



**MANUAL REFERENCIAL DE BOAS PRÁTICAS PARA OS REGULAMENTOS DE COMPRAS E  
CONTRATAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

PARCERIA NA MODALIDADE DE TERMO DE COLABORAÇÃO PARA O OFERECIMENTO DE  
ATIVIDADES DE CULTURA, PRÁTICAS CORPORAIS, DE ESPORTE, LAZER E RECREAÇÃO EM 12 (DOZE)  
CENTROS EDUCACIONAIS UNIFICADO

Março de 2022.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
SUMÁRIO

1. Considerações Iniciais .....	3
2. Princípios e Definições Gerais para Regulamentos .....	6
2.1. Princípios .....	6
2.2. Definições .....	8
3. Procedimentos de Compras e Contratações .....	11
3.1. Procedimentos de Seleção para Compras e Contratações .....	11
3.2. Modalidades e Critérios de Julgamento para Processos Seletivos de Compras e Contratações .....	14
3.3. Critérios para Compras e Contratações Diretas – Dispensas de Processos Seletivos .....	16
4. Boas Práticas de Compras e Contratações .....	20
4.1. Transparência .....	20
4.2. Governança .....	21
4.3. Fiscalização Interna .....	24

## **1. Considerações Iniciais**

A Secretaria de Educação do Município de São Paulo (“SME”) elaborou o presente “Manual de Boas Práticas para Regulamentos de Compras e Contratações das Organizações da Sociedade Civil – OSC”, ou simplesmente “Manual”, no âmbito do projeto de celebração de Termos de Colaboração com Organizações da Sociedade Civil (“OSCs”) para a oferta de atividades e gestão de 12 (doze) novos CEUs na cidade de São Paulo.

O Manual tem os objetivos de:

- a) guiar unidades e gestores públicos da SME na apreciação de regulamentos ou diretrizes internas de compras e contratações produzidas pelas OSCs, de maneira a oferecer auxílio em eventuais ajustes e recomendações a serem realizadas em tais documentos, especialmente no que tange à utilização consciente de recursos financeiros;
- b) disponibilizar aos gestores das OSCs um manual referencial para a estruturação de seus respectivos regulamentos ou diretrizes internas de compras e contratações, com sugestões e recomendações de boas práticas nesse sentido; e
- c) funcionar como um documento que desperte nos mais diversos gestores e técnicos a vontade autônoma de dar continuidade à concretização de uma cultura e política institucional e organizacional, buscando-se velar pelo interesse público, boa governança e transparência.

Nesse sentido, com relação especificamente ao regime das OSCs, esclarece-se que a Lei Federal nº 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações Sociais (“MROSC”), tem como premissa a autonomia para que as OSCs estabeleçam e formulem à sua maneira suas normas internas, seja em forma de manuais, regulamentos (termo este que será o mais utilizado ao longo deste Manual para se referir a esse tipo de diretriz) ou documentos internos aprovados na forma do estatuto.

Por essa razão, é importante dizer que este Manual não possui como princípio a imposição obrigatória de quaisquer requisitos ou atos específicos às OSCs, já que, conforme pontuado, o regime destas, por natureza, traz maior autonomia à entidade na sua auto-organização. Os comentários aqui realizados objetivam primordialmente funcionar como *sugestões* e *recomendações* que são bem-vistas de um ponto de vista de cultura institucional, e não como imperativos incontestáveis.

Tais pontos, dessa maneira, podem ser justificados pelo fato de que (i) as OSCs irão administrar equipamentos e recursos públicos, sendo então recomendável ter em conta a transparência e a formulação de critérios objetivos para compras e contratações; bem como (ii) por representar uma oportunidade de aprimorar internamente as OSCs, em termos de maior clareza e transparência quanto a procedimentos internos e uma maior efetividade no manejo de recursos para as compras e contratações necessárias à consecução do(s) objeto(s) da parceria.

Sobre o ponto (i), destaca-se que gestores de OSCs podem ser equiparados a agentes públicos, para fins de responsabilização por improbidade administrativo, conforme entendimento da Procuradoria Geral do Município de São Paulo.

Nessa toada, explicita-se as principais premissas norteadoras para a confecção deste Manual:

- Objetividade e impessoalidade na formulação de critérios e normativas dos regulamentos;
- Transparência e *accountability*<sup>1</sup>, tendo em vista a aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e o incentivo à cultura de transparência das instituições;
- A observância da etapa de compras e contratações como momento essencial para determinar a qualidade de prestação de serviços à população, não como mero procedimento burocrático a ser superado.

---

<sup>1</sup> Obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Presume a existência de pelo menos duas partes: uma que confere a responsabilidade e a outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou a responsabilidade conferida (Fonte: Manual de Auditoria Integrada do Escritório do Auditor Geral do Canadá).



Tendo tais premissas em mente, destaca-se que o essencial na atuação das OSCs é a devida garantia de contratações que garantam o bom trato dos recursos públicos. Deve-se garantir que os recursos do erário público sejam utilizados com vistas a garantir a economia de recursos e a prestação de serviços à população com qualidade.

