Guia de **Parcerias MROSC**

Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei Federal nº 13.019/2014

Julho 2024







CIDADE DE SÃO PAULO
GESTÃO

CIDADE DE
SÃO PAULO
GESTÃO

Prefeito
Ricardo Nunes

Secretária Municipal de Gestão
Marcela Arruda

Secretária Municipal Adjunta
Regina Maria Silverio

Chefe de Gabinete
Thaís Barcellos Rodrigues

Coordenadora de Parcerias com o Terceiro Setor
Thais Pontes de Oliveira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	**04**
LEGISLAÇÃO VIGENTE	**05**
PLANEJAMENTO	**08**
JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS DA PARCERIA	**11**
EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO	**12**
PLANO DE TRABALHO	**20**
GESTÃO DA PARCERIA	**23**
EXECUÇÃO	**26**
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	**28**
PESSOA GESTORA DA PARCERIA	**30**
PRESTAÇÃO DE CONTAS	**32**
CONSIDERAÇÕES FINAIS	**36**
ANEXOS	**37**



INTRODUÇÃO

O objetivo deste guia é orientar as pessoas servidoras municipais que atuam na gestão de parcerias entre o Município de São Paulo e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Este material foca na padronização dos procedimentos e melhoria dos controles efetuados, para garantir a adequada formalização e execução dos respectivos instrumentos de parceria de acordo com o pactuado.

No documento será abordada a estrutura necessária para a celebração de parcerias. Desde o planejamento, construção do Edital de Chamamento Público, gestão financeira e definição das metas, papeis da pessoa gestora de parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação até os procedimentos para a prestação de contas.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) representou uma importante evolução na relação entre o terceiro setor e a Administração Pública no Brasil. Ao trazer mais transparência e segurança jurídica para as organizações da sociedade civil, a Lei incentiva a profissionalização e o fortalecimento institucional das OSCs.

A Lei traz consigo uma série de desafios para a sua efetiva implementação, como desafios de gestão e transparência para as organizações, e desafios para as pessoas gestoras públicas, que devem investir em capacitação e monitoramento, garantindo que essas organizações atuem de forma eficiente e transparente em suas atividades.

O MROSC é um instrumento em constante mudança, sujeito a ajustes e melhorias. Nesse sentido, a Administração Pública e as OSCs devem estar sempre atentas às mudanças e em busca de atualizações constantes para garantir a sustentabilidade das parcerias e a promoção do bem comum.



LEGISLAÇÃO VIGENTE

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Lei nº 13.019/2014), representa uma mudança significativa no relacionamento entre Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a Administração Pública.

Ele objetiva melhorar o ambiente jurídico e institucional entre as partes envolvidas. O Marco estabeleceu novas regras para a celebração das parcerias, a partir do princípio de mútua cooperação, visando melhorar o alcance das metas e resultados das políticas públicas aplicadas no município.

Ao valorizar as parcerias, **o MROSC não apenas estimula o desenvolvimento de uma gestão mais democrática e participativa, mas também reconhece a importância desses acordos e busca aproximar as políticas públicas dos cidadãos e das realidades locais.** Isso permite uma identificação mais precisa dos problemas enfrentados pelas comunidades e uma busca por soluções mais eficazes.

Na definição do que constitui a Administração Pública, são incluídos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além de suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos e suas subsidiárias que recebam recursos públicos para despesas de pessoal ou custeio em geral.

Por sua vez, as OSCs são entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem atividades de interesse público nas comunidades. Elas atuam em diversas áreas, incluindo saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, direitos humanos, entre outras, desempenhando um papel fundamental na promoção e defesa de direitos e no desenvolvimento social.

O artigo 2° do MROSC detalha como são classificadas as OSCs:

> a) entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam aos seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, e que os aplique integralmente em seu objeto social, de forma imediata ou por meio de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
>
> b) sociedades cooperativas sociais, previstas na Lei n° 9.867, de 10 de novembro de 1999 (Lei n° 9.867/99), integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social;
>
> c) organizações religiosas que se dediquem a projetos de interesse público e de cunho social distintos das atividades destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Por possuir abrangência nacional, a Lei Federal nº 13.019/2014 deve ser executada em todos os poderes responsáveis pela aplicação da política pública no formato de parcerias. No Município de São Paulo, o MROSC foi regulamentado pelo Decreto nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016 (Decreto nº 57.575/2016), que levou em consideração as especificidades da cidade de São Paulo.

O Decreto nº 57.575/2016 contempla as parcerias com as OSCs que envolvem ou não transferência de recursos financeiros, detalhando os ritos que devem ser seguidos, focando no controle de resultados e cumprimento das metas estabelecidas. Além disso, trata de temas como seleção, celebração, execução e prestação de contas, considerando as peculiaridades dos programas e das políticas públicas aplicadas. Temas específicos devem ser tratados em Atos Normativos Setoriais, elaborados pelas Secretarias e Órgãos Municipais.

Este Guia foi elaborado com base na legislação vigente:

- Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Lei nº 13.019/2014), e suas alterações (ao longo do Guia esta Lei será referida como MROSC); e
- Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016 (Decreto nº 57.575/2016), e suas alterações (ao longo do Guia este Decreto será referido como Decreto MROSC).



PLANEJAMENTO

Para garantir uma parceria eficaz entre a Administração Pública e as OSCs, é fundamental um planejamento sólido que promova a participação social e assegure o alinhamento com os objetivos das políticas públicas. Aqui estão alguns documentos e etapas que podem ser padronizados pela Secretaria antes de iniciar o processo de chamamento público:

- **Documento de planejamento da parceria:** Deve estabelecer os objetivos da parceria, os resultados esperados, as metas a serem alcançadas e os indicadores de sucesso.

- **Termo de Referência ou Edital:** Descreve detalhadamente os objetivos da parceria, os critérios de seleção das OSCs, as atividades a serem realizadas, o cronograma, os critérios de avaliação e os requisitos para participação.

- **Matriz de riscos:** Identifica os principais pontos de atenção associados à parceria e estratégias para evitar o risco, garantindo a sustentabilidade e eficácia do projeto.

- **Consulta pública ou Audiência pública:** Permite que a comunidade contribua com ideias e sugestões para a elaboração do edital, promovendo a transparência e participação social.

