

O QUE MUDA NAS PARCERIAS MROSC COM A ALTERAÇÃO DO DECRETO FEDERAL N° 8.726/16



DECRETO FEDERAL N° 11.948/24

Foi publicado, em 13/03/24, o Decreto nº 11.948, alterando consideravelmente o Decreto nº 8.726/16 que regulamenta a Lei nº 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório das Organizações a Sociedade Civil - MROSC.

Apresentamos o resumo das principais alterações promovidas nas parcerias celebradas entre o governo federal e as Organizações da Sociedade Civil - OSCs, devendo as novas regras serem observadas pelos Estados, Distrito Federal, e Municípios.

O que muda nas parcerias MROSC, com a alteração do Decreto Federal nº 8.726/16

Nailton Cazumbá

Com a publicação do Decreto Federal nº 11.948 em 13 de março de 2024, modificações significativas ocorrerão nas parcerias celebradas ente a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs, uma vez que o dispositivo legal altera o Decreto nº 8.726/16, o qual continua em vigor, e com a missão de regulamentar a Lei nº 13.019/14 – conhecida popularmente como MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - dispendo sobre regras e procedimentos relativas regime jurídico das parcerias.

Desde 2016 foi identificada a necessidade de ajustes no regulamento, o que merece comemoração neste momento, visto que as novas regras conseguem suprir algumas lacunas sobre situações incômodas ou indefinidas nas parcerias, e ressaltam algumas definições já trazidas pela Lei, mas que ainda careciam de implementação mais efetiva pelos atores envolvidos diretamente nas parcerias – OSCs e administração pública.

No entanto, no primeiro momento, as novas regras serão válidas e aplicáveis nas parcerias realizadas pelo governo federal, tornando-se necessário que estados e municípios revisem seus decretos regulamentadores, a fim de que acompanhem as inovações e exigências trazidas pelo Decreto Federal.

Sem dúvidas, as atualizações conseguem facilitar, desburocratizar e agilizar principalmente a execução e a prestação de contas das parcerias, propiciando mais eficiência e efetividade na concretização de políticas públicas e no fomento a projetos de interesse público, e estimulando o direcionamento para o foco no resultado a ser alcançado pelas OSCs, e monitorado pelos entes públicos.

Dentre as diversas modificações trazidas pelo Decreto Federal nº 11.948/24, destacam-se:

Complementação dos conceitos de Termo de Colaboração e de Fomento

As conceituações até então trazidas pela Lei e pelo Decreto os diferenciavam os instrumentos de parceria pelo agente proponente ou pela elaboração do plano de trabalho, sendo que quando de iniciativa da administração pública o ajuste seria um Termo de Colaboração, e quando de iniciativa das OSCs, seria um Termo de Fomento.

A partir de agora, o Decreto aborda os conceitos a seguinte forma:

- *O termo de fomento será adotado para a consecução de parcerias cuja concepção seja das OSCs, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações.*

- *O termo de colaboração será adotado para a consecução de parcerias cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.*

Assim, fica mais clara a concepção e mais fácil a utilização dos instrumentos jurídicos de forma correta, pois a execução de políticas públicas que podem ser configuradas pela administração pública se enquadra como colaboração, enquanto os projetos concebidos pelas OSCs condizem com o fomento.

Esperamos que com isso, passem a ser utilizados os instrumentos corretos nas parcerias.

Obrigatoriedade de a administração pública estabelecer critérios para definir objetos, metas, custos e indicadores de avaliação de resultados

Até então, a administração pública tinha apenas a “possibilidade” de estabelecer, para as parcerias, critérios para definir objetos, metas, custos e indicadores de avaliação de resultados.

Mas, com a exclusão da expressão “sempre que possível” no texto do novo decreto, tal estabelecimento passa a ser obrigatório, e não apenas recomendável.

Com isso, as OSCs, que muitas vezes precisam definir objetos, metas, custos e indicadores de avaliação de resultados quando da elaboração das propostas e planos de trabalho, agora contarão com orientação e facilitação para a realização das parcerias, bem como com o estabelecimento dos critérios passando a ser também atribuição da administração pública.

Entendemos que esses itens, imprescindíveis para o planejamento das ações, e para a execução, o monitoramento, a avaliação e a prestação de contas, precisam estar muito bem delineados para o sucesso da parceria.

No âmbito federal, o edital de chamamento público, o acordo de cooperação, o termo de colaboração, o termo de fomento ou os respectivos termos aditivos deverão ser elaborados conforme minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União.

Para a administração pública, principalmente nas esferas estadual e municipal, a recomendação é manter ou criar programas de capacitação para seus servidores a fim de possam exercer bem as atribuições previstas no novo decreto.

Regras para a celebração de parcerias oriundas de emendas parlamentares

O Art. 29 da Lei nº 13.019/14 e o próprio Decreto já determinavam que os termos de colaboração ou de fomento que envolvessem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais seriam celebrados sem chamamento público.

A novidade é que, para a concretização das parcerias nessas condições, as propostas devem ser apresentadas pelo autor da emenda (parlamentar) com a indicação de beneficiários e a ordem de prioridade.

