

Manual do

# **Modelo de Parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP**



**GESTÃO  
PÚBLICA  
EFICIENTE**





# ÍNDICE DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CA – Comissão de Avaliação

CGTP – Comitê de Apoio à Gestão dos Termos de Parceria

OEP – Órgão Estatal Parceiro

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

RCC – Regulamento de Compras e Contratações

RGC – Relatório Gerencial Financeiro

RGR – Relatório Gerencial de Resultados

TP – Termo de Parceria

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Processos inerentes ao modelo de parcerias com OSCIP

# INTRODUÇÃO

Este Manual tem por objetivo apresentar a conduta do Poder Público junto as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A sigla OSCIP é a forma de qualificar instituições que, em suma, se classificam como sociedade civil sem fim lucrativo, ou seja, a ONG, de direito privado e interesse público. É o poder público federal que pode certificar uma iniciativa/instituição como OSCIP desde que cumpram alguns requisitos.

Em caráter amplo, a OSCIP recebe esta nomenclatura decorrente da Lei nº 9.790/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, a conhecida “Lei do Terceiro Setor”. O Decreto nº 3.100 citado acima disciplina questões e obrigações a estas organizações, define documentos e atos necessários para quem estiver pleiteando a certificação da OSCIP; estabelece métodos e detalhes a serem observados pelo administrador público que vai conceder o título de OSCIP; orienta sobre a interpretação de conceitos determinados na Lei nº 9.790/99; e estipula os direitos das partes (CARDOSO, 2014).

De acordo com Cardoso (2014), OSCIPs normalmente são sociedades civis sem fins lucrativos, de direito privado e de interesse público, ou são entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público. O interesse social que despertam merece ser, eventualmente, financiado pelo Estado ou pela iniciativa privada, para que suportem iniciativas sem retorno econômico. Como qualificação, a denominação OSCIP é opcional. Tal afirmativa significa dizer que as ONGs já constituídas podem optar por obter a qualificação, e as novas podem optar por começar já se qualificando como OSCIP.

Para obter essa qualificação, é necessário o cumprimento de alguns pré-requisitos que a legislação estabelece, mas,

principalmente, enquadrar-se em alguns dos objetivos sociais e finalidades já dispostos em lei, a saber:

- promoção da assistência social;
- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações;
- promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações;
- promoção da segurança alimentar e nutricional;
- defesa, preservação, conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- promoção do voluntariado;
- experimentação sem fins lucrativos de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas acima.

Tais frentes podem sofrer alterações dado o contexto de cada ente federado e dada a possibilidade de melhoria das legislações que regem a questão.

A fim de coordenar a atuação das OSCIPs junto ao poder público municipal e/ou estadual algumas administrações públicas se debruçaram sobre a iniciativa de disciplinar e regulamentar a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Pode-se ilustrar tal iniciativa utilizando o Governo do Estado do Rio de Janeiro, que por meio da Lei nº 5501 de 07 de julho de 2009, dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de interesse Público; para além, como exemplo, pode-se citar o Governo do Estado de Minas Gerais que, até o ano de 2014 regulamentou a qualificação das OSCIPs. Em ambos os governos a instituição do chamado Termo de Parceria, entre a entidade qualificada e o Poder Público Estadual, é a ferramenta mais importante para que as atividades e responsabilidades entre as partes sejam bem sucedidas.

O Termo de Parceria – TP – possibilita a parceria na busca por resultados entre o Poder Público e as entidades do Terceiro Setor qualificadas com o título de OSCIP, com o intuito de conferir efetividade na prestação de serviços para a sociedade. O referido instrumento estabelece os direitos e deveres entre os signatários, bem como metas e prazos para a execução da política pública. Cabe ao contratante, também denominado Órgão Estatal Parceiro (OEP): definir as diretrizes da política pública a ser executada via Termo de Parceria, garantir a gestão do recurso público em conformidade com os princípios da Administração Pública atinentes, bem como acompanhar e avaliar os resultados pactuados.