- **Modelo de Contrato ou Termo de Colaboração/Fomento:** Define as responsabilidades das partes envolvidas, os recursos financeiros envolvidos, os prazos e as condições de prestação de contas.

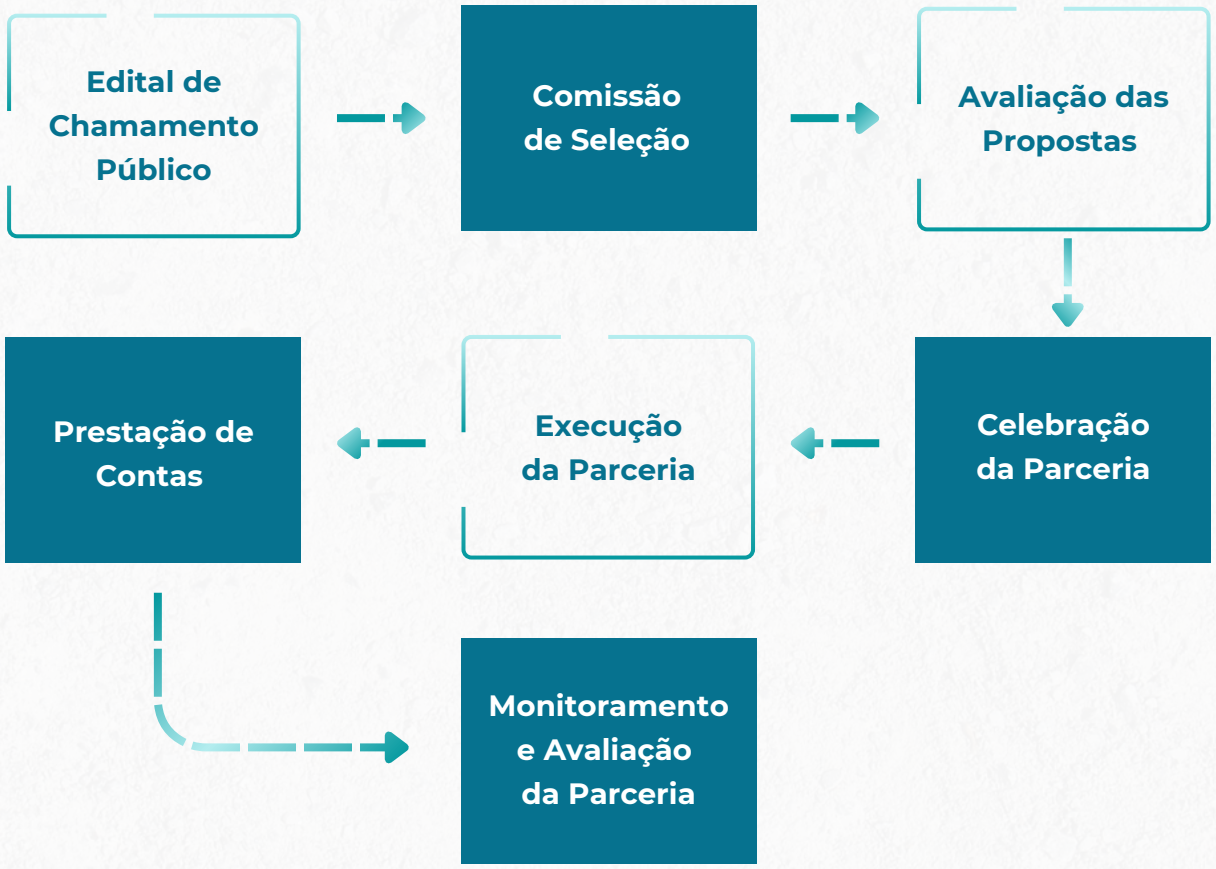
- **Cronograma de atividades:** Estabelece os prazos para cada etapa do processo, desde a publicação do edital até a execução e avaliação da parceria.

- **Critérios de avaliação e seleção:** Define os critérios objetivos para avaliar as propostas das OSCs e selecionar aquelas mais adequadas para a parceria.

- **Modelo de Plano de Trabalho:** Serve como guia para as OSCs na elaboração do Plano de Trabalho, detalhando as atividades a serem desenvolvidas, os recursos necessários e os resultados esperados.

- **Manual de Prestação de Contas:** Especifica os procedimentos e documentos necessários para prestação de contas dos recursos recebidos pela OSC, garantindo a transparência e a correta utilização dos recursos públicos.

Pensando no planejamento da parceria, vale observar as etapas de formalização, que numa visão geral, devem percorrer o seguinte fluxo:





JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS DA PARCERIA

A justificativa informa qual a modalidade de parceria será adotada. Nesta parte deve ser apresentada a realidade do território em que a política será aplicada, quais resultados se pretende alcançar e como afetará a comunidade em que o projeto ou programa ocorrerá.

Além dessas atribuições, a justificativa pode contribuir com o planejamento das atividades necessárias para a execução da parceria. Sendo bem elaborada, ela também auxiliará as OSCs na apresentação de suas propostas para a execução do objeto, facilitando assim o alcance dos resultados pretendidos.

Esta informação deve ser utilizada no Edital de Chamamento Público, Plano de Trabalho e no instrumento de formalização da parceria. É importante sempre deixar claro a escolha deste modelo de gestão, evidenciando os objetivos que se pretende alcançar com a metodologia operacional desenhada para atendê-los.



EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO

Ao planejar um Edital de Chamamento Público, é preciso ter claro o tipo de instrumento que será proposto para a formalização da parceria, e entender a definição do que é **Termo de Colaboração** e **Termo de Fomento**. Esses dois tipos de termos são os instrumentos mais usados e são a base deste Guia. Além deles, as formalizações de parceria também podem ser feitas por meio do **Acordo de Cooperação**, quando não envolvem transferência de valores.

- **Termo de Colaboração:** Instrumento de parcerias estabelecido pela administração pública com OSCs, com finalidades de interesse público e recíproco. **As propostas são elaboradas pela administração pública** e envolvem a transferência de recursos financeiros;

- **Termo de Fomento:** Instrumento de parcerias estabelecido pela administração pública em conjunto com as OSCs, com finalidades de interesse público e recíproco. **As propostas são elaboradas pelas OSCs** e envolvem a transferência de recursos financeiros.