Ainda, devem as OSCs realizar a correta fiscalização dos recursos e promover a transparência nos seus gastos. Ressalta-se que os recursos transferidos às OSCs não configuram pagamento por serviços prestados, mas sim forma de colaboração junto ao Poder Público Municipal para o atingimento de finalidades públicas de interesse coletivo. Por isso, os recursos transferidos conservam sua natureza como recursos públicos, devendo ser tratados como tal pelas OSCs parceiras da Administração Municipal.

Feitas essas considerações introdutórias, cabe ainda dizer que este Manual conta com outros três capítulos. O próximo capítulo contém a apresentação e descrição de princípios e definições gerais relevantes para a formulação de regulamentos ou tomada de decisões. Já o terceiro capítulo cuida de maneira mais específica dos procedimentos de compras e contratações que geralmente constam nos regulamentos das OSCs. Por fim, o quarto e último capítulo buscará pontuar as sugestões e recomendações de boas práticas à etapa de compras e contratações, especialmente com vistas às questões de transparência, governança e fiscalização interna.

## 2. Princípios e Definições Gerais para Regulamentos

Conforme brevemente adiantado no final do capítulo anterior, neste capítulo explicitar-se-ão os princípios e definições gerais aplicáveis às atividades das OSCs no âmbito da Parceria, como também na formulação dos próprios regulamentos das OSCs.

Tanto os princípios quanto as definições a seguir abordados são pontos de relevante presença no MROSC.

### 2.1. Princípios

Os princípios abordados e descritos neste subcapítulo são aqueles constantes do *caput* do art. 5º do MROSC<sup>2</sup>, sendo então relevante a sua observância pelas OSCs durante todo o período de parceria com a SME, em especial na formulação de regulamentos de compras e contratações. Dessa forma, por meio da descrição realizada de cada um dos princípios em questão, espera-se um maior esclarecimento acerca desses conceitos por parte das OSCs, dado que seu caráter genérico e abstrato pode representar dificuldade para sua adequada aplicação prática.

Princípio	Descrição
<b>Legalidade</b>	Trata-se de princípio aplicado ao administrador público ou àquele que administra recursos públicos que postula a não contrariedade de atos aos dispositivos legais, sendo comum a ideia de que nas relações administrativas, a Administração Pública só pode agir conforme o que a lei permite. No âmbito mais prático do dia a dia das OSCs, importante dizer que o termo de colaboração entre OSC e a Administração Pública possui força de lei entre elas, devendo estas agir conforme o que é disposto no termo de colaboração.
<b>Impessoalidade</b>	O Princípio postula que a Administração ou aquele que administra recursos públicos não pode atuar de maneira a prejudicar ou beneficiar pessoas específicas, buscando atingir interesses pessoais ou corporativos, tendo em vista que o interesse público, e não o individual, deve ser o norteador de suas decisões. A aplicação desse princípio na esfera das parcerias com OSCs, assim, recomenda a prevenção do uso de critérios vagos, subjetivos e parciais na aplicação de recursos públicos transferidos às OSCs para a etapa de compras e contratações.

<sup>2</sup> “Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os **princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia**, destinando-se a assegurar: (...)”. (grifou-se)