Ainda serão definidos os procedimentos e os prazos para verificação de impedimentos técnicos nas emendas parlamentares federais, o que ocorrerá através de ato conjunto dos Ministros de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Ampliação dos pontos que devem estar contidos nos editais de chamamento público

Além das exigências que já existiam para a elaboração dos editais (programação orçamentária; objeto com indicação da política, do plano, do programa ou da ação correspondente; data, prazo, condições, local e forma de apresentação das propostas; condições para interposição de recurso administrativo no âmbito do processo de seleção; valor de referência; previsão de contrapartida não financeira, se for o caso; minuta do instrumento de parceria; e datas e 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), outros pontos passam fazer parte destes documentos.

Com relação às medidas de acessibilidade para PCD, pessoas com mobilidade reduzida e idosos, que devem ser destacadas nos editais de acordo com as características do objeto da parceria, os parâmetros para apresentação, no plano de trabalho, de tais medidas, devem observar também os regulamentos aplicáveis, ou seja, estarem de acordo com a legislação pertinente.

Os editais devem passar a indicar, ainda, o tipo de parceria a ser celebrada (termo de fomento, termo de colaboração ou acordo de cooperação) com indicação da legislação aplicável; e o roteiro para a elaboração da proposta, que poderá constituir esboço de plano de trabalho.

Essa medida visa orientar, facilitar e padronizar a elaboração de propostas e planos de trabalhos, que possuem estruturas diferentes de acordo com o instrumento de parceria a ser celebrado.

Possibilidade de serem privilegiados critérios de julgamentos qualitativos a serem inseridos no edital (inovação, criatividade, territorialidade e sustentabilidade);

O novo texto determina que para a celebração de parcerias, poderão ser privilegiados critérios de julgamento qualitativos, como inovação, criatividade, territorialidade e sustentabilidade, conforme previsão no edital.

Este se torna mais um importante ponto que merece ser inserido no rol das atividades de administração pública, especialmente dos servidores responsáveis pela elaboração de termos de referência e editais de chamamento público.

Vale ressaltar que o processo pré-parceria não é uma licitação para a contratação de serviços, mas a seleção de OSCs que irão colaborar ou receberem fomento para a execução de atividades ou projetos de interesse público, e portanto, apenas a aplicação de critérios quantitativos como valor e quantidade de beneficiários podem não ser suficientes para identificar qual(is) instituição(ões) podem contribuir de fato com políticas públicas ou com

ações criativas e inovadoras que podem obter muito mais eficácia, eficiência, efetividade, e até mesmo economicidade (de acordo com a relação entre o valor da parceria, e os benefícios alcançados).

Por vezes, sair do foco tradicional pode gerar maior alcance e mais engajamento e satisfação do público-alvo. Importante pensar na qualidade das parcerias, e não só em valores e outros critérios quantitativos.

Ratificação de que os editais não podem exigir que as OSCs possuam certificação ou titulação concedida poder público, como condição para a celebração de parceria

O texto anterior previa que o edital não poderia exigir, como condição para a celebração da parceria, que as OSCs possuíssem certificação ou titulação concedida pelo Estado, exceto quando a exigência decorrer de previsão na legislação específica da política setorial.

Com a alteração do Decreto, a exceção acima deixa de existir, e em nenhuma situação a administração pública poderá exigir qualquer tipo de certificação ou titulação concedida pelo Estado como requisito para a celebração de parcerias.

A apresentação de determinadas titulações pode até ser critério de pontuação ou de desempate, desde que previstos em editais de chamamento público, ou até mesmo ser exigência para ter indicação a emendas parlamentares por parte de algum ministério. Mas, para celebrar os instrumentos previstos na Lei nº 13.019/14, possuir CEBAS ou Utilidade Pública (Estadual ou Municipal) nunca foi condição ou requisito.

Ampliação das cláusulas e condições específicas que poderão constar nos editais para estabelecer execução por público determinado, delimitação territorial, pontuação diferenciada, cotas, entre outros

Os editais, de acordo com a política, o plano, o programa ou a ação em que se insere a parceria, já poderiam trazer como objetivos: a redução nas desigualdades sociais e regionais; a promoção da igualdade de gênero, racial, étnica, de direitos de pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, queers, intersexos, assexuais e outras - LGBTQIA+ ou de direitos de pessoas com deficiência; a promoção de direitos de indígenas, de quilombolas e de povos e comunidades tradicionais; e a promoção de direitos de quaisquer populações em situação de vulnerabilidade social ou ambiental.

Com o novo texto, a promoção da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa passam a integrar o rol de objetivos, fortalecendo o conceito amplo da cultura, que também envolve linguagem, culinária, crenças, vestuário, e todas as características inerentes a indivíduos e à sociedade, e também estimulando a prática de opiniões e ideias sobre diversos assuntos relevantes para o desenvolvimento da cidadania.

Também foi incluído que, na construção das diretrizes e dos objetivos constantes nos editais de chamamento público, os órgãos e as entidades da administração pública assegurarão, sempre que possível, a participação social.

A administração pública poderá orientar e esclarecer as OSCs sobre a inscrição e a elaboração de propostas

A Lei nº 13.019/14 estabelece, em seu Art. 7º, que a administração pública poderá instituir, em coordenação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e OSCs, programas de capacitação voltados para administradores públicos, dirigentes e gestores; representantes de organizações da sociedade civil; membros de conselhos de políticas públicas; membros de comissões de seleção; membros de comissões de monitoramento e avaliação; e demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias.

A novidade trazida pelo Decreto, diz respeito especificamente à fase de inscrições do chamamento público, quando a administração pública poderá orientar e esclarecer as OSCs sobre a inscrição e a elaboração de propostas, por meio da realização de atividades formativas, do estabelecimento de canais de atendimento e de outras ações.

A grande questão é que os textos, tanto da Lei quanto do Decreto, trazem a “possibilidade”, e não a “obrigatoriedade” da realização dos procedimentos. No entanto, por ser algo de interesse mútuo, temos observado em diversos órgãos públicos de todas as esferas a atuação nos programas de capacitação, devendo, a partir de agora, pensarem em criar condições para orientar e prestar esclarecimento às OSCs quando da elaboração de propostas e planos de trabalho, incluindo outros procedimentos relativos à participação nos processos de seleção.

Poderá ser dispensada a realização do chamamento público no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social

No texto da Lei nº 13.019/14 já constava, no Art. 30, VI, que a administração pública poderia dispensar a realização do chamamento público 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.

O Decreto traz textualmente essa possibilidade, ratificando a condição prevista na Lei.

O que temos observado é que, mesmo com a possibilidade de dispensa, os órgãos gestores das políticas públicas, como os conselhos nacional, estaduais e municipais das pastas de educação, saúde e assistência social vem realizando o chamamento público, podendo participar dele apenas as OSCs credenciadas, visando dar mais transparência ao processo de seleção.

No entanto, quando ficar evidenciada que a dispensa do chamamento é a melhor opção, a administração pública deve se pautar na previsão constante na Lei, e agora também no Decreto.

Novas regras e limites sobre a contrapartida não financeira

A exigência de contrapartida financeira (contribuição da OSCs em recursos financeiros) já se encontra proibida como requisito para celebração de parceria no Art. 35, § 1º da Lei nº

13.019/14, sendo facultada a exigência de contrapartida não financeira (contribuição da OSC em bens e serviços) cuja expressão monetária deverá estar obrigatoriamente identificada no instrumento de parceria que envolva o repasse de recursos financeiros públicos.

O texto anterior do Decreto reafirmava a vedação de exigência de contrapartida financeira, e estipulava que só caberia a não financeira em parceria com valor superior a R\$ 600.000,00.

Com as modificações promovidas, a contrapartida em bens e serviços somente poderá ser exigida pela administração pública na hipótese de celebração de parceria com valor global superior a R\$ 1.000.000,00, e mediante justificativa técnica que comprove a necessidade de tal exigência.

Uma vez cabível, a expressão monetária de contrapartida não financeira será identificada no termo de fomento ou de colaboração, não podendo ser exigido o depósito do valor correspondente.

A outra novidade é que a OSC poderá oferecer contrapartida voluntária, financeira ou em bens e serviços, independentemente do valor global da parceria, não podendo tal situação ser exigência como requisito para a celebração de parceria ou avaliada como critério de julgamento em chamamento público.

Portanto, caso seja de vontade da OSC, ela poderá ofertar “espontaneamente” contrapartida financeira ou não financeira, ressaltando que a administração pública não poderá exigir em nenhuma hipótese algo que seria espontâneo, e muito menos atribuir pontuação maior no chamamento público à instituição que inserir esse tipo de situação em sua proposta ou plano de trabalho. Caso contrário, OSCs em melhor situação financeira levariam vantagem no processo de seleção por estarem, talvez, gerando economia aos cofres públicos.

Vedações para integrar as Comissões de Seleção, e possibilidade de inclusão de representantes da sociedade civil entre seus membros.

Para a composição das Comissões de Seleção, o Decreto já trazia a possibilidade de participação de não servidores públicos, desde que pelo menos um dos membros fosse ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

O novo texto destaca que a referida comissão poderá incluir representantes da sociedade civil, indicados, preferencialmente, pelo conselho gestor da respectiva política pública, observadas as hipóteses de impedimento previstas no Decreto.

Vale frisar que o número de representantes da sociedade civil não pode ser superior à metade do número total de membros da Comissão de Seleção, e que participação nela será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Com relação às vedações para participar da comissão, além das existentes (quem participa ou tenha participado, nos últimos 05 anos, como associado, cooperado, dirigente, conselheiro ou empregado de qualquer OSC participante do chamamento público; e cuja atuação no processo de seleção configure conflito de interesse, nos termos do disposto na Lei nº

12.813/13), também deve se declarar impedido de participar do processo de seleção o membro da comissão de seleção quando seu cônjuge, seu companheiro ou qualquer parente seu em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, participar ou tenha participado, nos últimos 05 anos, como associado, cooperado, dirigente, conselheiro ou empregado de qualquer organização da sociedade civil participante do chamamento público.

Tal procedimento visa ampliar a vedação aos parentes dos membros das comissões, a fim de evitar qualquer tipo de interferência e de conflito de interesse, garantindo a isonomia e transparência do processo de seleção.

A vedação relativa a cônjuge, companheiro ou qualquer parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, que participa ou tenha participado, nos últimos 05 anos, como associado, cooperado, dirigente, conselheiro ou empregado da OSC, também se aplica à Comissão de Monitoramento e Avaliação, neste caso, com relação à instituição monitorada.

Recursos sobre o resultado da seleção

O texto do Decreto passa a incluir a condição de que, havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Até então, os recursos que não fossem reconsiderados pelo colegiado no prazo de 05 dias, contados do recebimento, deveriam ser encaminhados à autoridade competente para decisão final.