Definido o instrumento de formalização, a minuta do edital pode ser elaborada. Nesse processo é necessário seguir as diretrizes descritas nos artigos 24, 26 e 27 do MROSC, no artigo 23 do Decreto MROSC e as orientações das seções Planejamento e Justificativa e Objetivos da Parceria deste guia.

Vale lembrar que as propostas apresentadas na fase de chamamento serão avaliadas pela Comissão de Seleção, que é o órgão colegiado responsável por processar e julgar o chamamento público. A composição da comissão é definida pela própria Secretaria, conforme as diretrizes do artigo 2º, item X e artigo 27, parágrafos 1 ao 3 do MROSC e deve ser publicada no Diário Oficial. Se a comissão encontrar questões mais complexas ou técnicas e as pessoas integrantes não possuírem conhecimento ou prática na área do edital, deve ser solicitado o assessoramento técnico de um especialista.

Considerando a construção do edital, orienta-se que seja feito um cronograma das atividades, e neste momento, pode-se estabelecer em quantas fases será realizado o edital, sendo que o processo de seleção pode ter apenas uma fase ou pode ser dividido em outras fases. Em caso de mais de uma fase, é importante diferenciar as características de cada uma delas. É possível, por exemplo, prever além da análise das propostas, a defesa oral, visitas presenciais, análise da qualificação da equipe responsável pela aplicação da política pública, entre outras possibilidades. Também é possível delimitar as etapas de caráter eliminatório e classificatório, e para isso é preciso ter claro quanto tempo demandará cada atividade.

Para apoiar com as definições das atividades relacionadas a produção do edital, é possível utilizar o roteiro a seguir:

Supervisão:

- Definir a ou as pessoas responsáveis pelo acompanhamento das atividades da parceria, pessoa gestora ou comissão gestora;
- Determinar a quem o representante da organização da sociedade civil deverá se reportar para tirar dúvidas estratégicas ou operacionais;
- Indicar a Comissão de Monitoramento e Avaliação; e
- Definir, quando for o caso, os responsáveis por outros tipos de acompanhamento, verificação ou fiscalização.

Elementos disponíveis

- Indicar os documentos, as informações, os estudos, os trabalhos já executados internamente e os demais elementos que facilitam a execução do trabalho;
- Definir as pessoas servidoras do órgão ou entidade municipal que serão suporte ao desenvolvimento dos serviços, se for o caso;
- Determinar datas, prazos, condições, locais e método de apresentação das propostas, bem como:
  - Justificar eventual exigência de apresentação presencial ou online; e
  - Sinalizar a necessidade de intérpretes de outras línguas brasileiras, tais como línguas indígenas e de sinais, entre outras possíveis variações;
- Definir o caráter do edital, se permanente (com fluxo contínuo de celebração de parcerias) ou comum;
- Verificar as exigências de acessibilidade para pessoas idosas e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;

- Checar as exigências específicas de acordo com as seguintes situações excepcionais:
    - Seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação no território onde será executado o projeto;
    - Estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais; e
    - Instituição de cláusula que permita a implementação de política afirmativa de direitos, com a execução por público determinado, pontuação diferenciada, cotas, entre outros mecanismos que reduzam as desigualdades sociais e regionais, promovendo a igualdade de gênero, racial, a diversidade e os direitos de pessoas com deficiência, indígenas, povos e comunidades tradicionais ou quaisquer populações em situação de vulnerabilidade social;
- Definições sobre:
    - Prazo de validade do resultado do edital;
    - Necessidade, ou não, de contrapartida, com justificativa expressa;
    - Possibilidade, ou não, de atuação em rede;
    - Possibilidade, ou não, de captação de recursos complementares;
    - Uso de bens públicos necessários à execução da parceria;
    - Titularidade de bens adquiridos, produzidos ou transformados com recursos da parceria;
    - Exigência de experiência mínima da OSC com o objeto da parceria;
    - Eventuais exigências adicionais de habilitação necessárias especificamente no chamamento público proposto; e

- Procedimentos e critérios de seleção e de julgamento das propostas, inclusive relativas à metodologia de pontuação e ao peso atribuído aos critérios, e a possibilidade de complementação com outras fontes de recurso.

Além deste roteiro, deve-se criar o cronograma para nortear a construção do edital. Para saber mais sobre as definições e o que deve ser levado em conta nesse outro documento, veja o Anexo 1 deste Guia.

> É importante que no momento de celebração da parceria haja a distinção entre a personalidade jurídica da organização de sociedade civil e a pessoa física que a dirige, como previsto na legislação.

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

Com relação aos critérios de seleção, eles serão descritos no edital e em documentos relativos, de forma objetiva e considerando os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade (transparência e honestidade) administrativa. A dinâmica de avaliação deverá conter parâmetros de pontuação, métodos de cálculo, critérios de desempate, regras de desclassificação e, se for o caso, as diferentes fases do processo de avaliação das propostas.

A respeito da dinâmica de seleção, a Administração Pública definirá a avaliação e atribuição por parte dos membros, se as notas serão julgadas por eles de forma individual ou coletiva. Com relação à pontuação, é

crucial que sejam estabelecidos parâmetros de aferição de notas, evitando o exagero. Nesse sentido, orienta-se definir uma régua de no mínimo três e no máximo cinco notas. Veja, abaixo, um exemplo com quatro notas:

PARÂMETRO	NOTA EQUIVALENTE
Não atendimento ao critério	0
Atendimento mínimo ao critério	1
Atendimento parcial ao critério	1,5
Pleno atendimento ao critério	2

Cada critério de seleção pode possuir pesos específicos de pontuação máxima, de modo que a soma final de notas totalize a pontuação global máxima desejada.

O método de cálculo da pontuação final definirá se haverá atribuição de pontuação única pela comissão (definida por consenso de todos os membros) ou se será a média aritmética, ou ponderada, das notas individuais de cada membro. Cada opção leva a uma temporalidade distinta, pois se por um lado a obtenção da nota única pode demandar mais tempo para a seleção em si, por outro, as notas individuais podem tornar o processo recursal mais lento.

A definição de critérios de desempate visa a previsão de casos de persistência da situação de igualdade, portanto esses critérios devem ser pensados de maneira escalonada, ou seja, na impossibilidade de resolução com a aplicação do primeiro critério, deve-se utilizar o critério seguinte, e assim por diante.