<p><b>Moralidade</b></p>	<p>Necessidade por parte daqueles submetidos ao regime jurídico administrativo de atender não só à legalidade, mas também aos valores éticos socialmente adotados, prezando pela ética, lealdade, honestidade e boa-fé. Em termos práticos de aplicação do princípio pelas OSCs, pode-se mencionar a adoção de códigos de ética e de políticas de conformidade e integridade para empregados, colaboradores e fornecedores.</p>
<p><b>Publicidade</b></p>	<p>Estipula a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública ou por aqueles que administram recursos públicos, sendo regra a publicidade desses atos. Nesse sentido, entende-se que os atos praticados devem ser anunciados, publicados e visíveis e transparentes para os cidadãos, geralmente em sítios virtuais na internet próprios da unidade secretarial da Administração Pública e das entidades parceiras, como as OSCs. A aplicação do princípio se dá usualmente por meio da ampla prestação de informações e de contas (como mecanismo de controle interno), além da disponibilização de documentos como contratos, relatórios e certificações relativos aos processos de compras e contratações.</p>
<p><b>Eficiência</b></p>	<p>Trata-se do princípio que preza pelo pleno alcance dos objetivos traçados (no caso, na parceria entre as OSCs e a Administração). Pode ser encarado sob o viés de atuação do agente público, impondo que ele busque sempre um melhor desempenho, bem como sob o viés de estruturação e organização por parte da Administração ou das organizações administradoras de recursos públicos, estabelecendo que se busque os melhores resultados na prestação do serviço público em geral. Ou seja, além da dimensão monetária de custo e benefício (englobando a economicidade), envolve também uma dimensão procedimental no que tange à qualidade dos bens e serviços, prazos de entrega e impacto no público-alvo pensado para a política pública formulada (englobando a eficácia). Nesse sentido, em termos práticos, sua aplicação é ampla e pode ser observada quando há a formulação de estratégias de planejamento de gestão, na diversificação e formalização do cadastramento de possíveis fornecedores, o cuidado de registro e divulgação de todos os processos de compra e contratações, entre outros.</p>
<p><b>Eficácia</b></p>	<p>Diz respeito aos resultados pretendidos (em termos de políticas norteadoras e finalidades operacionais) e aos resultados obtidos na execução do projeto, programa ou atividade. Basicamente, o cumprimento do resultado previsto no prazo e condições estipuladas, alinhando-se à medição do impacto dos resultados alcançados. Nisso, pode-se pensar, por exemplo, na formulação e adoção de indicadores que forneçam uma medida concreta de satisfação ou não dos bens adquiridos e serviços prestados.</p>
<p><b>Economicidade</b></p>	<p>Princípio que preza pela atuação por parte do administrador ou por aquele que administra bens públicos no sentido de usar os recursos públicos da melhor maneira possível – ou seja, visando o menor gasto perante o mais qualificado benefício gerado. Basicamente, a consecução do melhor custo-benefício na execução do projeto, programa ou atividade planejada.</p>
<p><b>Legitimidade</b></p>	<p>No âmbito administrativo, pode-se dizer que se trata do princípio que busca incentivar e garantir na esfera da Administração meios que possibilitem o exercício de participação democrática por parte da sociedade civil como um todo no processo de formulação e execução de projetos, programas ou atividades. Está, portanto, intrinsecamente relacionado com o princípio da publicidade, sendo um exemplo de aplicação prática nesse sentido a realização de procedimentos como consultas públicas e afins como formas de assegurar que os projetos implementados estejam em consonância com o anseio e expectativas não apenas da Administração, mas também do público-alvo.</p>

## 2.2. Definições

As definições expostas neste subcapítulo estão, em sua grande parte, dispostas no art. 2º do MROSC<sup>3</sup>. Portanto, são definições de grande parte dos termos que estarão presentes no dia a dia das relações de parceria entre a Administração Pública e as OSCs, sendo então relevante o seu conhecimento pelas partes:

- Administrador Público: agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros;
- Atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil;
- Bens Remanescentes: os de natureza permanente adquiridos com recursos financeiros envolvidos na parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam;
- Chamamento Público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;
- Comissão de Monitoramento e Avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;

---

<sup>3</sup> É importante ressaltar que não foram expostos no subcapítulo 2.2 todos os incisos constantes do art. 2º do MROSC, mas sim aqueles que aparecem com mais frequência nos contratos que usualmente são celebrados entre as OSCs e a Administração Pública.



- Comissão de Seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;
- Conselho de Política Pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- Dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros;
- Gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;
- Organização da Sociedade Civil
  - Entidade Privada sem Fins Lucrativos: que não distribua entre os 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, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
  - Sociedades Cooperativas: previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as 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;

- **Parceria**: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;
- **Parte Relacionada**: a pessoa ou a entidade que está relacionada com a entidade que está elaborando suas demonstrações contábeis<sup>4</sup>;
- **Prestação de Contas**: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:
  - Apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
  - Análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;
- **Projeto**: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil;
- **Termo de Colaboração**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

---

<sup>4</sup> Fonte: Pronunciamento Técnico CPC 05 (R1) do Comitê de Pronunciamentos Contábeis da Comissão de Valores Imobiliários (CVM).

### **3. Procedimentos de Compras e Contratações**

Neste capítulo serão apresentadas as boas práticas de matéria de compras e contratações por OSCs, de maneira que possam ser incorporadas nos respectivos regulamentos das OSCs parceiras.

O capítulo é dividido em outros 3 subcapítulos: o primeiro trata dos procedimentos voltados à seleção de propostas de compras ou contratações; o segundo aborda as modalidades de julgamento e alguns de seus principais critérios com vista a cada um dos procedimentos de seleção comentados anteriormente; e o terceiro, enfim, versará acerca dos critérios usualmente utilizados para justificar a dispensa dos processos seletivos.

Pontua-se que cabe a cada OSC, diante de seu contexto institucional e organizacional, pensar e formalizar quais os procedimentos de compra e contratação são os mais coerentes para a consecução dos objetivos firmados, expondo isso de maneira clara por meio da formulação de critérios objetivos. Importante também ressaltar que, para fins de esclarecimento, “compras” são entendidas como a aquisição de bens no geral e “contratações” correspondem à contratação de qualquer tipo de serviços que sejam de terceiros.

#### **3.1. Procedimentos de Seleção para Compras e Contratações**

Neste subcapítulo serão abordados três procedimentos de seleção para compras e contratações que são os usualmente mais utilizados por OSCs: a coleta de preços (ou pedido de cotação); a chamada pública (ou convocação geral); e o pregão eletrônico.

