como regra geral, está impedida de escolher, a seu puro alvedrio, entidades do setor privado para celebrarem as parcerias.

Não impera, portanto, a discricionariedade nesse caso, o que era muito frequente quando se firmavam convênios com essas organizações.

Dispensa de Chamamento Público

É dispensável o chamamento público:

- » no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;
- » nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
- » quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;
- » no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por OSCs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Inexigibilidade de Chamamento Público

É inexigível o chamamento público:

- » na hipótese de **inviabilidade de competição** entre as OSCs, em razão da natureza singular do objeto da parceria; ou
- » se as **metas** somente puderem ser **atingidas por uma entidade específica**, especialmente quando:
 - a) o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;
 - b) a parceria decorrer de transferência para OSC que esteja **autorizada em lei** na qual **seja identificada expressamente a entidade beneficiária**, inclusive quando se tratar de subvenção social (art. 12, § 3º, inc. I, da Lei 4.320/1964), observado o disposto no art. 26 da LC 101/2000 – LRF.

Outras hipóteses de Inexigibilidade do Chamamento Público

Serão celebradas sem chamamento público (portanto, inexigíveis) as parcerias:

- » que envolvam recursos decorrentes de **emendas parlamentares** às leis orçamentárias anuais (nas quais seja **expressamente identificada a entidade beneficiária**, como, por exemplo, nas Emendas Impositivas); ou
- » que forem celebradas sob a forma de **acordos de cooperação** (porque não permitem repasses financeiros).

No entanto, há uma exceção:

- » no caso dos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o chamamento público será obrigatório.

Justificativa Formal da Dispensa ou Inexigibilidade

A **ausência** de realização de chamamento público deverá ser **justificada** pelo administrador público.

- » Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria, o **extrato da justificativa** deverá ser **publicado**, na mesma data em que for efetivado, **no site oficial** da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador, também no meio oficial de publicidade da administração pública.
- » É permitida a impugnação à justificativa, por qualquer interessado. Nesse caso, a impugnação deverá ser apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, e o seu teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo.
- » Havendo fundamento na impugnação, deverá ser revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público correspondente.



ATENÇÃO

Declarar dispensável ou inexigível o Chamamento Público não afasta as demais exigências da lei.

Portanto, continuam exigíveis a apresentação de **proposta** pela OSC, o atendimento dos **requisitos documentais**, o **plano de trabalho**, a definição de **metas e resultados**, a atividade de **monitoramento e avaliação**, a apresentação das respectivas **prestações de contas** e o **julgamento final** da parceria, a cargo do administrador público.

DOS IMPEDIMENTOS ÀS OSCs PARA FIRMAR PARCERIAS

A Lei 13.019/2014, em seu art. 39, elenca as situações que caracterizam impedimentos às OSCs para firmarem qualquer modalidade de parcerias com o Poder Público.

Algumas das restrições dizem respeito à estruturação legal da entidade e outras referem-se a sanções impostas tanto à Entidade, quanto a seus Dirigentes.

Nos quadros a seguir, apresentamos esses impedimentos:

OSC “informal”, omissa no dever de prestar contas ou com conflitos de grau de parentesco

Encontra-se **impedida** a organização da sociedade civil que:

- » **não esteja regularmente constituída** ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
- » esteja **omissa no dever de prestar contas** de parceria anteriormente celebrada;
- » **tenha como dirigente** membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental (no caso, o Município) na qual será celebrada a parceria, **estendendo-se a vedação** aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau.

Com relação aos impedimentos relativos ao **grau de parentesco**, é útil verificar-se quais são os parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau, alcançados pela norma (que estabeleçam conexão entre o Agente Público que exerça influência sobre a contrata-

ção e o dirigente da OSC).

PARENTES EM LINHA RETA ou COLATERAL			
1º Grau	cônjuges ou companheiros	pai e mãe	filhos
2º Grau	avós	netos	irmãos
PARENTES POR AFINIDADE			
1º Grau	sogros	filhos do cônjuge (enteados)	genro e nora
2º Grau	pais dos sogros (avós do cônjuge)	netos do cônjuge (filhos do enteado)	cunhados

Contas Rejeitadas pela Administração Pública

Encontra-se **impedida** de firmar parcerias a **OSC cujas contas tenham sido rejeitadas** pela administração pública **nos últimos cinco anos**, exceto se:

- » for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos imputados;
- » for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;
- » a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo.

Sanções decorrentes de Licitações ou Parcerias

Encontra-se **impedida** de firmar parcerias a **OSC** que tenha sido **punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade**:

- » **suspensão** de participação em **licitação** e impedimento de contratar com a administração;
- » **declaração de inidoneidade** para **licitar** ou contratar com a administração pública;
- » **suspensão temporária** da participação em **chamamento público** e impedimento de celebrar **parceria** ou contrato com órgãos e entidades da **esfera de governo da administração pública sancionadora**, por prazo não superior a dois anos;
- » **declaração de inidoneidade** para participar de **chamamento público** ou celebrar **parceria** ou contrato com órgãos e entidades de **todas as esferas de governo**, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, reabilitação que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da suspensão temporária.

Contas Irregulares julgadas pelos Tribunais de Contas

Encontra-se **impedida** de firmar parcerias a **OSC** que tenha tido **contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas** por **Tribunal ou Conselho de Contas** de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos.

Sanções impostas aos Dirigentes da OSC

Encontra-se **impedida** de firmar parcerias a **OSC** que tenha **entre os seus dirigentes** pessoa:

- » cujas **contas** relativas a **parcerias** tenham sido **julgadas irregulares ou rejeitadas** por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos;
- » **julgada responsável por falta grave e inabilitada** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
- » **considerada responsável por ato de improbidade**, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incs. I, II e III do art. 12 da Lei 8.429/1992.

O EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO

O Chamamento Público tem por objetivo selecionar OSC para firmar parceria com o poder público, garantindo os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Para dar efetividade às parcerias, a administração deverá estabelecer, no chamamento, critérios a serem seguidos, especialmente quanto a **objetos, metas, custos e indicadores, quantitativos e qualitativos, de avaliação de resultados.**

Requisitos essenciais do Chamamento Público

No edital de chamamento deverão estar expressos os seguintes elementos:

- » a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;
- » o objeto da parceria;
- » as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;
- » as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;
- » o valor previsto para a realização do objeto;
- » as condições para interposição de recurso administrativo;

- » a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;
- » de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

A **Comissão de Seleção** se constitui em um órgão colegiado da administração pública, destinado a processar e julgar chamamentos públicos, nomeado por ato publicado em meio oficial de comunicação, e composto com a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente, pertencente ao quadro de pessoal da administração pública realizadora do certame.

Existem, porém, restrições quanto à sua composição. Nos termos do art. 27, § 2º, da Lei, está **impedido de participar da comissão** quem, nos últimos cinco anos, tenha mantido **relação jurídica** com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público, tudo com o objetivo de preservar a impessoalidade na escolha das propostas. Caso a hipótese mencionada ocorra, deverá ser designado membro substituído com qualificação equivalente à do substituído.