Também devem ser previstas regras de desclassificação de propostas para situações em que estiverem em desacordo com o edital ou apresentarem informações falsas. A comissão deverá averiguar as

as informações e, confirmando a incoerência, o órgão competente será comunicado e serão aplicadas sanções administrativas e/ou penais. Podem ser previstas outras hipóteses de desclassificação, tais como atribuição de nota zero em determinados critérios; pontuação mínima inferior a 25% da pontuação exigida; pontuação mínima inferior a 50% da pontuação máxima total, entre outras.

Durante a fase de seleção é obrigatório fazer a habilitação das OSCs participantes do processo de seleção. O edital deverá prever se a habilitação será feita para todas as entidades participantes ou apenas para a mais bem classificada.

A partir da conclusão das etapas de classificação e habilitação, a comissão deverá registrar sua decisão final (em ata ou despacho), a qual deve ser homologada pela autoridade competente e encaminhada para publicação do resultado no site oficial da Secretaria ou do órgão municipal responsável pela parceria.

CELEBRAÇÃO DE PARCERIA

A etapa de celebração da parceria é crucial para formalizar o acordo entre a Administração Pública e a OSC selecionada. A seguir estão indicados alguns procedimentos que devem ser considerados durante essa fase:

- **Convocação da OSC selecionada:** A OSC selecionada deve ser convocada para apresentar os documentos necessários conforme o edital. Se a Administração Pública tiver um cadastro prévio de OSCs, a apresentação de documentos já cadastrados pode ser dispensada, desde que isso seja expressamente previsto no edital, respeitando os princípios da eficiência e duração razoável do processo.

- **Publicação dos anexos necessários:** Todos os anexos necessários para a participação da OSC no processo de seleção, incluindo a minuta do Termo de Colaboração ou de Fomento e do Plano de Trabalho, devem ser publicados junto com o edital, conforme previsto no artigo 34 do MROSC. Isso garante transparência e facilita o processo para os interessados.

- **Documentação exigida:** É importante que os editais solicitem apenas a documentação diretamente relacionada às especificidades técnicas do caso em questão. Não é recomendável exigir documentos que não se refiram às necessidades da parceria, como certidões de distribuição de ações cíveis e criminais, para evitar burocracia desnecessária.

- **Distinção entre personalidade jurídica e pessoa física:** Durante a celebração da parceria, é fundamental fazer a distinção entre a personalidade jurídica da OSC e a pessoa física que a dirige, conforme previsto na legislação. Isso garante clareza e transparência nas relações entre as partes.

Ao seguir essas diretrizes durante a etapa de celebração da parceria, é possível garantir um processo transparente, eficiente e alinhado com os princípios do MROSC, promovendo uma parceria bem-sucedida e voltada para o interesse público.



PLANO DE TRABALHO

O Plano de Trabalho é um documento fundamental no contexto das parcerias estabelecidas pelo MROSC. Ele serve como um guia para um planejamento eficaz da política pública em questão.

A seguir estão alguns pontos-chaves relacionados ao Plano de Trabalho, conforme descrito na legislação:

- **Objetivos claros da parceria:** O Plano de Trabalho deve definir claramente os objetivos da parceria, identificando a realidade do território onde será implementada, estabelecendo a relação entre esse espaço, as atividades propostas e as metas desejadas.

- **Justificativa da escolha da parceria:** Deve ser apresentada uma justificativa para a escolha do modelo de formalização da parceria, evidenciando os objetivos e a metodologia operacional para alcançar as metas propostas.

- **Previsão orçamentária:** O Plano de Trabalho deve conter uma previsão de receitas e despesas necessárias para a execução das atividades ou projetos abrangidos pela parceria.

- **Descrição das metas e atividades:** Deve descrever as metas a serem atingidas, as atividades ou projetos a serem executados e seus respectivos prazos.

- **Forma de execução das atividades:** Deve detalhar como serão executadas as atividades ou projetos propostos, bem como os prazos para sua realização.

- **Parâmetros objetivos de avaliação:** Devem ser definidos parâmetros objetivos para medir o cumprimento das metas estabelecidas, facilitando a avaliação do progresso e dos resultados alcançados.

O Plano de Trabalho é o documento norteador da execução da parceria. **No caso das parcerias formadas por meio do Termo de Colaboração, seu conteúdo deve ser coerente com a concepção geral da referência proposta no chamamento público. No entanto, não precisa ser idêntico, pois é fruto da concepção da proposta às necessidades da ação ou programa que concretiza a política pública e as exigências do edital.** Além disso, para que a parceria tenha efetividade, a OSC deve ter a oportunidade de apresentar aspectos da realidade do território e da sua atuação, que podem exigir ajustes no desenho do Plano de Trabalho inicialmente proposto pela Administração Pública.

Para as parcerias a serem firmadas por meio de Termo de Fomento, a elaboração do Plano de Trabalho deve resultar do alinhamento entre a OSC proponente e a Administração Pública. O conteúdo deve ser

fruto de diálogo técnico, se ajustando a concepção da proposta e as necessidades da ação ou programa, sendo possível utilizar o modelo elaborado pela Secretaria em que estará vinculada. Para conferir os principais itens que devem ser contemplados no Plano de Trabalho, veja o Anexo 2 deste guia.

Para que o diálogo técnico entre as partes ocorra com agilidade, é recomendável a troca de informações, seja pela realização de reuniões presenciais ou on-line, e-mails ou contato telefônico. Esse diálogo deve ser registrado pela pessoa servidora que é responsável pelo documento de análise do Plano de Trabalho.

É importante ressaltar que o Plano de Trabalho não precisa ser idêntico à referência indicada no chamamento público, mas deve estar alinhado com a ideia geral da proposta e atender às necessidades específicas da ação ou programa que concretiza a política pública. Dessa forma, o Plano de Trabalho se torna um instrumento essencial para orientar e monitorar a execução da parceria, garantindo sua efetividade e contribuindo para o alcance dos objetivos estabelecidos.



GESTÃO DA PARCERIA

GESTÃO FINANCEIRA

O MROSC também trouxe avanços significativos no que diz respeito a gestão financeira das parcerias entre OSCs e a Administração Pública. Uma dessas conquistas é a autorização expressa de pagamento de despesas de pessoal que atue diretamente na execução do objeto da parceria, bem como custos indiretos necessários à realização dela, independentemente da proporção em relação ao valor total.