- **Coleta de preços ou pedido de cotação**

O **procedimento de coleta de preços ou pedido de cotação** consiste no procedimento em que há previsão de obrigatoriedade de cotação de valores com, no mínimo, três fornecedores diferentes.

O requerimento de coleta de preços (ou cotação) deve ser idealmente realizado por escrito de modo a comprovar sua autenticidade, podendo ser realizada a consulta e a proposta por meio eletrônico de comunicação.

É recomendável também um prazo mínimo para a duração do referido procedimento, sendo usualmente um período não inferior ao de uma semana contada da publicidade da solicitação de orçamento do que se pretende adquirir ou contratar. Tal prazo pode ser estendido para um mês ou até mais, a depender da complexidade do objeto da consulta, ou mesmo do interesse em ampliação da participação de fornecedores.

Essencial para o êxito do procedimento de coleta de preços é a boa qualidade da solicitação formulada, cuja especificação técnica seja detalhada de forma objetiva quanto aos aspectos referentes à qualidade, durabilidade, prazos e garantias do objeto a ser contratado. Destaca-se aí também a devida divulgação dos critérios objetivos de seleção e dos prazos para resposta e de tomada de decisão àqueles que se colocaram como interessados.

Como este procedimento preza por uma ampliação das cotações para possíveis fornecedores interessados, também é interessante que a OSC busque de forma contínua e ampla divulgar as suas contratações a diferentes potenciais fornecedores. Assim, evita-se que haja sempre somente a presença dos mesmos fornecedores.

Vale destacar que os pedidos de cotação realizados pelas OSCs diretamente aos fornecedores não exigem a divulgação da aquisição ou contratação pretendida, de forma a permitir que fornecedores não contatados pela entidade também possam apresentar propostas.

#### • Chamada pública ou convocação geral

O **procedimento de chamada pública ou convocação geral** compreende procedimento voltado para compras ou contratações cujos objetos sejam de maior complexidade e/ou de valores mais elevados, o que, por consequência, ocorrendo de maneira proza e resultando no resultado mais vantajoso à OSC, acaba por tornar o procedimento mais burocrático e longo. Nesse sentido, recomenda-se a adoção de prazos mais extensos, divulgação mais ampla e robusta e o maior detalhamento das especificações técnicas e orçamentárias da contratação.

Em tais casos, de forma a garantir a ampla divulgação, é recomendável a realização do chamamento através de um *ato convocatório público*, divulgado nos meios eletrônicos da OSC e em meios não eletrônicos, como jornais locais. Nessa necessidade de ampla divulgação, também é possível o envio de uma *carta-convite* a determinados fornecedores, desde que a no mínimo três fornecedores diferentes – ressaltando-se que, quanto maior o número de convidados e quanto maior a diversidade entre eles, melhor.

Com relação a prazos, é interessante que o período em que o chamamento permaneça aberto guarde compatibilidade com o custo estimado da compra ou contratação, de forma a se garantir que haja tempo suficiente à participação de tantos interessados quanto possível. Lembra-se, porém, que o prazo mínimo recomendável nesse sentido é de sete dias. Tendo em vista que usualmente tal procedimento é utilizado para objetos de grande vulto, recomenda-se ainda que o recebimento e avaliação das propostas se dê por meio de *envelopes fechados* e que seja instituída uma *comissão de julgamento* para avaliação das propostas.

Ressalta-se, novamente, a importância de uma ampla e constante divulgação de todo o procedimento nos meios mais diversos possíveis, junto dos critérios objetivos de seleção a serem utilizados, os prazos e condições de exposição das propostas e, claro, a minuciosa especificação técnica do que se pretende contratar. Informa-se também que pode ser interessante a formação de consórcios entre OSCs diferentes no âmbito do procedimento de chamada pública, de maneira a facilitar, por exemplo, a contratação de serviços de alta complexidade.

#### • **Pregão eletrônico**

O último procedimento de seleção de propostas de compras e contratações a ser abordado é o **pregão eletrônico**, já amplamente utilizado no âmbito do setor público e com um uso cada vez mais frequente no âmbito da iniciativa privada. Este procedimento é utilizado para adquirir bens e serviços de uso recorrente, comum, com um alto número de fornecedores disponível e com um baixo valor agregado. Geralmente tais bens ou serviços são elencados em uma *lista pré-definida*.

A realização do pregão eletrônico é possível via a utilização de plataformas eletrônicas e profissionais disponibilizadas por empresas a entidades sem fins lucrativos.

Por conta da natureza do objeto do pregão eletrônico, seu critério de julgamento de proposta sempre será a de menor preço. Nesse tipo de procedimento de seleção também pode ser interessante a formação de consórcios entre OSCs.

### **3.2. Modalidades e Critérios de Julgamento para Processos Seletivos de Compras e Contratações**

Passa-se, agora, aos critérios de julgamentos, que se compreende *como* serão julgadas objetivamente as propostas de compras ou contratações frente ao tipo de procedimento de seleção escolhido.