Se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos (como são exemplos os dos Conselhos da Saúde, do Idoso, da Criança e do Adolescente, entre outros), a Comissão de Seleção designada deverá ser **híbrida**, com representantes da administração e do respectivo Conselho de Políticas Públicas, obedecidas as restrições referidas anteriormente.



ATENÇÃO

Vedação de parcerias em atividades exclusivas de Estado

É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de **regulação**, de **fiscalização**, de **exercício do poder de polícia** ou de outras **atividades exclusivas de Estado**.

Como as OSCs elaboram suas propostas?

Os editais de chamamento público (a exemplo do que ocorre com as licitações) apresentam **estimativas** do valor a ser contratado, tendo em vista que o **montante final dependerá das propostas** que vierem a ser apresentadas pelos participantes, as quais, normalmente, diferem entre si, em função das suas características, experiência e capacidade operacional da OSC proponente.

Assim, com base no **valor de referência** estipulado no edital, as OSCs participantes elaboram as suas propostas e planos de trabalho, considerando os seguintes aspectos:

- » oferecem o atendimento ao número de vagas do público-alvo constante no edital;
- » identificam e planejam a execução das atividades que estão ao seu encargo;
- » dimensionam, com base no número de vagas, a equipe de técnicos e auxiliares necessários para a execução do objeto; e
- » explicitam a sua estrutura de serviços para o desenvolvimento das atividades no Plano de Trabalho, elaborado de acordo com os critérios definidos pela administração pública.

A partir desses componentes, apuram os **custos específicos** e apresentam os **valores de sua proposta** que entendem compatíveis com a sua capacidade de cumprir adequadamente o objeto.

Rito da Análise das Propostas pela Comissão de Seleção

Recebidas as propostas, e para melhor fundamentar o seu julgamento, a **Comissão de Seleção** pode submetê-las ao respectivo órgão técnico da prefeitura municipal que demandou a parceria (Secretaria

da Educação, da Assistência Social etc.) para obter análise sobre o seu conteúdo, bem como à Procuradoria Municipal, para avaliação jurídica.

Como resultado desses exames, serão obtidas duas manifestações: o **Parecer Técnico** e o **Parecer Jurídico**, de que tratam os incs. V e VII do art. 35 do MROSC.

Parecer Técnico sobre a Proposta

O **Parecer Técnico**, a cargo da área que demandou a parceria, deverá pronunciar-se, de **forma expressa**, a respeito:

- a) do **mérito** da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da **identidade** e da **reciprocidade de interesse** das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria a ser implementada;
- c) da **viabilidade** de sua execução;
- d) da verificação do **cronograma de desembolso** financeiro;
- e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a **fiscalização** da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para **avaliação da execução física e financeira**, no cumprimento das metas e objetivos;
- g) da indicação de técnico para ser designado, pelo administrador, como **gestor da parceria**;
- h) da indicação de membros para designação, pelo administrador, da **comissão de monitoramento e avaliação** da parceria.

Parecer Jurídico sobre a Proposta

O **Parecer Jurídico**, a cargo do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública deverá se manifestar sobre a higidez do procedimento, avaliando o cumprimento das normas aplicáveis e opinando acerca da possibilidade de celebração da parceria.

De posse da manifestação do órgão técnico e da Procuradoria, a Comissão de Seleção pode, ainda assim, constatar a **necessidade de ajustes** nos Planos de Trabalho oferecidos pelas OSCs. Nesse caso, não há óbice em suspender-se a análise, **com a comunicação a todos os interessados**, registrada em ata, concedendo prazo para que todas as OSCs participantes procedam às adequações pertinentes, indicando nova data para a reabertura dos trabalhos.



LEMBRE-SE

Diferentemente da rigidez dos procedimentos licitatórios, as parcerias – inspiradas nos antigos convênios – buscam um “acordo de vontades” para ações de mútuo interesse, portanto com mais flexibilidade de negociação, devidamente motivada, por óbvio.

A partir daí, recebidas as novas propostas, compete à Comissão de Seleção, com base nos critérios definidos no edital, **analisar detidamente o seu conteúdo** – que podem apresentar diferentes valores – e concluir sobre a sua aceitabilidade ou não, verificando, entre outros requisitos, a **compatibilidade dos montantes oferecidos aos preços praticados no mercado**.

Como aferir essa compatibilidade de preços?



DICA CNM

Para verificar a compatibilidade de preços das propostas, utilizar sistemas de custos já estabelecidos, tais como tabelas de preços e/ou honorários de profissões específicas, atas de registro de preços vigentes como referência, cotações já realizadas por outros Municípios ou criar parâmetros próprios quando não existirem sistemas de custos padronizados.

É importante ressaltar que, no Marco Regulatório (diferentemente do que ocorre com as licitações), o valor apresentado no edital é apenas uma **referência**, um **balizador**, significando o montante que a prefeitura municipal, como **estimativa**, pretende despende com a parceria, mas não significa, pontualmente, que as propostas recebidas deverão apresentar valores idênticos, podendo ser **inferiores ou superiores** ao orçado pelo Município, desde que apresentem montantes “compatíveis com o valor de mercado”, a serem avaliados pela Comissão de Seleção.

Também é relevante frisar que a administração não se vê obrigada a firmar a parceria em todas as situações: se os valores, em comparação à estimativa, forem muito reduzidos (a ponto de se revelarem inexequíveis), ou muito elevados (que caracterizem sobrepreço), cabe à administração propor, em diligência, a apresentação de novas propostas, ou recusar todas, encerrando o procedimento, para a realização de novo Chamamento Público.

Em contrapartida, aceitos os valores, homologadas as propostas e firmados os Termos de Colaboração ou de Fomento, deve a administração, em consequência, proceder os respectivos repasses, em conformidade com o cronograma financeiro de desembolso, fiscalizando e monitorando o cumprimento do objeto pela entidade parceira.

A partir desse momento, uma vez celebrada a parceria, com a aceitação da proposta e plano de trabalho da OSC pelo Município, os valores a serem repassados correspondem não mais à estimativa previamente indicada no edital, mas, sim, ao **valor aprovado** que consta na Proposta e no Plano de Trabalho da entidade vencedora.



ATENÇÃO

- Deverá ser **obrigatoriamente justificada** a seleção de proposta que não for a mais adequada ao valor de referência constante do chamamento público.
- Por outro lado, a administração pública, por conveniência ou oportunidade, poderá **revogar** o procedimento, mediante **justificativa fundamentada**.

Concluída a fase de análise das propostas, compete à Comissão elencar as entidades que estão aptas a firmar a parceria, submetendo ao prefeito municipal, para fins de homologação, o resultado final do julgamento, com a indicação da OSC que se sagrou vencedora do certame.

CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO OU DE FOMENTO

Examinados os requisitos documentais da OSC vencedora, como pré-requisito para a celebração da parceria, será formalizado o Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação, conforme o caso, que deverá contemplar as **cláusulas essenciais** seguintes.

Cláusulas Essenciais do Termo de Parceria

São cláusulas essenciais:

- » a **descrição** do **objeto** pactuado;
- » as **obrigações** das partes;
- » o **valor total** e o **cronograma de desembolso**;
- » a contrapartida, quando for o caso, **admitida somente sob a forma de bens e serviços**
- » a **vigência** e as hipóteses de prorrogação;
- » a obrigação de **prestar contas**, pela OSC, com definição de forma, metodologia e prazos;
- » a forma de **monitoramento e avaliação** (visitas técnicas, pesquisa de opinião);
- » a obrigatoriedade de **restituição**, pela OSC, de **recursos** não utilizados ou que vierem a ser glosados, por desvio de finalidade;
- » a definição da **titularidade dos bens remanescentes** na data da conclusão da parceria, que tenham sido adquiridos com os recursos repassados;

- » a prerrogativa da administração pública para **assumir ou transferir** a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;
- » a obrigação de a OSC **manter e movimentar** os recursos repassados em **conta bancária específica**, isenta de tarifas, em banco público;
- » o **livre acesso** à sede da OSC, ou ao local onde está sendo executado o objeto, dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas;
- » a faculdade dos partícipes **rescindirem o instrumento**, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, com comunicação em prazo não inferior a sessenta dias;
- » a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, sendo obrigatória a **prévia tentativa de solução administrativa**, com a participação da Procuradoria do Município.

Além dos tópicos referidos no quadro anterior, existem ainda mais duas cláusulas essenciais que **devem constar** no Termo de parceria, que tratam da **responsabilidade exclusiva da OSC**, no que se refere ao gerenciamento administrativo e financeiro, inclusive encargos sociais, e que merecem destaque, dada a sua relevância.

Responsabilidades Exclusivas da OSC

Compete exclusivamente à OSC parceira a responsabilidade pelo:

- » **gerenciamento** administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às **despesas de custeio, de investimento e de pessoal**;
- » **pagamento** dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto, **não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública** a inadimplência da OSC em relação ao referido pagamento, bem como aos ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou aos danos decorrentes de restrição à sua execução.



ATENÇÃO

Não será exigida **contrapartida financeira** como requisito para celebração de parceria, permitida somente a **contrapartida em bens e serviços** cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.

O PLANO DE TRABALHO

O Plano de Trabalho ajustado entre a administração pública e a OSC é documento essencial na parceria, pois nele estão explicitadas as **atividades**, as **metas** e os **indicadores** que permitirão aferir, quando das visitas técnicas *in loco*, bem como da análise da prestação de contas, o atingimento dos propósitos da parceria, com seus resultados e impactos objetivamente examinados.

Devido à sua importância, a própria Lei 13.019/2014, em seu art. 22, § único, estabelece: “**constará como anexo** do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação **o plano de trabalho**, que deles será **parte integrante e indissociável**”.

No quadro a seguir, elencamos os requisitos essenciais do Plano de Trabalho, que servirão de norte para a correta avaliação do sucesso da parceria.

Requisitos Essenciais do Plano de Trabalho

O Plano de Trabalho aprovado para execução na parceria deverá conter:

- » a **descrição da realidade** que será **objeto** da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;
- » a **descrição de metas** a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;
- » a **previsão de receitas e de despesas** a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;
- » a **forma de execução das atividades ou dos projetos** e de cumprimento das metas a eles atreladas;
- » a definição dos **parâmetros** a serem utilizados para a **aferição do cumprimento das metas**.

EXECUÇÃO DO OBJETO DA PARCERIA

Para bem executar os objetivos da parceria, de acordo com o plano de trabalho aprovado, a OSC, a partir do recebimento da primeira parcela de recursos, conforme o cronograma de desembolso, passará a realizar despesas com a aquisição de insumos e a contratação de pessoal, e firmará contratos com fornecedores de bens e serviços.

Para tanto, por se tratar de entidade privada, sem fins lucrativos, poderá utilizar regras próprias para o dispêndio desses recursos, tendo em vista não se submeter à exigência de licitação, nem às normas do setor público para a seleção de seu pessoal.

As peculiaridades dessa metodologia é o que vamos abordar no tópico a seguir.

O Regulamento de Compras e Contratações das OSCs

No MROSC, ficou estabelecido que a OSC deverá ter regulamento de compras e contratações próprio para proceder à aquisição de seus insumos e contratações de serviços, bem como no que se refere à contratação de seu quadro de pessoal, seguindo as regras do setor privado.

No entanto, ainda que objetivando uma maior flexibilização quanto a esses aspectos, a entidade, nesses procedimentos, deverá atender aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade, da economicidade, da isonomia, entre outros requisitos.

Tanto é assim que o Decreto Federal 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei 13.019/2014 no âmbito da União, no seu art. 26, prevê, para as parcerias firmadas com aquele Ente, que “as compras e contratações de bens e serviços pela organização da sociedade civil com recursos transferidos pela administração pública federal adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado”.

É necessário enfatizar, portanto, que, embora não necessitem adotar as regras da Lei de Licitações, as aquisições e contratações efetuadas por essas entidades, utilizando recursos públicos, deverão ser conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e com base no regulamento próprio a ser editado no âmbito de cada entidade.

O art. 5º da Lei 13.019/2014 – à qual necessariamente se sujeitam as entidades do Terceiro Setor que pretendam firmar parcerias – contempla os **fundamentos** que a norteiam, a saber:

a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1923-DF, tratando do tema, assim se posicionou:

As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual **não se submetem**, em suas contratações com terceiros, **ao dever de licitar**, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. **Por receberem recursos públicos [...], porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública** (CF, art. 37, *caput*), [...] de modo que suas contratações devem observar o disposto em **regulamento próprio [...], fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.**

Assim, com esse entendimento, admite-se, para as entidades do Terceiro Setor, uma flexibilização na rigidez dos procedimentos de aquisição e de contratações, mas mantém-se, ainda, a obrigatoriedade de obediência aos princípios constitucionais.

DA LIBERAÇÃO DAS PARCELAS

Para viabilizar a execução do objeto, compete à administração pública, conforme pactuado no instrumento de parceria, **iniciar a liberação de recursos** à OSC de **forma prévia**, de acordo com o **cronograma de desembolso** aprovado, dando-lhe condições de realizar as despesas de custeio e manutenção necessárias ao cumprimento das atividades programadas.

Essa, aliás, é a **essência do Marco Regulatório**, que prevê o **repasso antecipado** de recursos e a posterior fiscalização da sua aplicação, exigindo, ao final, a prestação de contas acerca dos resultados alcançados.

É justamente essa dinâmica que diferencia as parcerias do MROSC dos contratos administrativos comuns, próprios das licitações.