Isso significa que as OSCs podem utilizar os recursos da parceria para pagar não apenas os salários dos funcionários envolvidos diretamente no projeto, mas também encargos trabalhistas e previdenciários, incluindo verbas rescisórias futuras. Esses encargos são considerados custos reais decorrentes da contratação de mão de obra e devem ser suportados pelo Estado para garantir o cumprimento dos direitos dos trabalhadores.

Para garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos, é importante que a OSC elabore uma memória de cálculo detalhada, incluindo todos os custos com pessoal, encargos trabalhistas e previdenciários, bem como uma justificativa técnica para os custos indiretos necessários à execução da parceria. Essas informações devem constar de forma clara no Plano de Trabalho da parceria.

No caso de uma OSC possuir mais de uma parceria, projetos ou atividades com a mesma estrutura, é necessário elaborar uma tabela de rateio de despesas fixas. Isso significa que os custos fixos devem ser distribuídos de acordo com a proporcionalidade do uso efetivo do pessoal e da estrutura para a execução de cada parceria específica. Isso evita a duplicidade ou sobreposição de fontes de recursos em uma mesma rubrica e garante uma gestão financeira mais eficiente e transparente.

DEFINIÇÃO DAS METAS

As metas estabelecem os resultados quantitativos e qualitativos a serem atingidos pelos objetivos definidos no edital e no Plano de Trabalho.

Elas devem ser definidas de maneira clara e objetiva, considerando prazos de realização e métodos de avaliação. Também devem estar de acordo com a capacidade técnica e operacional da OSC, pois, embora desafiadoras, elas precisam estar assentadas em bases realistas. Portanto, na hora de definir as metas é preciso ter em mente que elas:

- São relevantes em relação aos objetivos, possuindo conexão direta com eles, de modo que seja possível avaliar o que foi concretizado;
- São específicas e enunciam o que se pretende alcançar;

- São mensuráveis, ou seja, passíveis de medição quantitativa ou qualitativa;
- Possuem prazos de realização, podendo ter como limite o prazo final da parceria ou prazos intermediários; e
- São alcançáveis, devendo levar em consideração as condições de execução, inclusive fragilidades e obstáculos.

A inclusão de metas no Plano de Trabalho visa, principalmente, contribuir para o monitoramento da parceria, possibilitando identificar seu progresso, corrigir desvios e promover ajustes. Para isto é preciso definir os parâmetros de execução das metas e os indicadores que avaliarão sua eficácia.



EXECUÇÃO

A fase de execução da parceria é a etapa em que é colocado em prática o que foi celebrado, para que ocorra o alcance das metas e dos resultados propostos pela parceria. Esta fase deve ser acompanhada pela Comissão de Monitoramento e Avaliação indicada no edital, para assim garantir a execução da política pública.

Nesta fase, é imprescindível que exista o alinhamento entre os parceiros, principalmente para garantir que a política pública está sendo efetiva. Caso seja necessário, é possível propor alterações no Plano de Trabalho, desde que sejam consideradas como importantes vias de adequação da parceria à concretude da realidade. Atrasos nos repasses devem ser evitados, contudo, se ocorrerem, devem ter suas consequências mitigadas, devendo a Administração Pública se responsabilizar pelos efeitos desses atrasos.

As OSCs e a Administração Pública devem estar abertas ao diálogo, assim a Comissão de Monitoramento e Avaliação atuará de forma preventiva. Caso não ocorra o cumprimento de metas, devem ser realizadas ações de aprimoramento e contingência de possíveis efeitos negativos.

A execução da parceria pela OSC depende da gestão da parceria pela Administração Pública, com ações simultâneas que envolvem:

AÇÃO	EXECUÇÃO	ATIVIDADE
Execução do objeto	Adm. Pública	Liberação de recursos
	OSC	Gestão financeira / Realização das despesas
	OSC	Formas de pagamento
Execução do objeto	OSC	Execução do Plano de Trabalho
	OSC	Execução da contrapartida, se houver
	OSC	Atuação em rede, se houver
	Adm. Pública / OSC	Mobilização de recursos complementares, se houver
Gestão das contingências	Adm. Pública	Atraso / Reembolso
	OSC / Adm. Pública	Remanejamento de valores entre itens do Plano de Trabalho
	OSC	Uso de rendimentos financeiros
	Adm. Pública	Prorrogação e alteração da parceria
Gestão da parceria e monitoramento	Adm. Pública	Atividades de acompanhamento
	OSC / Adm. Pública	Prestação de contas parciais e finais



MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O acompanhamento das parcerias pela Comissão de Monitoramento e Avaliação é uma prática essencial para detectar falhas na implementação das políticas públicas ou ameaças à qualidade dos resultados em tempo hábil, permitindo uma reação oportuna. Além disso, esse acompanhamento reúne informações importantes sobre as parcerias para uma posterior avaliação de sua efetividade e impacto.

A responsabilidade de emitir o relatório técnico de Monitoramento e Avaliação cabe à Administração Pública, que deve submetê-lo à comissão para validação e homologação. Esse processo ocorre de forma independente a apresentação da Prestação de Contas e pressupõe a ideia de continuidade, ou seja, é uma verificação do andamento da parceria ao mesmo tempo em que ela é executada.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação deve analisar o relatório considerando as premissas dispostas no artigo 59 do MROSC e no artigo 49 do Decreto MROSC. Essas premissas podem incluir critérios como o cumprimento do objeto da parceria, o alcance das metas estabelecidas, a qualidade dos resultados obtidos, a eficiência na aplicação dos recursos, entre outros aspectos relevantes para a avaliação da parceria.

Essa prática de monitoramento e avaliação contínuos permite que sejam identificados eventuais problemas ou desvios em tempo hábil, possibilitando a correção de rumos e a melhoria da execução das políticas públicas em parceria com as organizações da sociedade civil.



PESSOA GESTORA DA PARCERIA

Cabe à pessoa gestora da parceria emitir um Parecer Técnico Conclusivo da análise da Prestação de Contas, de acordo com o disposto no artigo 61 do MROSC e no artigo 50 do Decreto MROSC.