Além da regulamentação, uma forma de acompanhar o modelo OSCIP é, caso a administração pública perceba como pertinente, por meio da criação de uma unidade administrativa responsável pela gestão dos TP, assumindo a responsabilidade por todos os processos inerentes ao modelo de parcerias, assumindo a responsabilidade frente à qualificação de entidades do Terceiro Setor como OSCIP, pela definição de regras de utilização do modelo e pelo estabelecimento de metodologias para sua operacionalização, dentre outros.

Frente o exposto este Manual irá explicitar, em cada uma das seções seguintes, os processos e práticas que são comumente inseridos no modelo de parcerias com OSCIPs, notadamente por força de determinação legal.





# 1. PROCESSOS INERENTES AO MODELO DE PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM INTERESSE PÚBLICO (OSCIP)

De forma resumida, os processos e as respectivas atividades relacionados ao modelo de parcerias com OSCIP estão demonstradas na ilustração a seguir:

*Figura 1 - Processos inerentes ao modelo de parcerias com OSCIP*

Fonte: Adaptado de Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, 2014.

As próximas seções deste Manual irão detalhar cada um dos processos supracitados.



## 1.1 QUALIFICAÇÃO / DESQUALIFICAÇÃO

A qualificação como OSCIP se dá por ato vinculado, de modo que, caso o Estatuto da entidade consegue atender às regras elencadas na Lei Federal e do ente federado interessado em manter a parceria. Quando encaminhadas todas as documentações institucionais, a Administração Pública não possui outra opção senão atribuir a qualificação solicitada. É importante destacar que, por meio de Decretos, pode ser institucionalizada a regra de validade, por exemplo, a qualificação terá durabilidade por 3 (três) anos. Ressalta-se que, dada que a entidade foi qualificada, até a data mencionada, a entidade, uma vez qualificada, poderia manter o título indefinitivamente, de modo que, a cada triênio, as entidades encaminhariam um requerimento de renovação e os respectivos documentos necessários, caso queiram continuar com a qualificação válida.

No tocante à qualificação, recomenda-se a comprovação de experiência, seja esta mediante registro de experiência dos dirigentes da entidade na execução das atividades indicadas em seu estatuto social, ou da entidade em si. A exigência dos documentos que comprovem a experiência da entidade, ou de seus dirigentes, por dois anos (pelo menos), na execução de atividades indicadas no estatuto social se torna importante enquanto garantias para uma atuação segura e séria.

Esta estratégia é vista como positiva para, inclusive, dar acesso às entidades recém-criadas requerer o título e, assim, ter condições de celebrar Termo de Parceria. Caso fosse necessária unicamente a comprovação formal da experiência da entidade certamente cair-se-ia num caminho menos abrangente para a qualificação, podendo minar a possibilidade de formação de vínculo de parceria com estas.



Sugere-se neste Manual 14 (quatorze) áreas de atuação nas quais as entidades podem pleitear o título de OSCIP estadual, quais sejam: assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; ensino fundamental ou médio gratuitos; saúde gratuita; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável; trabalho voluntário; desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita; defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; fomento do esporte amador; e ensino profissionalizante ou superior.

No que tange a perda do título de OSCIP esta situação se dá mediante decisão em procedimento administrativo, decisão judicial ou pela perda da validade do título, sendo que, para os dois primeiros motivos, a entidade fica impedida de requerer novamente o título, num prazo de 5 (cinco) anos contados da data da publicação da desqualificação. Ademais, caso a entidade possua Termo de Parceria celebrado com o Poder Público e perca o título de OSCIP, o instrumento jurídico deve ser rescindido.



## 1.2 SELEÇÃO

A seleção de entidades que assumirão responsabilidades junto ao poder público deve se dar via concurso de projetos a fim de embasar o ente público acerca da capacidade gerencial e institucional da entidade, além de verificar a proposta financeira.

Tem-se, assim, um mecanismo de controle da seleção das entidades, via análise técnica e financeira das propostas encaminhadas ao Poder Público (que obrigatoriamente definirá as diretrizes, objetivos gerais e cláusulas da parceria num Edital), salvo nos casos em que houver inviabilidade de competição, permitindo-se a contratação direta, desde que devidamente justificada por meio de parecer técnico elaborado pelo OEP.