Porém, há casos em que é possível a **retenção de parcelas** de repasse, em função de inconformidades detectadas ao longo da parceria, como evidenciado no quadro a seguir:

Possibilidade de Retenção de Parcelas

As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em **estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso**, **exceto** nos casos a seguir, nos quais ficarão **retidas** até o saneamento das impropriedades:

- » quando houver evidências de **irregularidade na aplicação** de parcela anteriormente recebida;
- » quando constatado **desvio de finalidade** na aplicação dos recursos ou o **inadimplemento** da OSC em relação a **obrigações** estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;
- » quando a OSC **deixar de adotar** sem justificativa suficiente as **medidas saneadoras** apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

Além disso, conforme previsto no art. 50, do MROSC, a adminis-

tração pública deverá viabilizar o **acompanhamento pela internet** dos processos de **liberação de recursos referentes às parcerias celebradas**, fortalecendo a transparência e o controle social sobre esses dispêndios.

Outro aspecto muito relevante, e que evidencia a obrigatoriedade de repasse antecipado de recursos, é a definição explícita de que as entidades do Terceiro Setor **não devem utilizar recursos próprios para o custeio da parceria**. É o que consta nos parágrafos 1º e 2º do art. 46 da Lei 13.019/2014:

§ 1º A inadimplência da administração pública [atraso de repasses] **não transfere** à organização da sociedade civil **a responsabilidade pelo pagamento** de obrigações vinculadas à parceria com **recursos próprios**.

§ 2º A inadimplência da organização da sociedade civil [deficiências na execução do objeto, por exemplo, por falta de recursos] em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes.

DA MOVIMENTAÇÃO E APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS

Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica, isenta de tarifa bancária, na instituição financeira pública determinada pela administração pública.

Os rendimentos obtidos com a aplicação desses recursos em ativos financeiros (poupança ou outras aplicações, para manter seu valor monetário), deverão ser utilizados no objeto da parceria, e estarão igualmente sujeitos à prestação de contas. No caso de saldos remanescentes não utilizados ao final da parceria, esses montantes deverão ser restituídos ao Poder Público.

Transferência Eletrônica nos Pagamentos efetivados pelas OSCs

Como regra, toda a **movimentação de recursos** no âmbito da parceria deverá ser realizada mediante **transferência eletrônica** sujeita à **identificação** do beneficiário final.

Assim, os pagamentos efetivados pela OSC deverão ser creditados na conta bancária de **titularidade** dos funcionários, fornecedores e prestadores de serviços.

Contudo, há exceções:

Em casos excepcionais, diante da impossibilidade fática de pagamento mediante transferência eletrônica, devidamente justificada pela OSC, e examinados os casos concretos junto à administração pública, poderão ser **admitidos pagamentos em espécie**.

DAS ALTERAÇÕES DOS TERMOS DE PARCERIA

A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da OSC, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do término da parceria.



ATENÇÃO

A **prorrogação de ofício** da vigência do Termo de Colaboração ou de Fomento deve ser feita pela administração pública quando ela **der causa a atraso na liberação de recursos financeiros**, limitada ao exato período do atraso verificado.

Possibilidade de Alteração do Plano de Trabalho

Por demanda da administração pública ou da OSC, o plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original.

Tais alterações podem decorrer da necessidade de alteração de quantitativos do público-alvo, por exemplo, com acréscimo nos valores a serem repassados, mas também podem significar redução de metas e valores, dependendo do caso concreto.

DESPESAS VEDADAS E PERMITIDAS COM OS RECURSOS REPASSADOS

No Marco Regulatório, como vimos, os recursos são repassados antecipadamente à OSC, que tem a competência exclusiva de realizar o gerenciamento administrativo e financeiro na execução do objeto da parceria.

Apesar dessa autonomia de gestão dos recursos, típica das modalidades de terceirização, a Lei 13.019/2014, buscando delimitar adequadamente a amplitude e o escopo dos gastos, estabeleceu de forma explícita, respectivamente nos artigos 45 e 46, a natureza das despesas vedadas e as permitidas, objetivando o uso efetivo dos recursos repassados, sempre vinculados ao objeto da parceria.

Nos quadros a seguir, explicitamos quais são elas.

Despesas Vedadas

É vedado à OSC, quanto aos valores repassados:

- » utilizar recursos para **finalidade alheia ao objeto da parceria**, caracterizando, portanto, **desvio de finalidade**, ensejando impugnação pelo gestor da parceria e a necessidade de restituição dos recursos;
- » **pagar**, a qualquer título, **servidor ou empregado público** com recursos vinculados à parceria, **salvo** nas hipóteses previstas em **lei específica** e na **lei de diretrizes orçamentárias**.

Despesas Permitidas

Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria as despesas com:

- » **remuneração da equipe** encarregada da **execução** do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;
- » **diárias** referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação, desde que previstas no Plano de Trabalho e guardem conformidade com o objeto da parceria;
- » **custos indiretos** necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria (que podem incluir, entre outras despesas, aquelas com aluguel, telefone, internet, consumo de água e luz, transporte, remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica). O pagamento é permitido desde que tais custos estejam **explicitados no Plano de Trabalho, vinculados e proporcionalizados** – com demonstrativo de rateio, quando for o caso – **à execução do objeto**;
- » **aquisição de equipamentos e materiais permanentes** essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.



LEMBRE-SE

O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público!

DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Uma das principais inovações trazidas pelo Marco Regulatório – e que inexistia, com a mesma amplitude, nos antigos convênios – é a etapa de **Monitoramento e Avaliação**.

É nessa fase, com a parceria já em execução pela OSC, que serão iniciadas as medidas para o monitoramento das atividades e projetos a cargo da entidade, permitindo avaliar, de forma concomitante, o cumprimento do objeto da parceria, utilizando instrumentos como as **visitas técnicas *in loco*** e as **pesquisas de satisfação** com os usuários das políticas públicas.

Visitas Técnicas *in loco*

- » As visitas técnicas *in loco* consistem em procedimento de verificação presencial, no ambiente onde se realizam as atividades concernentes à parceria, objetivando aferir a qualidade da execução do objeto, a confirmação da atuação da equipe de trabalho designada pela OSC para a consecução dos projetos aprovados, entre outros temas, de modo a permitir a identificação de deficiências de atendimento ou até de irregularidades quanto ao uso indevido dos recursos repassados.
- » Para essas visitas técnicas, poderão ser designadas **equipes de monitoramento**, integradas ou não pelo gestor da parceria, mas, preferentemente, com representantes das Secretarias Municipais respectivas (Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura etc.), com o objetivo de avaliar, com base na especialização técnica, a qualidade e a efetividade do cumprimento do plano de trabalho aprovado.