Agora, poder-se-á dar efeito suspensivo aos recursos com o objetivo de se evitar possíveis prejuízos aos processos.

A vigência das parcerias pode ser de até 10 anos

O texto anterior do Decreto estipulava o prazo máximo de vigência das parcerias em 05 anos, trazendo a excepcionalidade para os termos de colaboração para execução de atividade, que, desde que tecnicamente justificado, poderiam ter vigência de até 10 anos.

Com o novo texto, a cláusula de vigência das parcerias deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, passível de prorrogação, desde que o período total de vigência não exceda 10 anos, sendo possível, excepcionalmente ser superior a este prazo, quando houver decisão técnica fundamentada da administração pública, sem prejuízo de outros elementos, que reconheça a excepcionalidade da situação fática; e fique evidenciado e comprovado interesse público no prazo maior da parceria.

Com isso, fica padronizado que as parcerias podem ter vigência de até 10 anos, sendo possível, em situações especiais e devidamente justificadas, a celebração ou renovação por prazo superior.

A titularidade dos bens remanescentes será da OSC, exceto se o instrumento de parceria celebrado dispuser o contrário

De acordo com o Art. 42, X, da Lei nº 13.019/14, os termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação, deverão ter, dentre as cláusulas essenciais, a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública.

O Decreto regulamentava que a cláusula constante no instrumento de parceria definiria se os bens remanescentes ficariam para o órgão ou a entidade pública, quando necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, seja por meio da celebração de nova parceria, seja pela execução direta do objeto pela administração pública; ou para a OSC, quando os estes forem úteis à continuidade da execução de ações de interesse social pela organização.

Com a alteração no texto, a titularidade dos bens remanescentes nas parcerias será prioritariamente da OSC, salvo se o instrumento de parceria celebrado dispuser que a titularidade será do órgão ou da entidade pública.

Para aplicação da exceção acima, ou seja, para que os bens sejam destinados à administração pública no instrumento da parceria, deverá ser considerada a necessidade de assegurar a continuidade do objeto pactuado, por meio da celebração de nova parceria ou pela execução direta do objeto pela administração pública.

Uma vez que essa seja a definição, a OSC disponibilizará, a partir da data da apresentação da prestação de contas final, os bens para a administração pública, e esta deverá retirá-los no prazo de 60 dias, após o qual a OSC não mais será responsável pelos bens, ressaltando que a cláusula de determinação da titularidade dos bens remanescentes para o órgão ou a entidade pública formaliza a promessa de transferência da propriedade, não havendo necessidade de formalização de termo de doação, neste caso.

Na hipótese em que a titularidade seja da OSC, a cláusula de definição da titularidade dos bens remanescentes poderá prever que a esta possa realizar doação a terceiros, inclusive beneficiários da política pública objeto da parceria, desde que demonstrada a sua utilidade para a realização ou a continuidade de ações de interesse social.

Em caso de previsão de titularidade de bens remanescentes para a OSC, ocorrendo a rejeição da prestação de contas final, a titularidade continuará com a instituição, não podendo ser exigido pela administração pública o ressarcimento do valor relativo ao bem adquirido, quando a motivação da rejeição não estiver relacionada ao seu uso ou aquisição. No entanto, quando a motivação da rejeição estiver relacionada ao uso ou aquisição de bem remanescente, o valor pelo qual este foi adquirido deverá ser computado no cálculo do dano ao erário a ser ressarcido.

Na hipótese de dissolução da OSC durante a vigência da parceria, os bens remanescentes serão retirados pela administração pública no prazo de 90 dias, contado da data de notificação da dissolução, na hipótese em que a titularidade seja do órgão ou da entidade pública. Caso a titularidade seja da OSC, o valor pelo qual os bens remanescentes foram adquiridos será computado no cálculo do valor a ser ressarcido.



Se as parcerias forem realizadas com organizações da sociedade civil certificadas como entidade beneficente de assistência social (CEBAS), a **doação** de bens remanescentes quando de titularidade da OSC poderá ser realizada para qualquer outra OSC, independentemente de certificação.

Mas, em se tratando de **dissolução** da OSC parceira certificada como entidade beneficente de assistência social (CEBAS), a **destinação dos bens de sua titularidade** deverá ser realizada apenas para outra instituição certificada, conforme previsto na Lei Complementar nº 187/21, e no Decreto nº 11.791/23.

Indicação dos elementos que podem ser utilizados para o levantamento dos custos e preços para a elaboração dos planos de trabalho

Conforme o texto anterior do Decreto, a previsão de receitas e para a execução financeira da parceria deveria incluir elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, tais como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

O novo texto ratifica a necessidade de comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado, excetuando quanto a encargos sociais e trabalhistas, e indicando os meios que podem ser utilizados como parâmetros para a mensuração de preços:

- Contratação similar ou parceria da mesma natureza concluída nos últimos 03 anos ou em execução;
- Ata de registro de preços em vigência adotada por órgãos e entidades públicas da região onde será executado o objeto da parceria ou da sede da OSC;
- Tabela de preços de associações profissionais;
- Tabela de preços referenciais da política pública setorial publicada pelo órgão ou pela entidade da administração pública municipal da localidade onde será executado o objeto da parceria ou da sede da OSC;
- Pesquisa publicada em mídia especializada;
- Sítio eletrônico especializado ou de domínio amplo, desde que acompanhado da data e da hora de acesso;
- Portal de Compras do Governo Federal - Compras.gov.br;
- Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP;
- Cotação com 03 fornecedores ou prestadores de serviço, que poderá ser realizada por item ou agrupamento de elementos de despesas;
- Pesquisa de remuneração para atividades similares na região de atuação da OSC; ou
- Acordos e convenções coletivas de trabalho.



Além dessa abertura de leque de opções para a composição de preços para elaboração de proposta e planos de trabalho, quebrando o tabu de que a única forma seria a cotação de preços junto a profissionais e fornecedores de bens e serviços, outro ponto que merece destaque é a possibilidade de indicação das despesas no plano de trabalho considerando a estimativa de variação inflacionária, quando o período de vigência da parceria for superior a 12 meses.

Entretanto, para que isso seja possível, é necessário que haja previsão no edital e seja haja a indicação do índice adotado para os reajustes previstos.

Para que contemple o objeto, as metas, os prazos e os valores necessários para a execução das parcerias, o plano de trabalho deverá ser elaborado em diálogo técnico com a administração pública, por meio de reuniões e comunicações oficiais, observadas as exigências previstas no edital; a concepção da proposta apresentada na fase de chamamento público; e as necessidades da política pública setorial, não sendo, portanto, a sua concepção de responsabilidade única e exclusiva da OSC.

Comprovantes de experiência prévia na realização do objeto da parceria

Para a celebração de parceria, as OSCs precisam apresentar comprovantes de experiência prévia de, no mínimo, 01 ano na realização do objeto da parceria ou de objeto de natureza semelhante, demonstrando sua capacidade técnica e operacional através de relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas; publicações, pesquisas e outras formas de produção de conhecimento realizadas pela OSC ou a respeito dela; currículos profissionais de integrantes da organização da sociedade civil, sejam dirigentes, conselheiros, associados, cooperados, empregados, entre outros; e prêmios de relevância recebidos no País ou no exterior pela organização da sociedade civil.

Sobre esse ponto, a novidade está na inclusão das parcerias executadas em rede como comprovação de expertise, mediante apresentação de instrumentos de parceria. Até então, só eram consideradas as parcerias firmadas com órgãos e entidades da administração pública, entes estrangeiros, entidades e organismos internacionais, empresas ou outras OSCs.

Com relação às declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, passam a valer também as emitidas por entes estrangeiros ou entidades ou organismos de cooperação internacional, além daquelas já previstas no texto legal: órgãos públicos, instituições de ensino, redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos, comissões ou comitês de políticas públicas.

Liberação de parcelas, aplicações financeiras, e atraso no repasse dos recursos

Os recursos continuarão sendo aplicados em caderneta de poupança, fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida



pública, mediante avaliação do investimento mais vantajoso, enquanto não empregados na sua finalidade, tendo o novo texto excluído a expressão “automaticamente”.

Com isso, a OSC permanece com a responsabilidade de realizar a aplicação financeira, nas modalidades previstas na legislação, enquanto os recursos não forem utilizados na execução financeira da parceria.

A grande novidade reside no fato de o atraso na liberação das parcelas pactuadas no plano de trabalho passar a configurar inadimplemento de obrigação estabelecida no termo de fomento ou de colaboração por parte da administração pública.

E, no caso de o atraso se perdurar por mais de 30 dias, a OSC poderá suspender as atividades até a regularização do desembolso. E se a situação de atraso ultrapassar 60 dias, a OSC poderá rescindir a parceria firmada, garantindo-se acerto final com liberação de recursos proporcional a eventual alocação de recursos próprios da entidade.

Foi de grande importância a inserção dessas condições no Decreto, visto que não é raro, especialmente nas parcerias da esfera municipal, a ocorrência de atrasos na liberação dos recursos, podendo as OSC utilizar a referência do Decreto Federal para que os órgãos públicos realizem os repasses de acordo com o cronograma de desembolso, caso não exista nenhum impedimento legal para a suspensão dos repasses.

Responsabilidades das OSCs sobre a gestão trabalhista, fiscal e comercial: Compras, Contratações e Pagamentos

Ficam mantida a responsabilidade exclusiva da OSC pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de fomento ou de colaboração, o que não implica responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública quanto à inadimplência da instituição em relação ao referido pagamento, aos ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou aos danos decorrentes de restrição à sua execução.

Sobre este ponto, o novo texto inseriu também a responsabilidade da OSC sobre o pagamento das taxas de importação, de câmbio, aduaneiras e similares, quando ocorrerem.

Fica ratificado também o dever de a OSC verificar a compatibilidade entre o valor previsto para realização da despesa, aprovado no plano de trabalho, e o valor efetivo da compra ou contratação. Mas, quando o valor efetivo da compra ou da contratação for superior ao previsto no plano de trabalho, a OSC deverá assegurar a compatibilidade do valor efetivo com os novos preços praticados no mercado, inclusive para fins de elaboração do relatório de execução financeira, e realização de possíveis remanejamentos no plano de trabalho, ou até mesmo solicitação de repactuação financeira da parceria.

Como relação aos pagamentos, nas parcerias com o governo federal, as OSCs deverão efetuar realizá-los na plataforma Transferegov.br, sendo dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos referentes às despesas. Este ponto talvez enseje a atualização da plataforma, caso ainda não tenha sido feita, já que, pelo menos da última vez



que a acessamos, os pagamentos só podiam ser realizados após a inserção prévia do documento de liquidação, que nada mais é do que a nota fiscal ou documento similar.

Ainda tratando da Plataforma Transferegov.br, em substituição da Ordem Bancária de Transferência Voluntária – OBTV, a movimentação financeira na conta corrente específica do instrumento ocorrerá por meio da funcionalidade Ordem de Pagamento de Parceria – OPP, ou por outros meios de pagamento disponibilizados na referida plataforma, sendo permitido, inclusive, o crédito de valores em conta corrente de titularidade da própria OSC, mediante justificativa, nas seguintes hipóteses:

- Questões operacionais que impeçam o pagamento por meio da emissão de OPP ou por outros meios de pagamento disponíveis na plataforma;
- Ressarcimento à OSC por pagamentos realizados às próprias custas, decorrentes de atrasos na liberação dos recursos pela administração pública; ou
- Ressarcimento de despesas sujeitas a rateio, proporcionalmente à parceria, relativas aos custos operacionais e administrativos pagos com recursos próprios da OSC.

Essa atualização formaliza uma situação que não deveria acontecer, mas ocorre com bastante frequência, que é a necessidade de quitação de despesas com recursos próprios das OSCs em decorrência de atrasos de repasses de recursos por parte da administração pública. Não foram raras as situações em que as organizações precisaram pagar despesas ou injetar recursos nas contas específicas das parcerias, e terem dificuldades, ou até mesmo vedação de realizarem os devidos ressarcimentos.

Outro ponto já previsto no texto anterior era a possibilidade de realização de pagamentos em espécie, após saque à conta bancária específica da parceria, na hipótese de impossibilidade de pagamento por meio de transferência eletrônica, devidamente justificada pela OSC no plano de trabalho, cujo valor então era limitado a R\$ 1.800,00 individualmente por beneficiário. Tal limite passa ser de R\$ 5.000,00, cabendo ao Ministro de Estado ou dirigente máximo da entidade da administração pública dispor sobre os critérios e os limites para a autorização do pagamento em espécie.

Com relação às despesas permitidas, houve ampliação do rol daquelas que podem ser custeadas com recursos públicos, desde que relacionadas com a execução da parceria.

A lista que possui caráter exemplificativo, e não taxativo, a qual já previa despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz, e remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica, passou a registrar, também, combustível, consumo de gás, obtenção de licenças e despesas de cartório, assessoria de comunicação e serviços gráficos.

Ficam reforçadas no Decreto a possibilidade de concessão de diárias quando necessárias à execução da parceria, a aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto, e os serviços comuns de engenharia para adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos equipamentos e dos materiais essenciais à execução do objeto.

Como novidade, foi inserida no rol das despesas permitidas, a aquisição de soluções e ferramentas de tecnologia da informação e da comunicação, incluídos equipamentos



periféricos, ferramentas e soluções de apoio à tecnologia, e os serviços de implantação ou de manutenção periódica, necessários para o funcionamento das referidas aquisições, que também possuem relação direta com a execução de parcerias.

E, buscando atender à demanda de várias OSCs, os planos de trabalho poderão prever o custo para a elaboração de proposta apresentada no âmbito do chamamento público, no montante de até 5% do valor global do instrumento, limitado a R\$ 50.000,00.

Continua vedado o pagamento de despesa cujo fato gerador tenha ocorrido em data anterior à vigência estabelecida pelo termo de fomento ou pelo termo de colaboração, exceto a hipótese acima, relativa à elaboração de proposta, que poderá ser paga, mesmo o serviço tendo sido realizado antes do início da vigência. Neste caso, certamente a orientação a ser dada pelos órgãos públicos será para que o documento comprobatório da despesa seja emitido somente após o início da vigência da parceria.

Continua também proibido o pagamento de multas, juros ou correções monetárias referentes a pagamentos ou a recolhimentos realizados fora dos prazos pela OSC. A exceção, trazida pelo Decreto, é que essas despesas poderão ser pagas com recursos da parceria, quando sua incidência for decorrente atraso na liberação de parcelas de recursos financeiros por parte da administração pública.

Na situação acima (pagamento de multas, juros e correções monetárias com recursos da parceria por atraso no repasse), poderá ocorrer:

- A redução proporcional de metas, formalizada nos termos, uma vez que haverá redução da disponibilidade de recursos para aplicação no objeto pactuado;
- A utilização dos rendimentos de aplicações financeiras para a cobertura de tais despesas; ou
- O aumento do valor global da parceria, para suplementar as despesas não previstas, pois estas nem deveriam acontecer, e conseqüentemente não estão inseridas nos planos de trabalho.

Portanto, fica confirmado que as OSCs deverão ser restituídas pelos pagamentos realizados às suas próprias custas, desde que decorrentes de atraso da administração pública na liberação de parcelas de recursos financeiros.

Além dos custos diretos e indiretos já mencionados, sabemos que poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria as despesas com remuneração da equipe de trabalho, inclusive de pessoal próprio da OSC, durante a vigência da parceria, podendo contemplar as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas, desde que tais valores estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado à parceria.

O Decreto frisa que os valores da remuneração da equipe devem ser compatíveis com o valor de mercado, e devem observar também os acordos e as convenções coletivas de trabalho, e, em seu valor bruto e individual, o teto da remuneração do Poder Executivo. O novo texto



incluiu a ressalva de que o valor de mercado a ser utilizado como referência deve ser o aplicado na região correspondente à área de atuação da OSC.

Nos casos em que a remuneração for paga proporcionalmente com recursos da parceria, a OSC parceira do governo federal deverá inserir na plataforma Transferegov.br a memória de cálculo do rateio da despesa para fins de prestação de contas, sendo vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa. Ou seja, não é permitida a utilização de fontes de recursos distintas para o pagamento de uma mesma despesa.

No que tange às verbas rescisórias, o texto anterior do Decreto já permitia que o pagamento das verbas rescisórias, ainda que após o término da execução da parceria, fosse proporcional ao período de atuação do profissional na execução das metas previstas no plano de trabalho. Condição que foi complementada no novo texto com a inserção da possibilidade de a OSC manter retido ou provisionado o valor referente às verbas rescisórias, na hipótese de o vínculo trabalhista perdurar após a prestação de contas final, o que afasta os procedimentos por vezes utilizados pela administração pública de querer reter ou administrar tais recursos.

Vale destacar que, se a responsabilidade é exclusiva da OSC pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, relacionados à execução do objeto previsto no termo de fomento ou de colaboração, o que não implica responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública quanto à inadimplência da OSC em relação ao referido pagamento, aos ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou aos danos decorrentes de restrição à sua execução, não teria o menor sentido a administração pública querer reter ou gerir os recursos relativos às verbas rescisórias, que em algum momento serão pagos pela instituição.

Aumento do percentual autorizado para ampliação do valor das parcerias, e alterações no plano de trabalho

Conforme o novo texto, as alterações nas parcerias podem promover ampliação do valor global em até 50%, modificando a previsão anterior que era de até 30%. Tal modificação continua sendo realizada através de termo aditivo.

E no que diz respeito às alterações no plano de trabalho, estas podem ocorrer sem a necessidade de autorização prévia por parte da administração pública, desde que as modificações não ultrapassem o percentual de 10% do valor global da parceria. Neste caso, continua mantida a necessidade de realização de apostilamento, cabendo à OSC encaminhar comunicação posterior à administração pública para a publicação.

Novas regras sobre a atuação em rede

Com relação ao termo de atuação em rede, o novo texto aborda que o instrumento passa a prever, inclusive, a possibilidade de haver relação entre seus participantes sem que ocorra o repasse de recursos financeiros pela OSC Celebrante – antes o Decreto se referia apenas aos termos com repasse de valores.



Dentre a documentação exigida pela OSC Celebrante, passa a valer, também, a declaração do representante legal da OSC Executante e Não Celebrante de que não possui impedimento no Cepim, no CEIS e no CAUC, até então a declaração se referia ao Cepim, no Siconv, no Siafi, no Sicaf e no Cadin.

Critérios e procedimentos para o monitoramento e avaliação das parcerias

No que tange ao monitoramento e avaliação da execução do objeto da parceria, o termo de fomento ou de colaboração deverá prever procedimentos a serem realizados pela administração pública, tendo sido inserido pelo novo texto a possibilidade de, quando couber, tais procedimentos também devem ser realizados pelas instâncias de controle social da política, a exemplo dos conselhos de políticas públicas.

Na hipótese de o relatório técnico de monitoramento e avaliação evidenciar irregularidade ou inexecução parcial do objeto, o gestor da parceria notificará a OSC para, no prazo de 30 dias, sanar a irregularidade; cumprir a obrigação; ou apresentar justificativa para impossibilidade de saneamento da irregularidade ou do cumprimento da obrigação.

Caberá ao gestor da parceria avaliar o cumprimento do disposto acima, e atualizar o relatório técnico de monitoramento e avaliação, conforme for o caso. No entanto, caso persista a irregularidade ou inexecução parcial do objeto, o relatório técnico de monitoramento e avaliação, caso conclua pela continuidade da parceria, deverá determinar:

- A devolução dos recursos financeiros relacionados à irregularidade ou à inexecução apurada ou à prestação de contas não apresentada;
- A retenção das parcelas dos recursos, até o saneamento das pendências; ou
- A realização de nova atividade para fins de alcance de metas.

Porém, caso conclua pela rescisão unilateral da parceria, o relatório técnico deverá determinar:

- A devolução dos valores repassados relacionados à irregularidade ou à inexecução apurada ou à prestação de contas não apresentada; e
- A instauração de tomada de contas especial, se não houver a devolução indicada no prazo determinado.

Com o novo texto, o relatório técnico de monitoramento e avaliação será submetido à comissão de monitoramento e avaliação, que o homologará, no prazo de 45 dias, contado da data de seu recebimento – até então não havia prazo estipulado para esse procedimento.

Passa a ser também atribuição do gestor da parceria, adotar as providências constantes do relatório técnico de monitoramento e avaliação homologado pela comissão de monitoramento e avaliação, o que não se encontrava claramente definido na Lei ou no texto anterior do Decreto.

Prestitação de Contas

Dentre as novas regras sobre a prestação de contas das parcerias, o novo texto do Decreto mantém a previsão sobre o relatório de execução do objeto conter a demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas, devendo este incluir a apresentação de justificativa por parte da OSC para o não atingimento, quando for o caso.

Para a verificação do grau de satisfação do público-alvo, o procedimento indicado é a pesquisa de satisfação, podendo a OSC apresentar, quando a referida pesquisa não tiver sido realizada, declaração de entidade pública ou privada local, manifestação do conselho setorial ou outro documento que exponha o grau de satisfação do público-alvo.