Com isso, apresenta-se as principais modalidades de julgamento utilizadas para avaliar objetivamente as propostas:

- Menor preço;
- Técnica e menor preço;
- Melhor técnica;
- Melhor oferta.

Abordando alguns aspectos mais específicos dessas modalidades de julgamento, com relação à **modalidade de menor preço**, será julgada como proposta vencedora aquela que ofertar o menor preço para a contratação, desde que coerente com o preço de mercado. Conforme já assinalado ao final do subcapítulo anterior quando se abordou o pregão eletrônico, trata-se de uma modalidade de julgamento utilizada para a aquisição de bens ou serviços considerados comuns, de grande oferta no mercado.

A **modalidade de técnica e menor preço** busca realizar uma seleção de proposta a partir da combinação de critérios de técnica e menor preço. Assim, o julgamento das propostas ocorre de maneira a selecionar aquela que apresente o melhor custo-benefício no que tange à apresentação de melhor proposta técnica junto da oferta de menor preço. Geralmente é utilizada quando o objeto envolve a aquisição de bens de tecnologia mais sofisticada ou serviços (muitas vezes intelectuais) mais especializados, como, por exemplo a elaboração de projetos ou a confecção de estudos técnicos qualificados.

Já a **modalidade de melhor técnica** é aquela que busca, como o próprio nome diz, a proposta que apresente a melhor e mais qualificada técnica, independente do preço ofertado. A maior diferença em termos procedimentais é o estabelecimento de um preço fixo máximo a ser pago, devendo então as propostas apresentadas possuírem um valor que fique abaixo do valor desse teto máximo estabelecido. Também se aplica na aquisição de bens com tecnologia mais complexa ou serviços mais técnicos, sofisticados e especializados.

Como última das principais modalidades de julgamento para a escolha das propostas nos diferentes processos seletivos de compras ou contratações, tem-se a **modalidade de melhor oferta**. Nota-se que se trata de modalidade especialmente aplicada em situações que envolvam a alienação ou venda de bens por meio de *leilão*.

Assim, apesar de essas serem as principais modalidades de julgamento para a escolha da melhor proposta de acordo com objeto do programa, projeto ou atividade, existem também outros critérios e características que podem influenciar de forma significativa nesse modo de seleção da melhor compra ou contratação. Pode-se mencionar como outros critérios que influenciem no julgamento final: forma de pagamento, prazo de entrega, durabilidade do produto, custos para a efetiva operação do produto, custos de transporte, garantia do produto e de sua manutenção, disponibilidade ou não de assistência técnica ou seguro, credibilidade do fabricante ou da proponente no mercado, disponibilidade de serviços, necessidade ou não de atendimento de urgência, possível necessidade de treinamento de pessoal, entre outros.

Diante disso, importa ter em mente todas as modalidades e critérios disponíveis quando do planejamento de contratações e compras da OSC, definindo-os previamente e de forma objetiva à abertura de todo o processamento de compra ou contratação aos interessados, de maneira a propiciar concorrência justa e plena no certame e a obtenção da melhor proposta.

Destaca-se, ainda, a possibilidade de adoção de sistemas de pesos e pontuações para cada critério, de maneira a reduzir a presença de fatores subjetivos ou demasiadamente vagos na seleção das propostas.

Apesar de todos esses esforços, existe a possibilidade de o procedimento de contratação não conseguir angariar propostas que atendam aos parâmetros de qualidade e preço definidos ou não conseguir atrair o número mínimo de fornecedores previamente estabelecidos para a garantia de uma concorrência devida.

Diante dessas situações, a OSC parceira pode: (i) reabrir o procedimento de seleção das propostas, buscando uma melhor especificação em termos técnicos e orçamentários, bem como promover divulgação mais ampla e ampliação dos prazos; (ii) contratar uma das propostas disponíveis, mesmo não tendo ocorrido a concorrência esperada; ou (iii) realizar novo procedimento de seleção.

É essencial que em cada uma dessas situações a OSC registre as devidas justificativas, relatos e descrições do porquê o processo de contratação não ocorreu da maneira planejada – seja pela falta de concorrência, pela falta de qualidade técnica das propostas, etc. Com isso, e sempre em observância dos princípios descritos no item 2.1, há a mitigação de riscos de questionamentos por parte de atuais e futuros fornecedores e por parte dos órgãos controladores, devendo haver atenção também às orientações normalmente produzidas por esses últimos.

### **3.3. Critérios para Compras e Contratações Diretas – Dispensas de Processos Seletivos**

Por razão de urgência ou motivos específicos, que devem ser devidamente especificados, em algumas situações existe a possibilidade por parte da OSC realizar o que é comumente chamado de compras ou contratações *diretas* (aquisição ou contratação direta). Trata-se de uma forma de procedimento que prescinde de maiores formalidades e complexidades, importando em *dispensa do procedimento seletivo* descrito nos subitens anteriores.