Importante citar que, previamente à celebração de um Termo de Parceria, a unidade responsável pela gerência das entidades pode vir a realizar um estudo da viabilidade da proposta e da adequação do uso do modelo em cada caso específico. Neste estudo pode-se analisar o alinhamento à estratégia governamental, a viabilidade jurídica e técnica, a pertinência aos pressupostos do modelo, a disponibilidade de recursos, os principais atores envolvidos, os resultados pretendidos e, ainda, os possíveis objetivos não explícitos. Caso o estudo de viabilidade verifique algum óbice à plena estruturação do Termo de Parceria, sugere-se que o projeto tenha o escopo reestruturado ou simplesmente se descarte a execução mediante este instrumento jurídico. Caso a demanda seja considerada objeto de Termo de Parceria, bem como atenda aos requisitos do Estudo de Viabilidade, será realizado Concurso de Projetos para seleção da OSCIP que irá executar a Política Pública objeto da Parceria.

Após a aprovação por meio do Estudo de Viabilidade, sugere-se que o órgão interessado em celebrar Termo de Parceria elabore o Edital do Concurso de Projetos, que conterà as informações sobre a especificação técnica da política pública a ser implementada e descrição detalhada do objeto do Termo de Parceria, condições de participação das entidades, documentações exigidas para comprovação da qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira, critérios de julgamento das propostas e seleção daquela que for mais vantajosa, incluindo pontuação pertinente a cada item da proposta ou projeto, parâmetros objetivos de comparação e critérios de desempate e prazos para apresentação de propostas, de interposição de recursos, de divulgação do resultado e de validade do Concurso.

Para participar do concurso de projetos, a entidade deverá apresentar ao órgão interessado em celebrar Termo de Parceria os documentos arrolados no Edital, seguindo o processo comumente conhecido de participação em Editais, de encaminhar em envelope separado do que conterà o projeto técnico:

- Programa de Trabalho e o detalhamento dos custos a serem realizados na sua implementação;
- Memória de Cálculo, além de outras informações e documentos solicitados no edital. De posse destes documentos, a Comissão Julgadora realiza a devida análise, tendo em vista as disposições do Edital do Concurso de Projetos e, finalizado este trabalho, publica o resultado parcial no sítio eletrônico do órgão interessado em celebrar Termo de Parceria, abrindo-se o prazo para interposição de recursos. Havendo recursos, a autoridade máxima do Órgão interessado em celebrar Termo de Parceria terá prazo de cinco dias úteis para efetivar as devidas análises, devendo



publicar o resultado definitivo do concurso no Órgão Oficial de Imprensa, bem como em seu sítio eletrônico.

## 1.3 PACTUAÇÃO

A pactuação é a fase em que se constroem os indicadores, metas, ações, prazos, cláusulas gerais e específicas da parceria, planejamento orçamentário e financeiro. O produto final deste processo é celebração do instrumento jurídico Termo de Parceria. Para tanto, uma possibilidade de ampliar a pactuação é por meio do desenvolvimento de modelos de documentos, manuais explicativos, minuta de Termo de Parceria (que contém as cláusulas gerais e obrigações legais dos atores envolvidos na parceria) e regulamentos que trazem as diretrizes gerais, metodologias padronizadas e formas de utilização do Termo de Parceria. Convém notar que todas as pactuações passam pelas seguintes instâncias: i) de análise e aprovação prévia e condicionante: o próprio Órgão Estatal Parceiro (OEP) que avalia os critérios financeiros e técnicos da parceria; o órgão gestor (caso tenha) do modelo de parcerias com OSCIP analisa os aspectos metodológicos do Termo; o órgão de controle interno do Município analisa toda documentação do processo e estrutura um parecer, conforme as exigências da legislação pertinente. Caso necessário, sugere-se que o órgão responsável pela deliberação da política de execução das despesas, investimentos e receitas também se posicione. Para além, o Conselho Municipal de Políticas Públicas da área temática, que são instâncias máximas de representação da sociedade civil deve se manifestar previamente à celebração do Termo de Parceria.

Verificam-se, então, instâncias múltiplas de análise e controle nesta etapa, contando, inclusive, com a participação do

órgão de controle interno do Poder Público, que tem como atribuição dar parecer acerca do Termo de Parceria.

Além do Programa de Trabalho, nesta etapa é construída a minuta do Termo de Parceria. A minuta do TP estabelece o objeto da parceria, as obrigações e responsabilidades das partes, o valor a ser repassado, o formato e periodicidade das prestações de contas, as regras de ação promocional, dentre outros. Na minuta do Termo de Parceria é definida a Comissão Supervisora, responsável por avaliar todo o escopo de trabalho.

Por fim, nesta etapa a Memória de Cálculo que foi apresentada pela OSCIP no Concurso de Projetos é adaptada. Em linhas gerais, a Memória de Cálculo é uma planilha customizada que contém a previsão das receitas e despesas em nível analítico e sintético por cada item de despesa; o detalhamento das remunerações e dos benefícios de pessoal a serem pagos aos dirigentes e trabalhadores, comprovando a compatibilidade dos valores propostos com os valores de mercado; além da lista de bens a serem adquiridos. A Memória de Cálculo não vincula a execução das despesas, sendo utilizada como orientadora do planejamento e, principalmente, como parâmetro para o acompanhamento da execução financeira e verificação de gastos excessivos ou inadequados. Contudo, o remanejamento entre rubricas deverá ser informado ao OEP.

Após a confecção destes documentos, o OEP deverá encaminhar a minuta do Termo de Parceria para análise do Conselho Municipal de Políticas Públicas pertinente à área, que possui prazo determinado que deve ser previsto em legislação para se manifestar. Caso o Conselho de Política Pública na área de celebração do Termo de Parceria não exista, ou esteja inativo, o OEP não deve substituí-lo por outro Conselho, ficando dispensado de realizar a consulta, devendo



apresentar ofício do dirigente máximo do OEP atestando a impossibilidade de realização de consulta. Seguindo, após manifestação do Conselho, o OEP deverá complementar o processo com a documentação e encaminhar à Secretaria responsável pela gestão dos Termos de Parcerias, como uma possível Secretaria de Planejamento. Após análise da Secretaria responsável, o processo é remetido ao órgão responsável pelo Controle Interno do Município, que deverá proceder à análise e emitir Nota Técnica. Após manifestação favorável, a Secretaria responsável condiciona a assinatura do Termo de Parceria.

## 1.4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O monitoramento e avaliação é a etapa em que a política pública é, de fato, desenvolvida pela entidade parceira e supervisionada pelo Poder Público. É o momento em que importantes mecanismos, instâncias e ferramentas de monitoramento, fiscalização e controle se fazem presentes, com vistas a direcionar e acompanhar a execução da política pública. A própria legislação traz, como uma das responsabilidades do OEP, acompanhar, supervisionar e fiscalizar a execução do Termo de Parceria. Cabe à Comissão Supervisora (supervisor, servidores do OEP, que são os interlocutores diretos com a OSCIP) realizar diretamente estas atribuições, contando com apoio das unidades administrativas da instituição, no exercício das respectivas competências.

Ao menos semestralmente uma Comissão de Avaliação (CA) deve se reunir, com o intuito de verificar se os resultados pactuados no Termo de Parceria foram cumpridos e em que medida, atribuindo-se, ao final, uma nota representativa do trabalho desempenhado naquele período. É importante



ressaltar que o controle exercido pela Comissão é meramente de resultados (não se atendo à formalidade dos atos) e pedagógico. Pressupondo a fidedignidade das informações prestadas pela OSCIP em relatórios gerenciais (de resultados e financeiro), a CA avalia o alcance de resultados no período, calcula a nota obtida em cada período e emite relatório conclusivo. Sobre a análise realizada pela CA, é importante destacar que esta se dá tendo como referência dois documentos, quais sejam: relatório gerencial de resultados (RGR) e relatório gerencial financeiro (RGF). O RGR é um instrumento em que a entidade demonstra o alcance dos resultados nos indicadores e produtos pactuados para determinado período, relatando, indicador por indicador e produto por produto quais foram os fatores que facilitaram e que dificultaram para determinado resultado. Já o RGF apresenta as informações sobre todos os lançamentos financeiros do período analisado, sendo que a entidade apresenta a vinculação de cada despesa ao objeto da parceria em questão. Ademais, este documento apresenta por grupos de despesa, como se deu a execução dos recursos em posse da entidade, recursos comprometidos para períodos próximos, demonstrativo da aquisição de bens permanentes e outros. Os membros da CA, de posse dos relatórios gerenciais supracitados, realizam as devidas análises e, quando da reunião, apresentam os questionamentos e considerações pertinentes, caso tenha.

