



► Fundamentos de Transferências voluntárias

Módulo VI – Marco Regulatório das Organizações da Sociedades Civil e seu impacto na operação das Transferências Voluntárias

Aula 3 - Escolhendo a entidade privada

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

- 1. Procedimento de manifestação de interesse social*
- 2. Chamamento público: obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade*
- 3. Escolha da melhor proposta e requisitos de habilitação*
- 4. Pareceres técnico e jurídico que aprovam as parcerias*

Referências Bibliográficas

Material complementar



© Copyright 2022, Tribunal de Contas de União
portal.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo,
sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Tribunal de Contas da União
Secretaria Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa

Conteudista

Antonio França da Costa

Tratamento Pedagógico

Marcela de Oliveira Timóteo

Ilustração

Gabriella Tomaz Farias Gurgel Fernandes

Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em novembro de 2021.
As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem
não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.

Aula 3 – Escolhendo a entidade privada

INTRODUÇÃO

Olá, pessoal!

Na aula passada conversamos sobre as vedações para se celebrar parcerias. Vimos que essas vedações alcançam tanto a entidade privada quanto o dirigente da entidade.

Abordamos ainda a necessidade de o Ente Federado que irá transferir os recursos estar preparado para fazer isso, devendo ser capaz de avaliar as propostas, monitorar e fiscalizar a execução e analisar adequadamente as contas dos recursos transferidos.

Por fim, registramos que o MROSC deixar bem claro os principais responsáveis pelo sucesso da parceria, destacando os papéis do Administrador Público, do Gestor, do Dirigente, da Comissão de Seleção e da Comissão de Monitoramento e Avaliação.

Agora, suponhamos que aquela entidade privada que cuida de recuperação de nascente e plantio de mata ciliar procure o Estado para firmar uma parceria para que possa continuar com suas atividades ou mesmo ampliar suas atividades – a natureza agradece!

Será que o Estado poderia celebrar a parceria diretamente com ela? Seria interessante o Estado ouvir a sociedade antes para saber a opinião dos cidadãos sobre a relevância da parceria? Será que além dessa entidade que procurou o Estado não teria outras que em melhores condições para realizar essa atividade de recuperação de nascente e plantio de mata ciliar?

Todas essas questões são ponderadas pelo MROSC e, por isso, nesta aula, vamos conversar um pouco sobre a escolha da entidade privada com a qual será celebrada a parceria.

Ao final desta aula, esperamos que vocês sejam capazes de:

- Entender o que é o procedimento de manifestação de interesse social, explicando qual a sua relevância no contexto das políticas públicas.
- Lembrar da obrigatoriedade do chamamento público, apontando os casos de dispensa e de inexigibilidade de chamamento.
- Avaliar os critérios para escolha da melhor proposta e os requisitos de habilitação da OSC, ponderando sobre o que cada um desses requisitos visa resguardar.
- Entender a relevância dos pareceres técnicos que aprovam as transferências, resumindo o seu conteúdo necessário.

1. PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL



Suponhamos que uma associação de moradores tenha excelentes ideias para cuidar da recuperação da mata ciliar do rio que corta o município, que anda muito poluído. Essa ideia pode ser levada ao poder público para que ele escute a comunidade em geral a fim de ver se vale a pena fomentar essa ação.

Para isso, o MROSC previu o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), que tem como objetivo “Apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.” (Lei 13.019/2014, art. 18).

São legitimados para propor o PMIS a (a) organização da sociedade civil; (b) movimentos sociais; (c) cidadãos. (Lei 13.019/2014, art. 18)

A proposta deve conter a identificação do subscritor; a indicação do interesse público envolvido; e o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida. (Lei 13.019/2014, art. 19)

Preenchidos esses requisitos, o MROSC determina que a proposta seja tornada pública em sítio eletrônico e, se verificada a conveniência e oportunidade, o Poder Público instaura o PMIS para oitiva da sociedade. (Lei 13.019/2014, art. 20)

O MROSC, por ser norma geral, não entra em detalhes operacionais desse procedimento, remetendo a regulamentação do PMIS para cada Ente Federado, mas deixa expresso que:

- A realização do PMIS não implica realização do chamamento público.
- A realização do PMIS não dispensa o chamamento público.
- A proposição ou a participação no PMIS não impede a organização da sociedade civil de participar no eventual chamamento público subsequente.
- É vedado condicionar a realização de chamamento público ou a celebração de parceria à prévia realização de PMIS.

(Lei 13.019/2014, art. 21)

Conquanto o PMIS não seja obrigatório, sempre que possível, é importante chamar a comunidade para opinar sobre as políticas públicas e sobre onde deve ser investido o dinheiro de todos nós.

2. CHAMAMENTO PÚBLICO: OBRIGATORIEDADE, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

Quando se trata de seleção de entidade privada para firmar parceria no âmbito do MROSC, não se faz licitação, mas chamamento público, que é um procedimento administrativo com vista a escolher a entidade que reúne as melhores condições de executar o objeto da parceria.

O chamamento também visa resguardar o princípio da impessoalidade, impedindo que o Poder Público direcione as parcerias para uma entidade predeterminada.

A Lei 13.019/2014, em seu art. 24, §1º, especifica o conteúdo mínimo de um edital de chamamento:

Conteúdo do edital Chamamento	✓ 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.

Segundo o MROSC, a celebração de termo de colaboração ou de fomento deve ser precedida de chamamento público, salvo nos casos de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais com a indicação da entidade destinatária dos recursos; na celebração de acordo de cooperação que não envolvam transferência de recurso patrimonial (lembre-se de que no acordo de cooperação não há transferência de recursos financeiros); e nos casos de dispensa e de inexigibilidade de chamamento (Lei 013.019/2014, arts. 24, 29).



O MROSC elenca 4 casos de dispensa e 2 casos de inexigibilidade de chamamento público (Lei 13.019/2014 – arts. 30 e 31)

Dispensa de chamamento público
<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<ul style="list-style-type: none"> • Nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social.
<ul style="list-style-type: none"> • Quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança
<ul style="list-style-type: none"> • No caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Os casos de dispensa estão elencados em rol taxativo.

No caso da dispensa por se tratar de “...atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política”, **se não houver possibilidade de se firmar parceria com todas as entidades que se enquadrem nesta situação e se mostrem interessadas, o chamamento se impõe**, por força do princípio da impessoalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Inexigibilidade de chamamento público
Inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:
<ul style="list-style-type: none"> • O objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos.
<ul style="list-style-type: none"> • A parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção social (Lei 4.320/64 C/C art. 26 LC 101/2000) .

O rol de casos de inexigibilidade é meramente exemplificativo. Havendo inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, a inexigibilidade de chamamento público se impõe.

O procedimento de dispensa ou inexigibilidade segue o rito da Lei 13.019/2014 – art. 32, §§ 1º a 3º:



Mas, muita atenção! A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público e o caso de emendas parlamentares não afasta a aplicação dos demais dispositivos do MROSC (Lei 13.019/2014, art. 32, § 4º). Assim, mesmo que não ocorra o chamamento, deve haver avaliação de plano de trabalho, formalizar a parceria, nomear os agentes envolvidos etc.

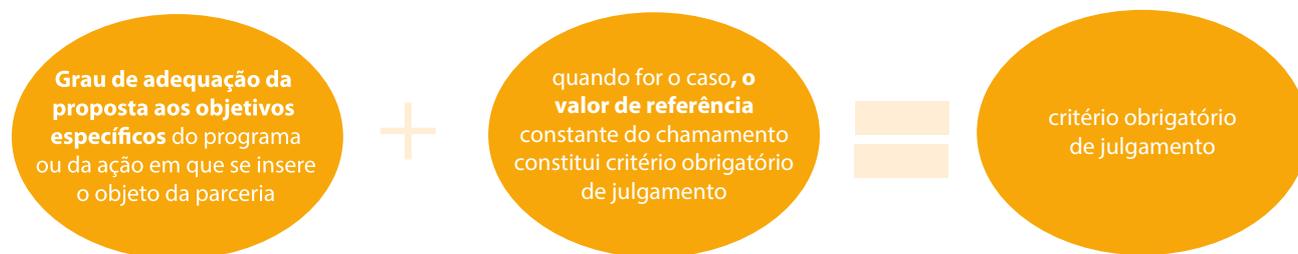
3. ESCOLHA DA MELHOR PROPOSTA E REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

O edital de chamamento público não pode prever condições que “...comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria.” (Lei 13.019/2014 – art. 24, §2º).

O MROSC é claro: não podem constar circunstâncias impertinentes ou irrelevantes. É claro que se a circunstância é pertinente e relevante e, portanto, importante para a execução do objeto, poderá constar no edital e não configurará restrição indevida, mas necessária para escolha da entidade que reúna as melhores condições de executar a parceria.

São inclusive admitidas “a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria” e/ou “o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais” (Lei 13.019/2014 – art. 24, §2º, I, II), se isso for necessário para a execução do objeto.

Como critério de escolha da melhor proposta, ao MROSC exige pelo menos que se verifique o grau de adequação da proposta aos objetivos do programa e, quando for o caso, o valor de referência (Lei 13.019/2014 – art. 27)



Veja que o valor de referência não é necessariamente um valor que servirá para desclassificar a entidade privada, como ocorre nos processos de licitação, quando se trata de preços de referência. Aliás, um erro seria trazer para o MROSC a lógica das licitações e contratos administrativos.

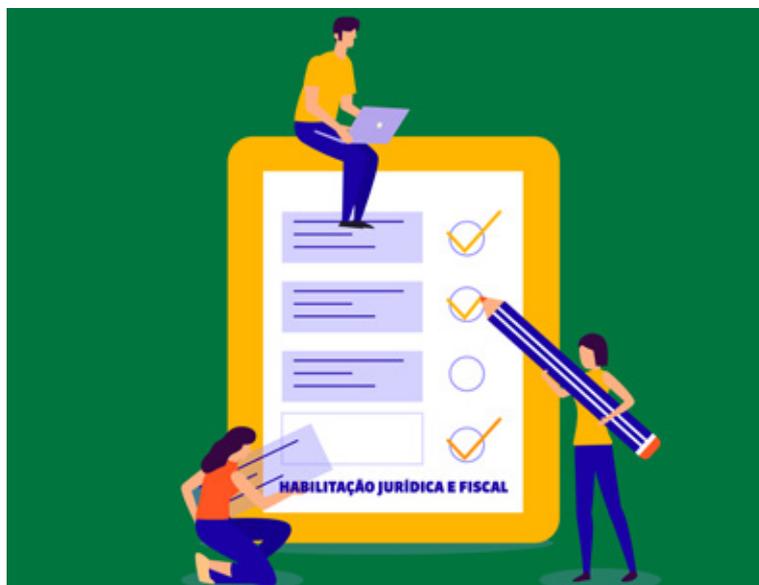
O próprio MROSC deixa expresso a possibilidade de celebrar parceria com proposta cujo valor não seja o mais adequado ao valor de referência, desde que exista justificativa (Art. 27, §5º).

Uma vez obtida a melhor proposta, o Poder Público deve verificar se a entidade possui capacidade técnica e operacional para execução do objeto e se reúne as condições de habilitação.

Os requisitos de capacidade técnica e operacional variam segundo o tipo de OSC Lei 13.019/2014 – art. 33

Exigência de capacidade técnica e operacional	Entidades privadas Sem fins lucrativos	Cooperativas	Org. Religiosas
✓ Objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social	SIM	NÃO	NÃO
✓ Que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta	SIM	NÃO	NÃO
✓ Escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade	SIM	SIM	SIM
✓ No mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los.	SIM	SIM	SIM
✓ Experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante	SIM	SIM	SIM
✓ Instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.	SIM	SIM	SIM

No caso de instalações, não se deve exigir a demonstração de capacidade instalada prévia. Isso para evitar que as entidades tenham muitos gastos apenas para participar do chamamento, o que poderia afastar potenciais interessadas.



A comprovação da capacidade instalada pode ser exigida como condição para assinatura da parceria. Assim, a entidade que for a escolhida terá que providenciar as instalações necessárias para execução da parceria.

Quando se tratar de celebração de acordo de cooperação (lembre-se, não envolve transferência de recursos financeiros), somente será exigido o requisito de objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. (Lei 13.019/2014 – art. 33, §1º.)

Quanto à habilitação jurídica e fiscal, o MROSC exige que a entidade demonstre (a) regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa; (b) certidão de existência jurídica; (c) ata de eleição do quadro de dirigentes atual; (d) relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e (e) comprovação de que a entidade funciona no endereço por ela declarado (Lei 13.019/2014 – art. 34).

4. PARECERES TÉCNICO E JURÍDICO QUE APROVAM AS PARCERIAS

Uma vez selecionada a entidade, ela irá assinar um termo de colaboração, um termo de fomento ou um acordo de cooperação com o Poder Público. O MROSC traz no art. 42 as cláusulas necessárias para esses instrumentos.

Anexo ao termo constará o plano de trabalho: o coração da parceria (sobre o plano de trabalho, veja a aula 3 do módulo II).

O plano de trabalho deve trazer com clareza qual a realidade que será objeto da parceria, ou seja, qual o problema concreto que se pretende resolver; como ele será resolvido; quais recursos serão necessários; e como será medido o resultado.

No art. 22 da Lei 13.019/2014, temos o conteúdo necessário de um plano necessário, qual seja:

- 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
- descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;
- previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;
- forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
- definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

São condições indispensáveis, para a celebração e formalização das parcerias: (a) o chamamento público (ou sua dispensa ou inexigibilidade devidamente formalizada); (b) a indicação de dotação orçamentária; (c) a demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto; (d) a aprovação do plano de trabalho; (e) a emissão do parecer de órgão técnico; e (f) a emissão de parecer jurídico. (Lei 13.019/2014 – art. 35)



Quanto ao parecer técnico, para evitar que ele seja emitido de forma vazia e lacunosa, sem se pronunciar sobre os aspectos relevantes da parceria, o MROSC (art. 35, V) deixa expresso que ele deve abordar conclusivamente sobre:

- O mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada.
- A identidade e reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria.
- A viabilidade de sua execução.
- A verificação do cronograma de desembolso.
- A 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.
- A designação do gestor da parceria.
- A designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria.

Veja que o responsável pela emissão do parecer deve se atentar se os interesses envolvidos são recíprocos e não opostos. Não é incomum que relações de natureza convencional mascarem relações de natureza contratual, em que o interesse da entidade privada não é mais do que uma contraprestação pecuniária por um serviço prestado ou por um bem entregue.

O parecerista deve também verificar se a execução do objeto é viável, se o cronograma de desembolso está adequado, se existe forma objetiva de fiscalizar a execução da parceria e o cumprimento das metas.

Caso ainda não tenham sido designados formalmente o gestor da parceria e a comissão de monitoramento e avaliação, ao parecerista resta concluir pela inviabilidade da parceria.

Além do parecer técnico, deve ser emitido ainda o parecer jurídico que deverá se pronunciar acerca da possibilidade da celebração da parceria.

Se houver ressalvas nos pareceres técnicos e jurídicos, o administrador público deverá sanar tais ressalvas ou justificar a manutenção dos aspectos apontados nos pareceres. (Lei 13.019/2014, art. 35,§2º).

Veja que embora não seja vinculante, esses pareceres são obrigatórios e não é possível a celebração da parceria sem que sejam emitidos.

Quer saber um pouco mais? Venha conosco para próxima aula!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Brasília, Diário Oficial da União de 1º/8/2014, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm Acesso em 05/11/2021.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. Entenda o MROSC: marco regulatório das organizações da sociedade civil: Lei 13.019/2014. Brasília, 2016.

MATERIAL COMPLEMENTAR

OLIVEIRA, Sântia Brito de. A responsabilidade do parecerista técnico nas licitações perante o Tribunal de Contas da União. Conteúdo Jurídico. Jul/2021. Disponível: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/56925/a-responsabilidade-do-parecerista-tcnico-nas-licitaes-perante-o-tribunal-de-contas-da-unio> acesso em: 18/10/2021.