Nesse sentido, vale diferenciar dois grandes tipos de contratações/aquisições que ensejam tal dispensa: (i) contratações/aquisições cujo custo estimado esteja abaixo de um valor-teto predefinido pela OSC como limite para a compra ou contratação direta (caso das chamadas compras de pequeno valor) e (ii) situações excepcionais que determinam a necessidade de contratação direta (caso o valor do objeto ultrapasse o valor-teto antes mencionado, há outras hipóteses em que se justificaria a dispensa do procedimento de seleção). Cabe reforçar que essa opção justamente busca priorizar procedimentos mais simplificados e flexíveis, tendo em vista a necessidade de agilidade e celeridade para muitas das aquisições ou contratações que se enquadram nas situações passíveis de tal uso.

Como essas situações de dispensa são geralmente tidas como excepcionais, recomenda-se também que haja, por parte da OSC, constante análise dos perfis e atenção às quantidades das compras e contratações que ocorrem sem os procedimentos de processo seletivo. Isso porque, por exemplo, uma quantidade muito grande de compras e contratações diretas pode indicar problemas de planejamento por parte da entidade, apontando para a necessidade de aprimoramento do planejamento e organização das compras e contratações.

Ademais, para além das situações de dispensa por valor abaixo do teto estabelecido, é preciso reforçar que todas as outras dispensas devem estar adequada e amplamente justificadas, não se dispensando, sempre que possível, a comprovação do valor da contratação/aquisição, ainda que com base em contratações anteriores de outros entes. Além disso, tal qual todos os demais atos das OSCs, é preciso que se garanta publicidade ampla a tais ajustes.

Dessa maneira, pode-se destacar os seguintes critérios que enquadram uma determinada situação como a de dispensa de processo seletivo:

- **Dispensa por baixo valor:** estabelece-se um valor-teto máximo, individualmente discriminado, para a compra ou contratação direta. Caso a contratação/aquisição ultrapasse o limite estabelecido, e não se trate também de outra hipótese de dispensa, aplicam-se os processos seletivos regulares, detalhados no início deste capítulo;

- **Dispensa por urgência:** é importante que os critérios que caracterizem uma certa situação como de urgência vão além da previsão de calamidades públicas e/ou fatores externos, mas que também abranjam situações como as de urgente provimento – por exemplo, casos de reposição de estoque. Relevante a presença de justificativa e a apuração para adequação caso estejam ocorrendo constantes situações de urgência;
- **Dispensa por exclusividade:** necessidade de previsão clara, expressa e amplamente divulgada dos critérios de exclusividade no que tange ao fornecimento ou representação, devendo a condição de exclusividade ser apurada de maneira a justificar a compra ou contratação direta. Essa apuração deve possuir procedimento específico, podendo ser realizada, por exemplo, através de consultas a órgãos de classe ou entidades representativas;
- **Dispensa pela finalidade da organização a ser contratada:**
  - Caso se tratar de órgãos da Administração Pública ou pessoa jurídica de direito público interno: é preciso deixar claro se a exceção abrange apenas órgãos da Administração Direta ou se também inclui entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista etc.)
  - Caso se tratar de organizações sem fins lucrativos e organizações da sociedade civil de interesse público, como OS, Oscip, Fundações, OSCs etc.: esta dispensa deve necessariamente estar vinculada à prática das atividades-fim da respectiva entidade com aquelas constantes do termo de colaboração, com a devida justificação, publicidade e especificação das áreas de atuação relevantes.
  - Caso se tratar de entidades paraestatais: entidades como SESC, SENAI ou SEBRAE (chamadas de “Serviços Sociais Autônomos”), devendo ser claramente separadas da Administração Pública (direta ou indireta), já que consistem em entidades de natureza privada.
  - Caso se tratar de concessionárias de serviço público: necessidade de que o objeto contratado seja exclusivamente aquele pertinente ao da concessão;

- Caso se tratar de universidades e instituições de ensino e pesquisa: recomendação de incluir apenas aquelas instituições que sejam consideradas sem fins lucrativos, em que haja determinação clara no respectivo regimento ou estatuto das finalidades de ensino e de pesquisa;
- **Dispensa por objeto ou modalidade**: comum nos casos envolvendo o a compra ou locação de imóveis e aquisição de alimentos ou gêneros perecíveis em centros de abastecimento, com base no preço corrente, caso seja inviável a realização de procedimento de contratação
- **Dispensa por especialização técnica (área-meio)**: normalmente envolvem empresas ou profissionais de especialização *comprovável*, em que haja alguma espécie de atestado concreto que evidencie que se estará contratando serviço ou profissional detentor de conhecimentos específicos nos seus campos. O ideal é que se organizem *listas* com os serviços ou bens que poderiam ser adquiridos de forma direta, com base na especialização técnica, de forma que esteja previamente elencado e bem definido o objetivo das referidas contratações e o âmbito de atuação do contratado. Tais contratações se assemelham à ideia de contratação por inexigibilidade, tendo em vista a alta especificidade do contratado, e a necessidade também específica da entidade, de forma que a junção desses elementos leve à impossibilidade e ineficiência de se promover qualquer certame.