A formalidade dos procedimentos, apesar de não ser o foco do Termo de Parceria, também é verificada na etapa de acompanhamento e avaliação, no processo de Checagem Amostral, que também pode ser previsto em legislação. Na Checagem Amostral são averiguados, pela Comissão Supervisora, com apoio de servidores das unidades jurídica e contábil-financeira, os processos de compras, de contratação de serviços, contratações de pessoal e prestação de contas de viagens da entidade parceira e demais normatizações da



entidade parceira. Sugere-se um possível indicador comum, pactuado em todos os Termos de Parceria, que pode verificar em que medida a entidade cumpre ao final de cada período de avaliação, as disposições de compras, por exemplo, na realização dos procedimentos.

Uma dica para dar eficiência ao controle das atividades é a criação de uma instância, como um Comitê de apoio à Gestão dos Termos de Parceria (CGTP), no qual os técnicos da administração pública podem realizar reuniões e encontros com representantes de OEPs e OSCIP, abordando temas de interesse e relevância para a melhoria contínua dos resultados alcançados pelas políticas públicas executadas via Termo de Parceria. Trata-se, basicamente, de uma instância de busca do aprimoramento contínuo da parceria, dos resultados alcançados, da boa relação entre os atores e de discussão e problematização de pontos de relevância. Ainda nesta fase, é importante citar que, ao final de cada exercício financeiro (que coincide com o término do ano) a OSCIP possui prazo para elaborar uma Prestação de Contas Anual sobre a totalidade das operações patrimoniais e resultados financeiros da entidade no exercício imediatamente anterior. Esta é encaminhada, juntamente com um parecer de uma Auditoria Externa Independente (que deve ser obrigatoriamente contratada para todos os Termos de Parceria vigentes cujo valor anual seja igual ou superior a R\$1.000.000,00) para análise e emissão de parecer conclusivo das instâncias competentes do OEP. A finalidade desta etapa é comprovar o alcance dos resultados e da correta aplicação de todo o tipo de recurso, sejam estes financeiros, de bens patrimoniais e de pessoal, que possuam proveniência pública, repassado à OSCIP.



## 1.5 ADITAMENTO

O aditamento trata-se da renovação periódica (caso haja interesse entre as partes) dos indicadores, metas, ações, cláusulas e do planejamento orçamentário e financeiro da parceria. É uma fase muito similar ao processo de celebração e, portanto, passa pelas instâncias de análise, controle e aprovação (somente o Conselho de Políticas Públicas não é consultado formalmente). É importante ressaltar que, para o aditamento dos Termos de Parceria já vigentes, não é necessário realizar o Concurso de Projetos.

## 1.6 ENCERRAMENTO

O último processo inerente ao modelo de parcerias com OSCIP é o encerramento, ou seja, a realização dos procedimentos formais para a finalização legal da relação entre OEP e OSCIP. Como procedimento formal, a legislação prevê a Prestação de Contas de Encerramento, realizada ao final da vigência do Termo de Parceria, referente ao período em que não houve cobertura de uma prestação de contas anual. Toda documentação arrolada pela legislação é encaminhada para análise e emissão de parecer conclusivo das instâncias competentes do OEP.



## 2. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

Disponível em

<<https://www.planalto.gov.br/>>

Acesso em: 22 de jun. de 2014.

BRASIL. Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/>>

Acesso em: 20 de jun. de 2014.

BRASIL. Lei 9.790, de 24 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

Disponível em



<<https://www.planalto.gov.br/>>

Acesso em: 20 de jun. de 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Secretaria de Gestão. Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil. Brasília, janeiro 2010.

Disponível em: [www.gespublica.gov.br/](http://www.gespublica.gov.br/)>

Acesso em: 21 de jun. de 2014.