É crucial que a pessoa gestora da parceria considere as seguintes atitudes e preocupações esperadas:

- Compreenda claramente a delimitação e a sequência de objetivos, metas e resultados esperados da parceria;
- Estabeleça o processo de monitoramento por meio de diálogo e aprendizado constante;
- Saiba avaliar a relevância do contexto e compreender eventuais problemas sinalizados pela OSC ou identificados em suas atividades de acompanhamento, buscando soluções corretivas que beneficiem a execução do objeto; e

- Tenha capacidade de contribuir para melhoria ou correção de possíveis dificuldades ou desvios na execução das parcerias.

Para consultar mais detalhes do papel da pessoa gestora ou comissão gestora, figura central de monitoramento e avaliação das parcerias, veja os anexos 3 e 4 deste Guia. Esses dois anexos identificam as atividades ordinárias (Anexo 3) e extraordinárias (Anexo 4) que podem surgir no andamento da parceria, e do decorrer de problemas e desvios identificados ao longo de sua execução.



PRESTAÇÃO DE CONTAS

O MROSC trouxe importantes mudanças na forma como as parcerias entre OSCs e Administração Pública são executadas e fiscalizadas. A responsabilidade na efetiva execução das parcerias, na obtenção dos resultados previstos e nos benefícios para a população envolvida é compartilhada entre as OSCs e a Administração Pública.

Uma inovação trazida pelo MROSC é a possibilidade de realização a prestação de contas com base no controle de resultados, a partir do cumprimento do objeto e alcance das metas e resultados, tendo como premissas a simplificação e racionalização dos procedimentos.

A prestação de contas, conforme estabelecido no MROSC, é um procedimento de acompanhamento sistemático das parcerias e é obrigatória quando não comprovado o cumprimento do objeto pactuado ou quando há indícios de irregularidades, podendo ser solicitada a qualquer momento pela Administração Pública.

PRAZOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

O Decreto MROSC define os prazos de prestação de contas de acordo com a duração das parcerias. No entanto, é importante verificar também as normas setoriais, pois podem conter informações mais específicas e que se aplicam a cada um dos contextos específicos.

O artigo 58 do Decreto estabelece que:

- Para parcerias com prazo igual ou inferior a um ano, a prestação de contas deve ser apresentada pela OSC no mínimo uma vez e, em caráter final, em até 90 dias após o término da vigência;
- Para parcerias com prazo superior a um ano, a prestação de contas deve ser realizada periodicamente, pelo menos uma vez a cada 12 meses, e em caráter final, em até 90 dias após o término da vigência; e
- Os prazos podem ser prorrogados por até 30 dias, se devidamente justificados.

ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A análise da prestação de contas deve ser composta por duas etapas: análise de execução do objeto e análise financeira, conforme estabelecido no artigo 56 do Decreto MROSC.

Havendo indícios de irregularidade, a pessoa gestora pode revisar o ato de aprovação e proceder à análise integral dos documentos fiscais da prestação de contas.

- **Análise de execução do objeto:** Avalia o cumprimento do objeto e atingimento dos resultados pactuados no Plano de Trabalho aprovado pela Administração Pública, e em caso de cumprimento parcial deve ser apresentada a justificativa; e

- **Análise financeira:** Verifica a conformidade entre o total de recursos repassados, inclusive rendimentos financeiros, e os valores máximos das categorias ou metas orçamentárias, executados pela OSC, sempre de acordo com o Plano de Trabalho e seus eventuais aditamentos, bem como a conciliação das despesas com o extrato bancário, de apresentação obrigatória.

Em relação a manifestação conclusiva sobre a prestação de contas final, ela pode ser de aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição.

- **Aprovação:** Quando os recursos são utilizados de forma regular e as metas e resultados são atingidos, conforme previsto no plano de trabalho, ou quando a OSC apresentar justificativa aceitável no caso de descumprimento das metas;

- **Aprovação com ressalvas:** Quando houver algum erro ou falha que não cause danos aos cofres públicos e nem prejudique a qualidade do projeto ou alcance das metas, como, por exemplo, em caso de:

    - Conflito entre despesas realizadas e despesas previstas no Plano de Trabalho;

    - Exceder as despesas realizadas sem autorização prévia, desde que respeitado o valor global da parceria; ou

    - Alcançar os objetivos, porém com ações ou ajustes não previstos inicialmente e sem autorização prévia por parte da pessoa gestora;

Rejeição: Quando o objeto não for executado ou as metas não forem atingidas e a OSC não apresentar justificativa, ou a prestação de contas não for apresentada de forma correta, ou ainda quando os recursos forem usados em finalidade diferente daquela da parceria, ou mesmo de forma incorreta, conforme previsão legal:

- Em caso de rejeição da prestação de contas, a OSC pode solicitar autorização para ressarcimento ao cofre público por meio de ações compensatórias de interesse público, desde que não haja fraude e não seja necessária a restituição integral dos recursos; e

- É importante que a rejeição da prestação de contas seja publicada e registrada em plataforma eletrônica de acesso público, e que a autoridade administrativa adote as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e obtenção do ressarcimento, conforme a legislação vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este material foi elaborado pela Coordenadoria de Parcerias com o Terceiro Setor (COPATS), vinculada à Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Assim como todo o processo de construção do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), este Guia também estará sempre aberto a inclusões, revisões e contribuições de todas as partes interessadas, sejam elas da sociedade civil ou do poder público.

Para mais informações sobre MROSC e Parcerias com o Terceiro Setor, visite o site da COPATS.

ANEXOS

Anexo 1 - Considerações sobre o cronograma de construção do edital

ITENS	AÇÕES
• Como será estruturado o edital; • Programação orçamentária; • Onde e como será a política pública, unidades contempladas e instrumento de formalização; e • Definir forma de entrega das propostas e local.	• Definir as fases do edital, previsão de tempo para cada etapa, cronograma; • Definir dotação orçamentária utilizada e o valor disponibilizado para a parceria; • Definir contrapartidas; • Definir a política pública e o local em que será aplicada; e • Definir o local das entregas, datas e horários.
• Definição do objeto e Justificativa; • Minuta do edital, seguindo as diretrizes do Decreto MROSC; • Minuta do Termo de Colaboração ou de Fomento; • Anexos documentais, de acordo do artigo 34 do MROSC; • Minuta do Plano de Trabalho, quando for um Termo de Colaboração; • Condições da participação; • Critérios de avaliação; e • Comissões.	• Definir qual será o objeto da parceria; • Elaborar a justificativa de modo que esta reflita a razão pela qual a política pública será adotada, a realidade do local onde será realizada, objetivos pretendidos e as metas pretendidas; • Análise das minutas; • Desenvolver critérios para participação; • Desenvolver critérios para avaliação, revisar os pontos para avaliação e somatória de critério; e • Definir as comissões, caso elas já não estejam definidas.
• Apresentação das propostas; • Seleção e julgamento das propostas • Prazos para cada etapa do edital; e • Recursos administrativos, contemplando os prazos de cada ação.	• Definir data de publicação, segundo a regra do artigo 26 do MROSC; • Criar fluxos das fases para facilitar o trabalho durante o período do edital; e • Definir o cronograma da atividade do edital, para nortear as análises e períodos das etapas do edital, inclusive com os recursos administrativos.

ITENS	AÇÕES
• Homologação; e • Programação orçamentária.	• Estipular quando será realizada a homologação da parceria, após passado todos os prazos de recursos; e • Definir cronograma de pagamento e período em que a parceria ocorrerá.
• Formalização do Termo de Colaboração; • Entrega de manuais e apresentação das diretrizes para a realização da prestação de contas; • Sanções; e • Disposições finais.	• Definir data de assinatura do instrumento da parceria; • Atualizar a cartilha de prestação de contas, que deve ser criada pela própria Secretaria; e • Definir quais sanções serão aplicadas.

Anexo 2 – Principais itens que devem ser contemplados no Plano de Trabalho

Dados e informações da OSC	• Dados institucionais e da pessoa dirigente da OSC; e • Dados da pessoa ou equipe da OSC responsável pelo acompanhamento da parceria e pela intermediação com o órgão ou entidade da Administração Pública.
Detalhamento da proposta de parceria	• Descrição da realidade que será objeto da parceria; • Explicação sobre a relação entre a realidade e as ações a serem executadas pela parceria; e • Especificação da população beneficiada diretamente.
Forma de execução da parceria	• Detalhamento das ações previstas na execução da atividade ou projeto da parceria; e • Identificação dos objetivos e do público-alvo de cada ação.
Descrição de metas e indicadores da parceria	• Identificação das metas; e • Definição dos parâmetros a serem utilizados para aferição do cumprimento das metas e acompanhamento.
Quadro geral das ações	• Relação das ações com fases, metas e indicadores.
Gestão financeira da parceria	• Planejamento orçamentário (previsão de despesas); • Identificação de ações que demandem pagamento em espécie, quando for o caso; • Memórias de cálculo, quando for o caso.; • Provisionamento de verbas rescisórias trabalhistas e encargos sociais, tais como impostos, contribuições sociais, FGTS, férias, 13° salário, salários proporcionais, entre outros.; • Custos indiretos, tais como internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz, serviços contábeis, assessoria jurídica, entre outros; e • Rateios da remuneração de profissionais que não estejam integralmente dedicados à parceria e de outros custos proporcionais.
Mobilização de recursos complementares (quando for o caso)	• Estratégias de prospecção de parceiros e patrocinadores; e • Planejamento orçamentário complementar (previsão de receitas e captação).

Documentos complementares (quando for o caso)	• Descrição da contrapartida da OSC, quando houver; • Planos adicionais e coerentes com a proposta, tais como plano de comunicação, plano de articulação territorial, plano de gestão do espaço, entre outros; • Projetos adicionais e coerentes com a proposta, tais como projeto básico e demais peças técnicas relativas à obra ou reforma; e • Outras informações relevantes para execução do objeto.
Cronograma	• Cronograma executivo, preferencialmente marcado por diferentes fases; • Pontos importantes que demonstrem ações ou momentos cruciais para o monitoramento e avaliação; e • Cronograma de desembolso financeiro.
Equipe	• Identificação da equipe, com respectivas funções, responsabilidades e breve currículo.

Anexo 3 – Atividades ordinárias de monitoramento e avaliação - Papéis da pessoa gestora ou comissão gestora da parceria

O QUÊ	COMO	QUANDO	POR QUÊ
Acompanhar e fiscalizar a execução da parceria.	Realização de visitas no local da execução da parceria; reuniões periódicas com a OSC; acompanhamento das atividades por site ou redes sociais da OSC, do projeto ou da atividade objeto da parceria.	O acompanhamento deve ser constante até o final da vigência da parceria. As visitas devem ocorrer, preferencialmente, de acordo com o indicado no Plano de Trabalho. As reuniões podem ocorrer a qualquer tempo, desde que verificada a necessidade.	O MROSC tem como prerrogativa o controle de resultados, portanto é crucial que a pessoa gestora ou comissão gestora da parceria acompanhe constantemente a ação, em especial, com encontros e visitas in loco.
	Recebimento das comunicações de remanejamentos de pequeno valor e aplicação de rendimentos ativos financeiros, se houver.	Sempre que a OSC julgar necessário realizar algum remanejamento de pequeno valor ou quando houver aplicação de rendimentos ativos financeiros.	O MROSC preza pela eficiência da execução da parceria, por isso garantiu que os remanejamentos de pequeno valor e as aplicações de rendimentos sejam realizados pela OSC sem prévia autorização.
Identificar e informar fatos que comprometam ou possam comprometer a execução da parceria.	Recomendação à OSC de melhorias na forma de execução do objeto da parceria, com base no disposto no Plano de Trabalho.	Sempre que a pessoa gestora ou comissão gestora da parceria julgar pertinente.	O monitoramento deve ter caráter saneador e preventivo, assim é crucial que desvios ou fatos que possam comprometer a parceria sejam sinalizados, sugerindo, sempre que possível, soluções correspondentes.
	Verificação do cumprimento pela OSC dos seus deveres de transparência.	Sempre que a pessoa gestora ou comissão gestora da parceria julgar pertinente.	Como forma de contribuir para o controle social, o MROSC determina o dever de transparência ativa, tanto da Administração Pública quanto da OSC.
Emitir relatório técnico de monitoramento e avaliação.	Coleta de informações que subsidiem a análise da execução do objeto e/ou solicitação à OSC de documentos que julgar necessários (levando em consideração o princípio da razoabilidade).	A periodicidade e quantidade de relatórios de monitoramento e avaliação são facultativas. É recomendável que, nas parcerias com mais de um ano, seja emitido, pelo menos, um relatório por semestre.	O MROSC prioriza a ação de monitoramento e avaliação pela Administração Pública, sendo os relatórios técnicos uma de suas principais ferramentas de gestão.
Emitir relatório simplificado de verificação do objeto (quando for o caso).	Coleta de informações que subsidiem a análise do cumprimento das metas (inclusive relatórios técnicos de monitoramento e avaliação)	Após a conclusão da parceria.	No caso de parcerias com valor global igual ou inferior a R$ 200 mil, a pessoa gestora deve emitir relatório simplificado de verificação do objeto como prestação de contas de execução da parceria.
	Orientação à OSC para adequada elaboração do relatório de execução do objeto (caso seja necessário).	Após a emissão do relatório simplificado de verificação do objeto, apenas se constatados desvios ou incapacidades de cumprimento das metas (levando em consideração o princípio da razoabilidade).	Nos casos em que não seja possível atestar o cumprimento das metas no relatório simplificado de verificação do objeto, a Administração Pública pode solicitar à OSC a apresentação de relatório de execução do objeto para análise.

Anexo 4 – Atividades extraordinárias de monitoramento e avaliação - Papéis da pessoa gestora ou comissão gestora da parceria

O QUÊ	COMO	QUANDO	POR QUÊ
Emitir parecer técnico sobre Relatório de Execução Financeira (quando for o caso)	Solicitação de subsídios para análise de prestação de contas financeiras ao setor competente do órgão ou à entidade da Administração Pública.	Após a entrega do referido relatório pela OSC.	Embora o MROSC tenha como prerrogativa o controle dos fins, nos casos em que seja necessário, o controle dos meios também será realizado. Isso significa que poderá ser solicitado a qualquer momento análise da execução financeira da parceria, sendo esta obrigatória ao final do exercício.
	Análise da solicitação da OSC após a entrega do ressarcimento ao erário, por meio de ações compensatórias.	Após a entrega da referida solicitação pela OSC.	A realização de ações compensatórias é mais interessante que a devolução de recursos ao erário.
Emitir parecer técnico sobre Plano de ações compensatórias (quando for o caso)	Emissão de relatório final sobre execução do plano de ações compensatórias.	Após a conclusão da execução do plano de ações compensatórias.	Para o completo cumprimento da legislação.
	Solicitação ao setor competente do órgão ou à entidade da Administração Pública de emissão de guia de recolhimento, nos casos de devolução de valores.	Apenas nos casos em que a OSC não optar pelo plano de ações compensatórias, ou nos casos em que a solicitação ou execução do plano de ações compensatórias for reprovada.	Para o completo cumprimento da legislação.
Informar os indícios de irregularidades (quando for o caso)	Recomendação à Administração Pública de providências e sanções necessárias.	Sempre que a pessoa gestora ou comissão gestora da parceria julgar pertinente, desde que não confunda indícios de irregularidades com descumprimento do objeto.	O MROSC orienta que o monitoramento deva ser de caráter saneador e preventivo, assim é crucial que indícios de irregularidades sejam sinalizados, sugerindo, sempre que possível, as providências e sanções necessárias.
Emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas (quando for o caso).	Coleta de informações que subsidiem a análise do cumprimento das metas, inclusive de relatórios técnicos de monitoramento e avaliação.	Durante a vigência da parceria, quando houver previsão de prestação de contas parciais e após a conclusão da parceria.	O MROSC, ao focar no controle de resultados, prioriza a ação de monitoramento e avaliação pela Administração Pública, sendo os relatórios técnicos uma de suas principais ferramentas de gestão.
	Análise do relatório de execução do objeto entregue pela OSC.	Durante a vigência da parceria, quando houver previsão de prestação de contas parciais, e após a conclusão da parceria.	A análise da prestação de contas de parcerias com valor global superior a R$ 200 mil deve ser realizada por meio da avaliação do relatório de execução do objeto.
	Solicitação à OSC de resultados de pesquisa de satisfação de público, se houver.	Durante a vigência da parceria, quando houver previsão de prestação de contas parciais, e após a conclusão da parceria.	O MROSC recomenda que nas parcerias com vigência superior a um ano seja realizada pesquisa de satisfação de público, como ferramenta de avaliação de políticas públicas. O resultado, caso insatisfatório, não gerará sanção, tampouco rejeição de contas.

O QUÊ	COMO	QUANDO	POR QUÊ
Emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas (quando for o caso)	Apresentação de comprovante de saldo da conta bancária da parceria, para verificar a existência de saldo remanescente a ser devolvido após o término da vigência da parceria.	Durante a vigência, quando houver previsão de prestação de contas parciais, e após a conclusão da parceria.	O MROSC determina que todo recurso repassado bem como os possíveis rendimentos financeiros sejam aplicados, integralmente, no objeto da parceria, sendo, portanto, necessária a verificação de saldo remanescente, a ser devolvido ao erário.
	Solicitação ao setor competente do órgão ou à entidade da Administração Pública de emissão de guia de recolhimento nos casos de devolução de valores.	Após a conclusão da parceria e apenas se verificado saldo remanescente a ser devolvido.	Para o completo cumprimento da legislação.
	Orientação à OSC sobre a adequada elaboração do Relatório de Execução Financeira, se houver, e sobre a possibilidade de apresentação de Plano de Ação Compensatória.	Após a emissão do parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas e apenas se constatados desvios ou incapacidade de cumprimento das metas (levando em consideração o princípio da razoabilidade).	Embora o MROSC tenha como prerrogativa o controle dos fins, excepcionalmente, nos casos em que seja necessário, o controle dos meios também será realizado por meio da análise da execução financeira da parceria.



Realização

CIDADE DE
SÃO PAULO
GESTÃO

REDAÇÃO E CONTEÚDO
Coordenadoria de Parcerias do Terceiro Setor (COPATS)
Augusto Jesus Oliveira
Bianca Rizzi Rodrigues
Gabriela Yin Chen
Giovani Riby Sanches
Isadora Maria Sacco Martins
José Radamés Marques Miguel dos Anjos
Thais Pontes de Oliveira

REVISÃO E DIAGRAMAÇÃO
Secretaria Municipal de Gestão

FOTOS
Banco de Imagem
Secretaria Municipal de Gestão
São Paulo Turismo
Jose Cordeiro
Daniel Deák



CIDADE DE
SÃO PAULO
GESTÃO