Fica mantida a previsão de a administração pública federal extrair o relatório de execução financeira da plataforma Transferegov.br, apenas nas hipóteses de descumprimento injustificado do alcance das metas ou quando houver indício de ato irregular.

O novo texto do Decreto frisa que a análise dos dados financeiros ocorrerá com o intuito de estabelecer o nexa de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes, devendo esta análise ocorrer somente nas hipóteses previstas, ou seja, em caso de descumprimento injustificado do alcance das metas ou quando houver indício de ato irregular por parte das OSCs.

Desta forma, a justificativa apresentada por estados e municípios de que continuam exigindo prestação de contas financeiras em decorrência de não possuírem plataforma eletrônica para acompanhamento da parceria precisará ser revista, já que, mesmo possuindo o Tansferegov.br, o Decreto determina que relatórios de execução financeira só devem ser extraídos do sistema quando as metas não forem alcançadas ou quando ficarem comprovados indícios de irregularidade.

Este ponto precisará urgentemente ser debatido, principalmente pelos órgãos de fiscalização de controle, que tiveram a chance de contribuir com a minuta do novo Decreto durante a consulta pública, visto que estes continua exigindo que os órgãos públicos continuem exigindo prestações de contas financeiras das parcerias.

Com o novo texto do Decreto, a prestação de contas anual seguirá as mesmas regras gerais sobre o tema – até então havia uma seção detalhando regras sobre as prestações de contas das parcerias com vigência superior a 01 ano, quando as OSCs devem apresentar relatórios anuais para fins de monitoramento do cumprimento das metas previstas no plano de trabalho.

A aprovação das contas com ressalvas, que deve ocorrer quando, apesar de cumpridos o objeto e as metas da parceria, for constatada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário, passa a contar também com a nova hipótese de aplicação: quando na análise do relatório de execução financeira (que só deve ser realizada em caso de não cumprimento das metas ou de indícios de irregularidade), o valor da irregularidade for de pequeno vulto, exceto se houver comprovada má-fé.

O prazo para a análise das prestações de contas por parte da administração pública continua sendo a até 150 dias, estabelecido no instrumento da parceria, podendo ser prorrogado, justificadamente, por igual período, não podendo exceder o limite de 300 dias. Tal prazo passa



a ser contado da data de recebimento do Relatório Final de Execução do Objeto ou do cumprimento de diligência por ela determinada.

Aplicação de sanções

As sanções previstas no Decreto poderão ser aplicadas independentemente das demais providências adotadas pelo gestor correspondentes àquelas apontadas no relatório técnico de monitoramento e avaliação homologado pela comissão.

Ficam mantidas as sanções de advertência; suspensão temporária; e declaração de inidoneidade, aplicáveis pela administração pública, tendo como novidade a inclusão da possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta com a OSC. Tais procedimentos poderão ser aplicados quando a execução da parceria estiver em desacordo com o plano de trabalho, e com as normas da Lei nº 13.019/14, e da legislação específica.

Em se tratando do governo federal, o procedimento para a celebração do termo de ajustamento de conduta será estabelecido por ato conjunto do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Controladoria-Geral da União. As sanções serão registradas no Cepim, disponível no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. E na hipótese de aplicação de suspensão temporária ou de declaração de inidoneidade, a OSC deverá ser inscrita, cumulativamente, como inadimplente no Siafi e no Transferegov.br, enquanto perdurarem os efeitos da punição ou até que seja promovida a reabilitação.

No caso de aplicação das sanções previstas, fica facultada a defesa do interessado no prazo de 10 dias, passando o prazo a ser contado a partir da data de abertura de vista dos autos processuais.

Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMIS

No âmbito do governo federal, a Secretaria-Geral da Presidência da República manterá plataforma eletrônica para receber, a qualquer tempo, propostas de abertura de PMIS apresentadas pelas OSCs, pelos movimentos sociais e pelos cidadãos, e dará conhecimento aos órgãos e às entidades públicas federais potencialmente interessados nas proposições de parceria.

É necessário que estados e municípios, que ainda não possuem, passem a definir os procedimentos para a manifestação de interesse social, capacitando sua equipe para recepção e análise, bem como definindo períodos para apresentação de propostas. Sendo que o ideal seria a recepção das propostas a qualquer tempo, como definido no Decreto Federal.



Esse texto pode ser reproduzido livremente, desde que citada a fonte e atribuídos os créditos ao seu autor.



Nailton Cazumbá

Contador, com Especialização em Contabilidade das Organizações do Terceiro Setor, Auditoria e Controladoria.

Sócio-Gerente da Pauta Assessoria Contábil, Consultoria e Treinamento.

Auditor na IGF Auditores e Consultores Independentes.

Consultor em Gestão de Parcerias em órgãos da administração pública e OSCs.

Contador e Consultor em entidades privadas sem fins lucrativos.

Autor e instrutor de cursos de capacitação na área do Terceiro Setor.

Consultor em implantação de sistemas operacionais em Organizações do terceiro Setor.

Consultor na elaboração e reformulação de Estatutos de Fundações e Associações.

Professor, Palestrante e Instrutor de Cursos.

Especialista em parcerias com administração pública e leis de incentivo fiscal.

Especialista em Programas de Integridade (Compliance).

Membro do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Captadores de Recursos - ABCR