- » A periodicidade das visitas técnicas dependerá do grau de complexidade do objeto e da duração da parceria. Normalmente, sugere-se a realização de visitas mensais, como rotina para esses procedimentos.
- » Como roteiro para organizar a visita técnica, sugere-se a utilização do Plano de Trabalho aprovado, em que estão definidas as metas, os indicadores e as atividades ou projetos que serão desenvolvidos, e que serão verificados quanto ao seu andamento, bem como a relação da equipe de trabalho designada pela OSC para a execução da parceria.
- » Como resultado de cada visita realizada, deverá ser produzido **relatório de visita técnica**, em que serão identificados os tópicos positivos e negativos detectados na execução da parceria.
- » O gestor da parceria deverá encaminhar cópia do relatório de visita técnica ao dirigente da OSC, notificando-o para prestar esclarecimentos e, se for o caso, efetivar as correções necessárias.
- » O conjunto de relatórios produzidos durante as visitas técnicas integrarão o Relatório de Monitoramento e Avaliação.

Pesquisa de Satisfação com os Usuários da Política Pública

- » Nas parcerias com vigência superior a um ano, a administração pública realizará **pesquisa de satisfação com os beneficiários** do plano de trabalho (o público-alvo) e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.

- » Essa pesquisa, embora pareça complexa e de difícil execução, é bem mais simples – pelo menos em âmbito municipal – e se constitui em um questionário a ser elaborado com base nas atividades a serem desenvolvidas pela OSC (constantes no Plano de Trabalho).
- » O alvo da pesquisa de satisfação são justamente os usuários da política pública que foi objeto da parceria, e poderá ser aplicada periodicamente por ocasião das visitas técnicas *in loco*, por exemplo. Nesses casos, o questionário, devidamente desidentificado, contendo questões com respostas múltiplas – entre “muito satisfeito” e “insatisfeito” – poderá ser distribuído ao início da visita técnica e recolhido ao final, para posterior tabulação das respostas.
- » O gestor da parceria deverá dar ciência ao dirigente da OSC dos resultados da pesquisa de satisfação aplicada, para que sejam adotadas as ações eventualmente necessárias para a melhoria da qualidade de execução do objeto.
- » Como as parcerias, em regra, são firmadas com prazo de um ano de duração, podendo ser prorrogadas, sugere-se a realização de **pesquisas trimestrais**, para permitir que eventuais imperfeições na qualidade do serviço prestado sejam corrigidas ainda durante a execução do projeto. Tais avaliações podem ser utilizadas, inclusive, para decidir sobre a conveniência, para a administração, de aditar ou não a parceria para os anos subsequentes.

RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Para fins de avaliação da prestação de contas final, a administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria, decorrente das visitas técnicas realizadas, e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

Isso significa que, na ausência de prestação de contas pela OSC (o que será considerado como um agravante na avaliação final da parceria), ainda assim deverão ser consideradas as conclusões obtidas por meio da atividade de monitoramento.

Além disso, a não prestação de contas por parte do dirigente da OSC ensejará a aplicação de sanções, podendo ocorrer a glosa de valores e a instauração de Tomada de Contas Especial.

Conteúdo do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação

O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

- » descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;
- » análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;
- » valores efetivamente transferidos pela administração pública;

- » análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;
- » análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

MONITORAMENTO PELOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos (Fundo do Idoso, Fundo da Criança e do Adolescente), o **monitoramento** e a **avaliação** serão realizados pelos respectivos **Conselhos de Políticas Públicas**, respeitadas as exigências Lei 13.019/2014, que prevê, entre os impedimentos, a vedação de participar da Comissão de Monitoramento e Avaliação aquele integrante que tenha tido relação jurídica com a OSC parceira nos últimos cinco anos.

Além disso, as parcerias decorrentes do MROSC também estão sujeitas aos mecanismos de **controle social** previstos na legislação (Lei da Transparência, Lei de Acesso à Informação, entre outras normas aplicáveis).

PRESTAÇÃO DE CONTAS

A **prestação de contas** é o procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, para verificar o cumprimento do objeto e o alcance das metas e resultados previstos, compreendendo duas fases:

- a) **apresentação** das contas, de responsabilidade do dirigente da OSC;
- b) **análise e manifestação conclusiva** por parte do gestor da parceria, e **julgamento das contas** de competência do administrador público, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle.

Por ocasião da celebração das parcerias, no ato da assinatura do Termo de Colaboração ou de Fomento, a administração pública deverá fornecer **manuals específicos** às organizações da sociedade civil, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos.

A organização da sociedade civil prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no **prazo de até noventa dias** a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano.

O prazo para a prestação final de contas será estabelecido de acordo com a complexidade do objeto da parceria.



ATENÇÃO

A critério da administração pública, podem ser exigidas **prestações de contas parciais** (mensais, trimestrais, semestrais etc.) das parcerias em andamento, situação em que serão examinados tanto o cumprimento do seu objeto quanto as despesas efetivadas pela OSC. Nessas específicas análises parciais, efetivadas pelo gestor da

parceria, inexistente uma fase de julgamento, mas já poderão ocorrer **advertências** e **alertas** ao dirigente da OSC, quando detectadas irregularidades que devam ser sanadas.

A prestação de contas apresentada pela OSC deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, cabendo ressaltar os seguintes aspectos:

- » serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente;
- » os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes;
- » a análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados. Aqui se prestigia o atingimento das metas, como prioridade, mas sem renunciar ao controle financeiro;
- » a prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento firmado.



ATENÇÃO

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A administração pública, a qualquer tempo, pode promover a instauração de **tomada de contas especial** antes do término da parceria, ante evidências de irregularidades na execução do objeto.



ATENÇÃO

Transparência da prestação de contas

- A **prestação de contas e todos os atos** que dela decorram deverão se dar em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.
- As **impropriedades** que deram **causa à rejeição** da prestação de contas também deverão ser **registradas em plataforma eletrônica de acesso público**, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública.

Conteúdo da prestação de contas

A prestação de contas relativa à execução da parceria será realizada pela análise dos documentos previstos no **plano de trabalho**, bem como dos seguintes relatórios:

- a) **relatório de execução do objeto**, elaborado pela OSC, contendo as atividades ou os projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;
- b) **relatório de execução financeira**, com a descrição de despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto.



LEMBRE-SE

No Marco Regulatório, como regra geral, há uma proeminência da avaliação dos resultados, o que é muito relevante, em comparação aos antigos convênios.

Contudo, é importante examinar **ambos os relatórios** (objeto e financeiro), pois, ainda que sejam atingidas as metas, há que se avaliar se tais resultados não foram alcançados com **sobrepreço ou desperdício de recursos públicos**.

Portanto, é essencial verificar-se também os aspectos financeiros de sua execução.

Documentos complementares a serem examinados

Além dos documentos encaminhados pela OSC, a administração pública deverá considerar na análise da prestação de contas os seguintes relatórios elaborados internamente:

- a) **relatório de visitas técnicas *in loco*** realizadas durante a execução da parceria;
- b) **relatório técnico de monitoramento e avaliação**, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados.

Saldos Financeiros Remanescentes

Por ocasião da conclusão, da denúncia, da rescisão ou da extinção da parceria, os **saldos financeiros remanescentes**, inclusive os provenientes das aplicações financeiras realizadas, serão **devolvidos** à administração pública no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de **tomada de contas especial** do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública.

PARECER CONCLUSIVO DO GESTOR DA PARCERIA

Durante a análise da prestação de contas, o gestor pode solicitar a manifestação dos órgãos técnicos (Secretaria da área em que se deu a parceria), para obter uma avaliação mais precisa e técnica sobre a qualidade da execução da política pública. De igual modo, frente a questões jurídicas que se apresentem, o gestor pode acionar a Procuradoria do Município.

De posse dessas informações, cabe ao gestor da parceria exarar **parecer conclusivo**, para subsidiar a decisão final a ser proferida pelo administrador público.

Em sua manifestação conclusiva, o gestor deverá mencionar obrigatoriamente:

- » os resultados já alcançados e seus benefícios para o público-alvo;
- » os impactos econômicos ou sociais resultantes da parceria;
- » o grau de satisfação do público-alvo, medido pela aplicação das pesquisas de satisfação;
- » a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado, ressaltando os seus resultados, ou referindo a necessidade de novas parcerias na área;
- » **opinar**, ao final, alternativamente pela:
 - » **Aprovação das Contas**;
 - » **Aprovação da Contas com ressalvas**, identificando, em seu parecer cada uma das impropriedades que conduzem a essa conclusão; ou
 - » **Rejeição das Contas**, indicando as razões e sugerindo a instauração de tomada de contas especial, no caso da existência de valores que deverão ser ressarcidos à administração pública, caracterizados como dano ao erário.

Ampla defesa e contraditório, antes da decisão final

Prestigiando o direito à ampla defesa e ao contraditório, previstos constitucionalmente, a administração pública deve oportunizar a manifestação do dirigente da OSC, antes de prolatar a decisão final sobre as contas.

Assim, constatadas irregularidades ou omissões na prestação de contas, deverá ser concedido prazo para a organização da sociedade civil apresentar esclarecimentos, sanar as irregularidades ou cumprir a obrigação.

- » O prazo é limitado a quarenta e cinco dias por notificação, prorrogável, no máximo, por igual período, dentro do prazo que a administração pública possui para analisar e decidir sobre a prestação de contas e comprovação de resultados.
- » Transcorrido o prazo para saneamento da irregularidade ou da omissão, e não havendo o saneamento, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

DECISÃO FINAL DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

De posse de toda a documentação, incluindo a manifestação conclusiva do gestor da parceria, pareceres dos órgãos técnicos e da Procuradoria, e eventuais manifestações do dirigente da OSC em seus esclarecimentos, o administrador público terá condições de prolatar sua decisão final.

As Prestações de Contas serão julgadas:

- » **Regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
- » **Regulares com ressalva**, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, das quais não resultem dano ao erário;
- » **Irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:
 - a) omissão no dever de prestar contas;
 - b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
 - c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
 - d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.



ATENÇÃO

RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR

O administrador público **responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas** ou por **omissão** em relação à análise de seu conteúdo.

Em outras palavras: aprovar, quando deveria ter rejeitado, ou se omitir no dever de julgar, pode ser motivo para responsabilizar o administrador.

DA REPARAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO

Quando a prestação de contas for julgada **irregular**, após exaurida a fase recursal, e havendo **lesão ao erário**, a OSC será notificada para reparar o dano, devendo restituir os valores que foram impugnados.

A notificação deverá ser expedida pelo administrador público ao dirigente da OSC, concedendo prazo para que promova, com seus recursos próprios, o ressarcimento aos cofres públicos, encaminhando o devido comprovante à administração.

Nesse caso, nos termos da Lei 13.019/2014, podem ocorrer duas possibilidades:

- » a OSC restitui e comprova a devolução dos valores ao poder público; ou
- » solicita **autorização** para que o ressarcimento ao erário seja efetivado por meio de **ações compensatórias de interesse público**, conforme previsto no art. 72, § 2º, da Lei 13.019/2014.

AÇÃO COMPENSATÓRIA DE INTERESSE PÚBLICO

Essa “ação compensatória” significa que a entidade se propõe a realizar as **mesmas atividades** que vinha desenvolvendo até então, para cumprir o **objeto da parceria**, doravante **às suas expensas**, **sem receber novos recursos do poder público**, por tantos meses quantos necessários para, mensurados esses serviços economicamente, integralizar o valor do débito que deveria ser devolvido, a título de reparação do dano ao erário.

Na prática, **a OSC se propõe a pagar em serviços o valor do débito.**

A administração não se vê obrigada a aceitar a proposta de ação compensatória se entender que a iniciativa não é viável para reparação ao erário, levando em conta, por exemplo, o retrospecto do desempenho da OSC, ao longo da parceria, que já havia se demonstrado ineficiente e que acabou resultando na rejeição de suas contas.

Por outro lado, para aceitar a proposta apresentada pela OSC, deverão ser cumpridos os seguintes requisitos:

- a) o **julgamento das contas como irregular** e o consequente débito **não tenham decorrido de dolo ou fraude** praticada por parte da OSC;
- b) **não seja o caso de restituição integral** dos recursos, no caso de a entidade ter descumprido totalmente o objeto da parceria;
- c) a entidade deverá **reconhecer, formalmente**, que é **devedora** do valor a ser restituído ao erário;
- d) a entidade se **compromete** a executar o objeto com a **mesma equipe de trabalho** e sob as mesmas condições que vinha atuando originalmente, bem como custear **todas as despesas** do projeto, **às suas expensas, sem receber novas** transferências financeiras do Município, a qualquer título;

- e) a mensuração do **valor econômico mensal** dessas atividades deverá ser apurada, pela administração, a partir do **plano de trabalho original**, verificando quanto custava o desenvolvimento da atividade, mensalmente, quando era financiada pelos recursos repassados, a fim de **identificar o número de meses** de trabalho que serão necessários para **quitar o débito**, em montante suficiente para reparar o dano ao erário;
- f) o **prazo máximo** do **novo plano de trabalho**, em número de meses, **não seja maior** que a **metade** do prazo de duração do **termo de parceria original**, ou seja, em parcerias de um ano, por exemplo, a duração da “ação compensatória” deverá ser de, no máximo, seis meses, sob pena de ser vedada a sua celebração.

Aceita a proposta da OSC, por parte do administrador público, deverá ser firmado um novo Termo – para o qual sugerimos a denominação de **Termo de Ação Compensatória de Interesse Público** – contendo **novo plano de trabalho** para execução do **mesmo objeto** previsto na parceria original.

Além disso, a partir de sua celebração, devem ser iniciadas as atividades de monitoramento e avaliação do novo plano de trabalho, aplicando-se todas as regras do Marco Regulatório, incluindo:

- a) novas visitas técnicas *in loco* para confirmar a execução das atividades;
- b) relatórios de monitoramento e avaliação;
- c) prestações de contas parciais e final, nesse caso contando somente com o **Relatório de Execução do Objeto** (já que não estão ocorrendo repasses financeiros);
- d) avaliação e parecer conclusivo a ser emitido pelo gestor da parceria;
- e) decisão final, de competência do administrador público, que irá julgar o Termo de Ação Compensatória, das seguintes formas:
 - » **Ação Compensatória aprovada**, quando confirmado que

o dano ao erário foi reparado em sua integralidade; ou

- » **Ação Compensatória desaprovada**, quando remanescerem valores a serem quitados, pela inexecução total ou parcial das atividades desenvolvidas a título de ação compensatória.



ATENÇÃO

A decisão sobre **aprovação** da Ação Compensatória de Interesse Público, confirmando que **houve a reparação do dano ao erário**, não significa uma reversão da decisão proferida no Termo de parceria original. São instrumentos separados.

O primeiro teve **contas irregulares**, quanto à parceria original, e assim permanecerá, já que transitou em julgado.

O segundo, ao obter aprovação, significa que o débito foi ressarcido em sua integralidade.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

O administrador público, constatando que se revelaram infrutíferas as providências para a reparação do dano ao erário, deverá instaurar a competente **Tomada de Contas Especial**, de que trata o art. 69, § 5º, inc. III, da Lei 13.019/2014.

No quadro a seguir, apresentamos as características desse instrumento, que deverá ser instruído pela administração pública e remetido ao respectivo Tribunal de Contas, para julgamento.

Conteúdo da Tomada de Contas Especial

Para bem instruir o processo de Tomada de Contas Especial, deverão ser juntados os seguintes documentos:

- » dados cadastrais do dirigente da OSC, com identificação completa que permita ao TCE proceder as intimações necessárias;
- » cópia do Termo de Colaboração ou de Fomento firmado com a OSC e seus aditivos, se existentes;
- » cópia do Plano de Trabalho e suas alterações, se ocorrentes;
- » cópia da prestação de contas integral;
- » cópia de relatórios das visitas técnicas realizadas;
- » cópia de relatórios da Comissão de Monitoramento e Avaliação;
- » cópia da manifestação conclusiva do gestor da parceria;
- » cópia de esclarecimentos e/ou defesa apresentados pela OSC, se existentes;
- » cópia de pareceres técnicos e jurídicos emitidos ao longo da parceria;

- » cópia da manifestação do Conselho de Políticas Públicas respectivo, se existente;
- » cópia da Decisão Final do administrador sobre as Contas da OSC;
- » Relato de todas as providências adotadas para a reparação do dano (e que resultaram infrutíferas, inclusive – se existentes – ações compensatórias que vierem a ser celebradas).

A Tomada de Contas Especial, no âmbito dos Tribunais de Contas, seguirá o rito processual previsto em seu Regimento Interno, e resultará no julgamento do dirigente da OSC pelo próprio TCE, que adotará providências para a sua responsabilização.



LEMBRE-SE

A **competência originária** para **decidir** sobre a prestação de contas apresentada pela OSC recai sobre a figura do **administrador público**, que representa o órgão repassador dos recursos.

Os Tribunais de Contas atuam num segundo momento, quando remanescer dano ao erário não quitado pelo dirigente da OSC, o qual será responsabilizado mediante Tomada de Contas Especial.

DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS À ENTIDADE

Além das providências já referidas nos itens anteriores, compete ao administrador público, quando constatar a execução da parceria em **desacordo com o plano de trabalho** e com as **normas legais**, garantida a prévia defesa, aplicar à OSC as seguintes **sanções**:

- » **advertência**;
- » **suspensão temporária** da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades **da esfera de governo da administração pública sancionadora**, por prazo não superior a dois anos;
- » **declaração de inidoneidade** para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades **de todas as esferas de governo**, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou **até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade**, que será **concedida** sempre que a organização da sociedade civil **ressarcir** a administração pública pelos **prejuízos resultantes** e após decorrido o prazo da sanção suspensão temporária.

INEXECUÇÃO DO OBJETO PELA OSC

Na hipótese de **inexecução** do objeto por **culpa exclusiva** da OSC, a administração pública poderá, exclusivamente **para assegurar o atendimento de serviços essenciais** à população, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:

- » **retomar os bens públicos** em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;
- » **assumir a responsabilidade pela execução** do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.



ATENÇÃO

É importante mencionar que a forma de assunção da responsabilidade pela **execução direta** do restante do objeto **dependerá do local** em que se está realizando a parceria:

- Nos casos em que a parceria é executada em **prédios públicos**, em cessão de uso para a OSC, **ocorrerá a retomada dos bens** e uma espécie de “encampação”, com o afastamento da entidade e de seus funcionários, e a assunção dos serviços pela administração pública, que passará a realizá-los com os seus próprios servidores.

- Na hipótese de a parceria ser executada em **prédio pertencente à OSC** (ou locado de um proprietário privado), **não poderá haver** essa “encampação” e sim uma **rescisão da parceria**, passando o Poder Público a atender o público-alvo em seus prédios próprios, com o atendimento realizado por seus servidores.

DA FISCALIZAÇÃO PELO CONTROLE INTERNO

Embora o Marco Regulatório evidencie o dever de prestar contas por parte das OSCs primeiramente ao órgão repassador e, em um segundo momento, ao Tribunal de Contas (sob a forma de Tomadas de Contas Especiais), é obrigatória a **integração do Controle Interno ao processo de fiscalização das parcerias**, pois este não apenas apoia o controle externo no exercício de sua missão institucional como possui entre suas finalidades comprovar a legalidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, nos termos do art. 74, II, da Constituição da República. Confira-se:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de: [...]

II – **comprovar a legalidade e avaliar os resultados**, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial [...], bem como da **aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado**; [...]

IV – **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional.

§ 1º – Os **responsáveis pelo controle interno**, ao tomarem conhecimento de **qualquer irregularidade ou ilegalidade**, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (Grifo nosso)

Ressalte-se, ainda, que o MROSC prevê expressamente a atuação do controle interno, estabelecendo, entre as cláusulas essenciais dos termos de parceria, o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas “aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto”, para fins de fiscalização do seu efetivo cumprimento.

Além disso, o art. 59, § 1º, inc. VI, determina que o relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, emitido pela administração pública, contenha a análise de eventuais auditorias realizadas pelos **controles interno e externo**, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

O CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O dever de prestar contas da gestão de recursos públicos não é uma obrigação que se dirige, tão somente, aos agentes públicos, mas alcança as pessoas de direito privado que recebam recursos estatais para ações de interesse público. Isso é expresso, com clareza, na Constituição da República:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas **qualquer pessoa física ou jurídica**, pública ou **privada**, que **utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Grifo nosso.)

Não bastasse a literalidade do texto, o Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, manifestou-se quanto ao alcance do dever de prestar contas por parte das organizações privadas:

EMENTA: 1. **O Tribunal de Contas tem atribuição fiscalizadora** acerca de verbas recebidas do Poder Público, sejam públicas ou **privadas** (MS nº 21.644/DF), [...] 2. O art. 71, inciso II, da CRFB/88 eclipsa no seu *âmbito* a fiscalização da Administração Pública e das **entidades privadas**. 3. [...] “o alcance do inciso [II do art. 71] é vasto, de forma a **alcançar todos os que detenham, de alguma forma, dinheiro público, em seu sentido amplo**. Não há exceção e a interpretação deve ser a mais abrangente possível, diante do princípio republicano”, [...] 4. O Decreto 200/67, dispõe de há muito que “**quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego** na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.” [...] (MS/26.969 – Julgado em 11/2014). (Grifos nossos)

Assim, no regime de cooperação entre o Estado e as OSCs não se poderia deixar de contemplar o dever dessas entidades de prestar contas acerca dos valores repassados.

Como já referido, o dever de prestação de contas segue o modelo tradicional, ou seja, a entidade tomadora dos recursos tem de prestar contas ao órgão repassador.

A análise da responsabilidade pela gestão dos recursos públicos não se exaure, no entanto, apenas no âmbito do órgão repassador, especialmente quando este decidir pela “rejeição da prestação de contas e determinação de imediata instauração de tomada de contas especial” situação em que competirá ao Tribunal de Contas decidir sobre eventuais responsabilidades.

Por fim, os Tribunais de Contas, independentemente do julgamento das Tomadas de Contas Especiais que vierem a ser instauradas, poderão realizar uma atuação preventiva sobre a aplicação do Marco Regulatório por parte dos seus órgãos jurisdicionados, em auditorias amostrais, verificando o cumprimento da lei em todos os seus aspectos, a atividade de monitoramento exercida órgão repassador do recurso junto às OSCs parceiras, bem como aferindo a atuação do controle interno local, nesse processo, fazendo repercutir, no exame das Contas Anuais desses gestores, eventuais impropriedades constatadas.

A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL DAS PARCERIAS

A Lei das OSCs adota a transparência e o controle social como premissas fundamentais ao regime das parcerias, como expressamente menciona no seu art. 5º, inc. IV:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, **a transparência na aplicação dos recursos públicos**, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: [...]

IV – o direito à **informação, à transparência** e ao **controle social** das ações públicas. (Grifo nosso)

Esses princípios se efetivam em vários outros artigos da Lei, como os seguintes:

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: [...]

V – o estabelecimento de mecanismos que **ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade**; [...]

Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu **sítio oficial na internet**, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.

Art. 11. A organização da sociedade civil deverá **divulgar na internet e em locais visíveis** de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública

Parágrafo único. As **informações** de que tratam este artigo e o art. 10 **deverão incluir, no mínimo**:

I – data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do **órgão** da administração pública responsável;

II – nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB;

III – descrição do objeto da parceria;
IV – valor total da parceria e valores liberados;
IV – valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;
V – situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo;
VI – quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

Art. 12. A administração pública deverá **divulgar pela internet** os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria.

[...]

Art. 26. O edital deverá ser **amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet**, com antecedência mínima de trinta dias.

[...]

Art. 27. [...]

§ 4º A administração pública homologará e **divulgará** o resultado do julgamento **em página do sítio previsto no art. 26**.

[...]

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será **justificada pelo administrador público**. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015)

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput **deverá ser publicado**, na mesma data em que for efetivado, **no sítio oficial da administração pública na internet** e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

[...]

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a **publicação** dos respectivos extratos no **meio oficial de publicidade** da administração pública.

[...]

Art. 50. A administração pública deverá viabilizar o **acompanhamento pela internet** dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.

[...]

Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em **plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado**.

[...]

Art. 69. [...]

§ 6º As impropriedades que deram causa à rejeição da prestação de contas serão registradas em **plataforma eletrônica de acesso público**, devendo ser levadas em consideração por ocasião da assinatura de futuras parcerias com a administração pública, conforme definido em regulamento. (Grifos nossos)

Do exame dos dispositivos citados, percebe-se a relevância de dar transparência e publicidade aos atos administrativos correspondentes, de modo a permitir o acompanhamento de sua adequação por parte da administração repassadora dos recursos, pelos órgãos de controle interno e externo, pelos Conselhos de Políticas Públicas e pela própria sociedade, no exercício do controle social.

CONCLUSÃO

O novo Marco Regulatório das OSCs estabeleceu regramentos fundamentais para a transparência e o controle dos recursos repassados pela administração pública.

Ao longo desse estudo, ressaltamos que os controles internos dos órgãos assumem importante papel na fiscalização preventiva das parcerias. Com igual relevância, destacam-se os Tribunais de Contas, na fiscalização ampla do sistema e no julgamento das Tomadas de Contas Especiais que vierem a ser instauradas, decidindo pela irregularidade das contas das OSCs ou mesmo de seus dirigentes, podendo acarretar diversos impedimentos na participação em novas parcerias.

Com mesma ênfase, ressalta-se o papel do Ministério Público, em sua esfera de competências, fiscalizando, através de seus agentes, a higidez das parcerias realizadas em sua área de sua atuação, na defesa do patrimônio público, ingressando com ações de improbidade administrativa nos casos em que essas providências se fizerem necessárias.

Contudo, o papel primordial foi reservado à própria administração pública, que firma a parceria com as Organizações da Sociedade Civil, e que é a responsável primeira pela avaliação e monitoramento da boa aplicação desses recursos, no atingimento dos objetivos sociais que nortearam a realização dessas políticas públicas.

Merece destaque também o prestígio que é dado às Organizações da Sociedade Civil, colaboradoras do Poder Público, como executoras da política pública em parceria com a administração.

É bem verdade que o Estado, sozinho, não consegue atender, em sua plenitude, todas as demandas da sociedade, no volume e na qualidade desejada pela população. E é justamente nesse contexto que viceja o instituto das parcerias entre o Poder Público e o Setor Privado, como forma de obter, de ambas as esferas de atuação, os recursos e a agilidade necessários para a concretização dos direitos da cidadania.

O Marco Regulatório veio regulamentar exatamente estes aspectos: o papel destinado a cada um dos agentes mobilizadores nessas iniciativas, explicitando, para todos e para a sociedade, as regras de transparência e fiscalização, para dar efetividade e garantir que os resultados sejam alcançados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto 8.726, de 27 de abril de 2016*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. *Lei 13.019, de 31 de julho de 2014*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. *Lei 9.637, de 15 de maio de 1998*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. *Lei 9.790, de 23 de março de 1999*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. *Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 8 out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923-DF*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1370468580>. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. *Constituição Federal de 1998*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

NUNES, Valtuir P. *Marco Regulatório das OSCs*. Palestras e cursos ministrados para a CNM, no Programa CNM-Qualifica e outros eventos. [Diversas cidades e Estados no País]. 2019 a 2021.

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014*. Brasília: Presidência da República, 2016. 130 p.



 /portalcnm