#### 4. Boas Práticas de Compras e Contratações

Conforme indicado no capítulo de considerações iniciais, neste quarto e último capítulo serão indicadas recomendações de boas práticas nos procedimentos de compras e contratações por parte das OSCs. Adianta-se que as boas práticas, aqui, foram divididas em três categorias: (i) boas práticas relativas à transparência; (ii) boas práticas relativas à governança; e (iii) boas práticas relativas à fiscalização interna. Rememora-se que as boas práticas aqui colocadas são *sugestões*, sem prejuízo da devida observância e cumprimento das obrigações previstas no termo de colaboração.

##### 4.1. Transparência

A primeira boa prática relevante no que tange à transparência é atentas às recomendações de **publicações nos sítios eletrônicos das OSCs**, como, por exemplo a publicação : (i) do próprio regulamento de compras e contratações; (ii) do edital e aviso de compra ou contratação; (iii) do documento de convocação de fornecedores; (iv) do registro da compra ou da contratação (contendo nome, CNPJ do fornecedor, valor efetivamente pago, o critério ou o tipo de contratação utilizado, etc.); entre outros.

Outra recomendação relevante é a **organização dos processos e especificações documentais físicas e virtuais**. Nesse sentido, em termos mais práticos, existe a possibilidade da confecção de um *mapa de cotação*, documento cujo conteúdo verse de maneira mais direta e didática acerca de um determinado processo de compra e venda, contendo, por exemplo, resumos de todas as propostas apresentadas. Nessa mesma linha há também a implementação dos chamados *Procedimentos Operacionais Parametrizados (POPs)*, que auxiliam na padronização dos mais diversos documentos anexos de um processo, evitando assim a má organização dos documentos e permitindo uma visualização mais dinâmica de um determinado processo em seu todo.

A organização é relevante também quando os processos e documentos são disponibilizados nos sítios virtuais, já que a boa transparência ou publicidade não é a mera postagem de tais diplomas na internet, mas sim a sua disponibilização de forma que qualquer um possa facilmente acessá-los. Assim, recomenda-se que essas publicações sejam realizadas em áreas que possam ser facilmente localizadas, em ordem cronológica (como da mais recente para a mais antiga), com organização por ano e por processos abertos ou já finalizados.

Enfim, válido ainda pontuar o **necessário alinhamento entre a prática de compras e contratações com a sua correspondente divulgação em sítio virtual**, no sentido de não permitir um descompasso em termos de informações entre aquilo que ocorre na prática e aquilo que está divulgado. Com isso, é importante evitar a utilização de nomes ou termos genéricos e vagos ao se referir a um determinado procedimento de processo seletivo ou de modalidade de julgamento no momento da divulgação, além da necessária e constante atualização e revisão periódica dos documentos postados (como, por exemplo, a atualização das faixas de valor da compra ou contratação).

#### **4.2. Governança<sup>5</sup>**

Com vista às boas práticas que podem ser levantadas concernente a uma boa e eficiente governança na organização institucional das OSCs, pode-se destacar primeiramente a **construção adequada de editais ou memoriais para compras e contratações**.

Prática essa que é essencial para a garantia de uma adequada compra ou contratação. Nesse sentido, é importante que esses documentos contenham, por exemplo:

- (i) clareza com relação às quantidades, percentuais ou serviços máximos que podem ser contratados ou adquiridos por meio de um mesmo edital;

---

<sup>5</sup> “(...) é um conceito correlato à *accountability* e relacionado à estrutura organizacional, sobre a distribuição de direitos e responsabilidade aos participantes da organização. Como os grupos de interesse são representados na organização e o poder que possuem para decidir sobre as atividades. Está relacionada com a participação e o controle dos diversos grupos nas decisões da entidade. Governança se debruça como as organizações estão estruturadas em termos de comitês, conselhos e órgãos de poder.” (Fonte: “Repasse Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico”, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo).

(ii) a explicitação da possibilidade de fatiamento da compra pelos menores preços ofertados por cada fornecedor; e

(iii) a clara indicação com relação à modalidade de seleção elegida e quais foram os critérios de julgamento utilizados para a escolha de certo bem ou serviço, havendo, preferencialmente, a indicação dos pesos e pontuações para cada um dos critérios usados.

Em seguida, válido destacar uma prática essencial e que já foi mencionada ao longo deste Manual em outros capítulos: **a construção de um Cadastro de Fornecedores**. Trata-se de uma ferramenta muito útil para evitar situações como a eventual inexistência de interessados em um determinado certame, já que a implementação e a manutenção de um cadastro do tipo possibilitam à OSC, por exemplo, convidar fornecedores previamente cadastrados para participar de processos abertos e já divulgados. Frisa-se que o Cadastro de Fornecedores não escusa a OSC de realizar processos seletivos cada vez mais amplos, que possibilitem grande concorrência.

Nesse sentido, é relevante que esse cadastro contenha os dados básicos dos fornecedores interessados (nome, e-mail, telefone, razão social, ramo da atividade, CNPJ, CEP, número etc.), dados de fornecedores que já estão em concorrência ou que já foram contratados (contrato social, relação de clientes, indicação de regime tributário da empresa etc.) e uma classificação desses fornecedores por atividades e/ou categorias. Recomenda-se também que seja determinado um número mínimo de fornecedores cadastrados por atividade e que haja a exclusão de fornecedores inativos, de maneira a manter tal cadastro o mais atualizado possível.

**A instituição de comissões de compras e contratações** é prática recomendável de ser integrada ao cotidiano da OSC, dado que possibilita uma maior absorção da importância de tal etapa para outros setores da entidade, bem como auxilia na qualificação e conscientização dos empregados com vista à importância de se estabelecer procedimentos objetivos e isonômicos para adquirir bens ou contratar serviços. Isso pode ser realizado por meio de um rodízio entre os empregados, gerando assim uma cultura de governança em todos. Dependendo da estrutura da OSC, pode até ser possível pensar na criação de um *Comitê Gestor de Caixa*, objetivando uma melhor organização e controle dos pedidos de abertura e início de procedimentos para compras e vendas.

A essa última prática também se alinha a adoção de **um setor de compras e da segregação de funções entre os setores**, que não só promove uma melhor organização do corpo da entidade, como também promove mais uma instância de verificação e garantia de eficiência dos processos de compras e contratações abertos, assim como especialização dos funcionários destacados para tais setores.

Com relação a **compras e contratações de alto valor e de elevado grau de complexidade**, pode ser interessante a adoção por parte da OSC de procedimentos como *audiências ou consultas públicas* (ou semelhantes), o que não só qualifica a formação de preços de maneira a alinhá-los aos praticados no mercado, como também reforça o já exposto princípio da legitimidade, tornando todo o processo mais democrático. Ademais, nesses casos específicos de compras e contratações, é fundamental o prosseguimento *estrito* dos ritos e procedimentos previstos no edital, a fim de evitar possíveis judicializações (comuns em processos que envolvem grande quantia de recursos).

Há também a necessidade de correta **fiscalização dos bens e serviços contratados** pela OSC, a ser realizado pela unidade ou equipe responsável pelas contratações. Nesse sentido, em caso de bens ou serviços inadequados, ou seja, em desacordo aos termos do respectivo contrato ou especificação da OSC, pode-se aplicar **descontos nos valores** bem como a **rescisão do contrato**.

Por último, destaca-se brevemente a possibilidade de adoção de **políticas de renegociação de valor e descontos adicionais**, algo razoável de ser realizado tendo em vista a maior flexibilidade nos procedimentos de compras e vendas por meio de OSCs. Com isso, há a possibilidade de geração de maior economicidade.

### 4.3. Fiscalização Interna

A última categoria de boas práticas a ser destacada neste Manual é a que foi nomeada como “fiscalização interna”, no sentido de serem sugeridas práticas possíveis de serem implementadas no âmbito das OSCs, já funcionando como um primeiro filtro de fiscalização de possíveis atos de corrupção ou improbidade. Nesse sentido, pode-se dizer que são práticas semelhantes àquelas praticadas em *compliance*<sup>6</sup>.

Assim, com vista à possibilidade de existência de um setor de compras (conforme recomendado no subcapítulo anterior), por exemplo, é fundamental que a OSC implemente uma prática de **gestão e encaminhamento de denúncias**, estruturando um fluxo célere de recebimento e encaminhamento de denúncias aos órgãos cabíveis quanto a possíveis irregularidades na realização dos processos seletivos celebrados.

Nessa linha, também se recomenda a **contratação de auditorias específicas**, subordinadas à diretoria da OSC, que verifiquem a lisura de todos os procedimentos realizados pela OSC a fim de incentivar melhores práticas, prevenir e corrigir possíveis irregularidades.

No que tange ao próprio conselho de administração, caso existente na OSC, recomenda-se também que **em sua composição haja a existência de dois ou mais funcionários da OSC**, já que facilita a criação de canais de comunicação mais céleres e diretos, além de **vincular os profissionais ou a área de controladoria da OSC diretamente ao conselho de administração**. Com essas medidas, facilita-se aos conselheiros da entidade a definição e sistematização de procedimentos para uma apuração preliminar de denúncias ou irregularidades relatadas.

Por fim, mas não menos importante, é fundamental a **formulação de códigos de ética e conduta, bem como a sua devida e correta aplicação** no âmbito das organizações da sociedade civil. Dessa maneira, busca-se institucionalizar a prática de uma cultura de organização, prevenção e responsabilização quanto a irregularidades cometidas, visando o uso probo, legítimo e responsável dos recursos públicos.

---

<sup>6</sup> “Compliance - o conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer.” (Fonte: “Repasse Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico”, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo).