



Referencial de boas práticas para os  
**regulamentos de compras e**  
**contratações** das Organizações  
Sociais de Cultura do Estado de São Paulo

Unidade de Monitoramento – SEC SP  
São Paulo – 2017

Referencial de boas práticas para os  
**regulamentos de compras e  
contratações** das Organizações  
Sociais de Cultura do Estado de São Paulo

Claudinéli Moreira Ramos

Eduardo Baidier Stefani

Gabriela Toledo Silva

Unidade de Monitoramento – SEC SP  
São Paulo – Março de 2017

## Sumário

<b>1. Introdução</b>	<b>03</b>
<b>2. Conceitos e princípios para regulamentos</b>	<b>07</b>
2.1 Princípios gerais e aplicados	07
Quadros de princípios gerais e aplicados	09
2.2 Conteúdos previstos	13
<b>3. Compras e contratações</b>	<b>16</b>
3.1 Procedimentos seletivos para compras e contratações	16
Fluxo de compras e contratações	18
3.1.1. Procedimento seletivo por coleta de preços ou cotação	19
3.1.2. Procedimento seletivo por chamada pública ou convocação geral	20
3.1.3. Procedimento seletivo por pregão eletrônico	21
3.2. Julgamento de procedimentos seletivos de compras e contratações	21
3.3. Critérios para compras e contratações diretas	26
3.3.1 Dispensa por baixo valor	26
3.3.2 Dispensa por Urgência	27
3.3.3 Dispensa por Exclusividade	28
3.3.4 Dispensa pela Finalidade da organização a ser contratada	28
3.3.5 Dispensa por Objeto ou Modalidade	29
3.3.6 Dispensa por Especialização Técnica	30
3.3.7 Dispensa por Bens e Serviços Específicos da Área fim	30
<b>4. Boas práticas de transparência e governança de compras e contratações</b>	<b>32</b>
4.1. Boas práticas de transparência e gestão da informação	32
4.1.1. Publicações recomendadas no sítio da OS	32
4.1.2. Organização dos processos e especificações documentais	33
4.1.3. Alinhamento entre Política e Prática de Compras e Contratações	34
4.2. Boas práticas de governança de compras e contratações	35
4.2.1. Construção adequada de editais ou memoriais	35
4.2.2. Cadastro de Fornecedores	36
4.2.3. Comissões de Compras e Contratações	37
4.2.4. Setor de Compras e segregação de funções	38
4.2.5. Acompanhamento de Compras	38
4.2.6. Compras e contratações de elevado valor e alta complexidade	39
4.2.7. Regulamentos Específicos	39
4.2.8. Documentos comprobatórios de fornecedores e concorrentes	39
4.2.9. Especificação de serviços e discriminação de bens e produtos	40
4.2.10. Políticas de renegociação de valor e descontos adicionais	40
4.2.11. Gestão e encaminhamento de denúncias	40
4.2.12. Vinculação da comissão de caixa ou do <i>controller</i> ao conselho de administração, realização de auditorias de procedimentos e estabelecimento de procedimentos sistematizados para a apuração de reclamações e denúncias relacionadas aos processos de compras e contratações	41
<b>5. Contratação de obras e serviços de engenharia</b>	<b>43</b>
<b>6. Considerações finais</b>	<b>46</b>
<b>7. Referenciais bibliográficos</b>	<b>47</b>
ANEXO I – Modelo de Quadro Síntese com critérios para compras e contratações	48

## 1. Introdução

A Secretaria da Cultura, por meio da Unidade de Monitoramento, produziu este “Referencial de Boas Práticas para Regulamentos de Compras e Contratações das Organizações Sociais de Cultura – OS” com os objetivos de:

---

Propiciar às Unidades e gestores públicos da Secretaria da Cultura um guia referencial para avaliação dos regulamentos apresentados pelas OS, não visando sua aprovação, mas para auxiliar na análise e eventual recomendação de melhorias aos conselhos de administração, com foco no adequado cumprimento dos contratos de gestão, no que diz respeito ao uso responsável dos recursos financeiros;

Propiciar aos gestores das Organizações Sociais de Cultura (OS) paulistas um guia referencial para a elaboração e revisão de seus regulamentos de compras e contratações, bem como sugerir ações para a boa aplicação dos mesmos;

Criar um documento básico e dinâmico, que possa motivar reflexões e práticas, inclusive por meio da capacitação continuada de servidores da Administração Direta e funcionários das Organizações Sociais, fomentando o incremento da cultura institucional / organizacional ética e de zelo pelo interesse público.

---

De acordo com a Lei Complementar Estadual nº 846/1998, toda OS paulista deve dispor de regulamento próprio com os procedimentos de contratação de obras, serviços, compras e alienações. A regulamentação proposta no âmbito da Secretaria da Cultura estabelece como condição para que uma entidade se qualifique como Organização Social, que seu conselho de administração aprove, por maioria de, no mínimo, dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que a entidade deverá adotar para a contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações (manual de compras e contratações de obras e serviços), abordando os seguintes requisitos e parâmetros:

- 
- a) processos e critérios objetivos e impessoais para seleção de fornecedores;
  - b) observância dos princípios do interesse público, da finalidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, impessoalidade, durabilidade, qualidade, legalidade e publicidade;
  - c) adoção da elaboração de especificações técnicas e cotações de preços ou parâmetros referenciais como regra, devidamente justificando e documentando as exceções, quando cabíveis e necessárias, assegurando sempre ênfase no zelo pelo uso responsável dos recursos públicos;
  - d) adoção de código de ética e política de conformidade e transparência, nos termos da Lei Federal nº 12.846/2013 (mais conhecida como Lei Anticorrupção).
-

A elaboração e a aplicação desse regulamento são essenciais para a garantia de eficiência e transparência dos processos adotados pelas OS e, como consequência, para o aperfeiçoamento e o fortalecimento do atual modelo de gestão das políticas culturais financiadas e coordenadas pelo Governo do Estado de São Paulo.

O êxito da parceria do Estado com a sociedade civil não pode deixar de levar em conta a necessária garantia de que os recursos públicos serão tratados com a máxima responsabilidade e otimização possível, a bem do interesse público. Quando se trata de comprar ou contratar obras e serviços no âmbito da Administração Direta, que só pode executar o que a Lei permite e nos termos da Lei, esse objetivo é perseguido por meio da Lei Federal nº 8.666/1993, que disciplina as diversas modalidades de licitação que podem ser utilizadas para essa finalidade. No caso das Organizações Sociais, que se beneficiam do princípio da legalidade que vigora para a iniciativa privada (segundo o qual o ente privado pode realizar tudo o que a lei não proíbe), há muito mais liberdade para definir como agir, o que permite maior flexibilidade, agilidade e criatividade nos processos de escolha de fornecedores.

No entanto, em se tratando de organizações da sociedade civil (cujo propósito não é a finalidade lucrativa de seus associados ou acionistas, mas sim um objeto de interesse público) que usam dinheiro público para atingir suas finalidades e, especialmente em se tratando das entidades com essa característica que são qualificadas como organizações sociais – ou seja, são reconhecidas como entidades de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais – a preocupação com a lisura, a objetividade e a impessoalidade dos processos de aquisição de bens e serviços é determinante da legitimidade das parcerias firmadas.

Por sua vez, quando o Estado repassa recursos para essas Organizações, precisa acompanhar e avaliar os resultados das parcerias, sendo que, cada vez mais, a lógica do controle de resultados deve se afastar do mero controle formal e legal da execução contratual, e evoluir para análises mais complexas da eficiência, eficácia e efetividade alcançadas, a fim de garantir que seja possível verificar se os objetivos foram realmente atingidos ou que medidas devem ser adotadas no sentido de tornar mais qualificadas as políticas públicas. Sem entrar no mérito dessa necessidade cada vez mais premente, o que extrapolaria os objetivos aqui traçados, é forçoso ressaltar que, para que a atenção do Poder Público possa migrar de vez e com segurança para o foco nos resultados, o controle interno da própria Organização Social deve estar bem estabelecido e funcionando. Nessa toada e no início de 2016, a Secretaria de Cultura passou a elencar os sites específicos em que as OS divulgam suas compras e contratações em seu novo Portal da Transparência, garantindo ainda mais legitimidade e

transparência ao processo. Tal lista, sempre em atualização, pode ser acessada pelo link: <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/vagas-e-compras/>.

A elaboração deste Referencial parte dos seguintes pressupostos norteadores:

As OS são entidades privadas sem fins lucrativos e possuem autonomia para a elaboração de seus regulamentos de compras e contratações. Como consta do texto da Lei de OS, trata-se de “regulamento próprio”, ou seja, específico de cada OS. Não há porque pretender que todas as entidades sigam exatamente os mesmos procedimentos. Contudo, esses regulamentos devem ser objetivos e impessoais em seus critérios e normatizações, e devem ser de conhecimento público. É com esse horizonte que este Referencial se configura como ferramenta de apoio que visa ao aprimoramento dos processos de compras e contratações de serviços.

A Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentada no Estado de São Paulo pelo Decreto nº 58.052/2012, inaugurou uma nova etapa de transparência e prestação de informações por parte da Administração Pública. Vale destacar que sua abrangência inclui todas as “entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos estaduais para a realização de atividades de interesse público” (artigo 1º). Ainda assim, para além da obrigação legal, a cultura de transparência propicia mais democracia e fortalece os pressupostos de autonomia e controle social inerentes ao modelo de gestão por Organização Social.

A gestão de compras e contratações, mais do que uma simples “área-meio” administrativa, é elemento fundamental e estratégico para o sucesso de uma instituição. Uma gestão de compras e contratações diligente e bem organizada possui estreita relação com a qualidade dos serviços oferecidos à população. É importante que a confecção e utilização do regulamento de compras e contratações sejam vivenciadas não como um rito procedimental burocrático, mas sim como importante ação administrativa com vistas à obtenção de melhores resultados.

A confecção deste Referencial baseou-se na seguinte metodologia:

Análise comparativa dos atuais regulamentos de compras e contratação de serviços das 20 OS paulistas com contratos vigentes na área da Cultura em 2015, bem como pesquisa nos sítios eletrônicos dessas entidades e dos programas e equipamentos públicos por elas geridos.

Entrevistas com dirigentes e servidores da Secretaria da Cultura.

Identificação e análise de possíveis diretrizes afins ao tema, aprovadas no Fórum Estadual de Cultura, realizado em 2013.

Levantamento e análise de apontamentos afins ao tema, presentes nos Relatórios Anuais da Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão de 2014.

Incorporação de apontamentos afins ao tema, presentes nos Pareceres Anuais de Prestação de Contas de 2014, elaborados pela Unidade de Monitoramento.

Análise e incorporação de apontamentos de melhorias afins ao tema, presentes em documentos e apresentações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Análise e incorporação de apontamentos de melhorias afins ao tema, presentes no Relatório de Auditoria nº 480/2014 da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo.

Pesquisa amostral e interpretativa de ações judiciais cíveis impetradas no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo contra Organizações Sociais parceiras do Estado de São Paulo, com objetos relacionados à aquisição de produtos e serviços.

Análise comparativa de regulamentos de compras e contratação de serviços de organizações sociais qualificadas em outras áreas e/ou por outros entes federativos.

Revisão do Relatório “Orientações para Elaboração e Aplicação do Regulamento para a Contratação de Obras, Serviços e Compras das Organizações Sociais de Cultura”, produzido pela equipe da UDEMO/SGP em 2011 no âmbito de parceria anterior entre as Secretarias de Gestão Pública e da Cultura.

Incorporação dos apontamentos obtidos em vinte Visitas Técnicas a todas as Organizações Sociais com Contratos de Gestão vigentes, entre setembro e novembro de 2015, conduzidas pelos técnicos da Unidade de Monitoramento com o objetivo de analisar *in loco* processos de seleção de recursos humanos e compras e contratações de bens e serviços

Consulta pública do documento a todas as Unidades Gestoras e a todas as Organizações Sociais parceiras da Pasta, apresentando seu conteúdo e solicitando críticas, sugestões e implementações

O Referencial está dividido em quatro seções finalísticas. Na primeira delas, são abordados os princípios, conceitos e conteúdos gerais necessários para a elaboração dos regulamentos. Na seção seguinte, serão abordadas de maneira detida e aplicada os diferentes conteúdos inseridos nos regulamentos. A terceira seção trará sugestões de boas práticas de transparência e gestão aplicáveis aos processos de compras e contratações. A quarta e última seção trata de conceitos e boas práticas na contratação de obras e serviços de engenharia por parte das organizações sociais. Por fim, apresentamos algumas indicações bibliográficas e sugerimos um modelo de quadro-síntese com critérios para compras e contratações.

## 2. Conceitos e Princípios para Regulamentos

A legislação paulista estabelece que toda Organização Social na área da Cultura deve dispor de manual de recursos humanos e de regulamento para a contratação de obras, serviços e compras. Uma vez que as OS administram recursos e equipamentos públicos, é fundamental a utilização de critérios objetivos e transparentes para a escolha de fornecedores, prestadores de serviços em geral e funcionários<sup>1</sup>.

Para além da obrigação legal, a elaboração e aplicação de um regulamento é oportunidade singular para aprimoramento dos procedimentos internos da OS, com vistas a melhorar a gestão de compras e contratações em diferentes aspectos (qualidade, preço, sustentabilidade entre outros). Esta seção busca apresentar alguns princípios gerais que devem ser levados em conta quando da elaboração dos regulamentos pelas OS. Embora a exigência legal seja o vetor determinante de existência do regulamento de compras e contratações, ele pode ir muito além de um documento para atender a uma obrigação, e constituir-se numa importante ferramenta de orientação e registro da gestão de compras, quando bem elaborado e aplicado no cotidiano da entidade.

### 2.1. Princípios Gerais e Aplicados

A Constituição Federal determina, no caput de seu artigo 37, que a Administração Pública seja pautada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Carta Magna Estadual ampliou esse leque, definindo como princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Alguns analistas defendem que, por se tratar de entidades da iniciativa privada, não caberia às OS a submissão a tais princípios. Outros consideram que, ao receber recursos públicos para realizar objetivos de interesse social, cabe às Organizações Sociais o respeito a tais diretrizes. Ainda que a Lei Complementar n. 846/1998 tenha imposto a submissão do modelo de parceria com OS no Estado de São Paulo aos princípios constitucionais, esse dilema mantêm-se complicado quando se observa que a interpretação do que significa cada um dos princípios varia, quando trazida para efeito prático.

---

<sup>1</sup> Neste Referencial trataremos apenas dos Regulamentos de Compras e Contratações, sem adentrar nos Manuais de Recursos Humanos. Ainda assim, vale destacar que parte dos princípios relatados nesta seção aplica-se à contratação e gestão de pessoas nas OS.

O entendimento que apresentamos aqui inicia-se amparado no voto-vista do Ministro relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF, Sr. Luiz Fux, acompanhado pela maioria da Corte do Supremo Tribunal Federal na deliberação final a respeito daquela ADIn. Nesse sentido, os princípios do caput do artigo 37 da Constituição Federal devem ser observados pelas Organizações Sociais em seus regulamentos de compras e contratações: *“(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos [deverão ser] conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade.”*<sup>2</sup>

Complementamos essa compreensão com a observação de que os princípios indicados no artigo nº 111 da Constituição Estadual deverão ser igualmente considerados na elaboração de regulamentos mais claros e úteis para a correta gestão dos recursos públicos, obedecendo-se assim o que diz a Lei de OS paulista.

Partindo do pressuposto que as OS estão, portanto, submetidas aos princípios constitucionais, a conceituação abaixo visa a apresentar uma interpretação de cunho administrativo e gerencial para a aplicação prática desses grandes pressupostos, o que poderá contribuir para qualificar os regulamentos de compras e contratações e a gestão desses processos, no âmbito das Organizações.

Vale lembrar também que o Código Civil Brasileiro determina que “a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato” e que “os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé” (artigos 421 e 422 da Lei Federal nº 10.406/2002). Tais definições impõem às relações contratuais estabelecidas (seja do Estado com as OS, seja destas com seus fornecedores e prestadores de serviços) a obrigação de que as partes ajam de modo leal e responsável, honesto e íntegro, sem que uma parte cause danos à outra, mas também cuidando para que, além dos interesses das partes, a função social da pactuação esteja clara e seja observada. A boa fé a ser perseguida, pois, é justamente aquela que se opõe à má fé, ou seja, às ações intencionalmente maldosas, desleais, injustas, desonestas, prejudiciais, fraudulentas ou ilegais. Se, no caso geral dos contratos, isso significa um entendimento entre duas partes contratantes que não fira nem conflite com o interesse público, no caso dos contratos de gestão, a ideia de função social deve observar o interesse público como norteador da relação firmada, reforçando-se ainda mais a importância da atenção e aplicação prática dos princípios a seguir descritos.

---

<sup>2</sup> ADIN Nº 1.923/DF. Relator Ministro Ayres Britto. Voto-Vista do Sr. Ministro Luiz Fux. Brasília/DF: Supremo Tribunal Federal, 2015. p. 35.

## Legalidade

Consideramos que a síntese consagrada no meio jurídico pelo prof. Dr. Hely Lopes Meirelles, expressa bem como esse conceito deve ser aplicado pelas Organizações Sociais: “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’, para o administrador público significa ‘deve fazer assim’<sup>3</sup>. Essa maior autonomia, que é uma das boas características do modelo OS, não significa que não existam leis determinantes de condutas e vedações nas OS, sendo que a atenção ao postulado na Lei Estadual de OS e nas Leis Federais de Acesso à Informação (Lei n. 12527/2011) e Anticorrupção (Lei n. 12846/2013) são balizadores decisivos na direção de orientar o princípio de legalidade a ser observado pelas entidades e que deve ser fortalecido pelo sentimento de interesse público e relevância social que deve marcar o dia a dia de cada instituição e de cada um de seus colaboradores. Ademais, a legalidade essencial aqui prevista é o cumprimento do contrato de gestão, que tem força de “lei” entre as partes.

## Impessoalidade

Evitar que atos relacionados ao uso dos recursos públicos sejam praticados visando a interesses pessoais e corporativos, em detrimento do interesse público e social, é o pressuposto central do princípio da impessoalidade. Nessa perspectiva, ele visa a impedir condutas de favorecimento, promoção pessoal ou corporativa e atos antiisonômicos.

No âmbito da Administração Pública, uma evidência precisa do que significa esse princípio consta do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal, que determina que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

No caso das parcerias com Organizações Sociais, a aplicação desse princípio visa a prevenir a utilização de critérios obscuros, essencialmente subjetivos e parciais na seleção de fornecedores, prestadores de serviços e colaboradores contratados com recursos públicos. Para tanto, deve ser prevista a adoção e prévia divulgação de critérios objetivos de compras (com especificações detalhadas dos bens que se pretende adquirir, inclusive mencionando aspectos relacionados à durabilidade, garantia, segurança, sustentabilidade ambiental envolvida no processo de produção, entre outras) e contratações (que considerem, entre outros, por exemplo, requisitos associados a experiência, portfólio de realizações, currículo, formação acadêmica e profissional, apresentação de atestados de referência, além da regularidade legal), de maneira clara e abrangente, a fim de viabilizar a democratização da concorrência e a oportunidade de ampliar as possibilidades de interessados e, por conseguinte, de maior negociação.

## Moralidade

O princípio da moralidade tem o intuito de assegurar que, além das leis, se observe no manejo dos recursos públicos os costumes e valores, as regras e as convenções que regem a vida em sociedade. Embora de conceituação bastante subjetiva, porque muito ampla e aberta às diferentes traduções definidas pelos diversos valores individuais e sociais, o entendimento defendido para o conceito de moralidade aqui pressupõe a atuação dos responsáveis pelo uso de recursos públicos e pela obtenção de resultados de interesse público com ética, lealdade, honestidade e boa-fé. Esses termos, bastante correntes no senso comum, são importantes para lembrar que nem tudo o que não é correto ou que é indevido está determinado por lei (um antigo ditado romano, por exemplo, enfatizava que nem tudo que é legal é honesto).

Para a Administração Pública, o esforço de regular o princípio da moralidade pode ser melhor observado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/1992), ao passo em que, para as organizações da sociedade civil, como as OS, a grande referência é a Lei Anticorrupção. A aplicação prática desse princípio passa pelo estabelecimento de código de ética e de política de conformidade, integridade e transparência, nos termos dessa lei, com esforço de divulgação e capacitação de seus empregados, fornecedores e colaboradores para que conheçam e pratiquem as definições de conduta ética e transparente que deve nortear o uso dos recursos públicos. Por outro lado, a perspectiva da boa-fé e honestidade deve continuar a ser uma premissa perseguida para além das determinações legais, lembrando que a Lei de OS estabelece que qualquer cidadão ou entidade é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas Organizações Sociais.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

## Publicidade

Complementando o princípio da impessoalidade, o princípio da publicidade é requisito chave de transparência, e está previsto em toda a legislação e normativas que regulam o modelo OS, desde a Lei 846/1998 à minuta referencial do contrato de gestão. Assim, a publicidade dos atos deve ser a regra, em consonância com a almejada transparência na prestação de informações e contas, de maneira a funcionar como instrumento de controle interno e externo, na medida em que funciona como indicador de eficácia (permitindo que se verifique, no cotejamento dos dados, se o previsto foi realizado).

Sua aplicação deve ser viabilizada, sobretudo, por meio da divulgação dos documentos relacionados ao contrato de gestão (inclusive este e seus anexos, e mais os relatórios de prestação de contas e a documentação relativa aos processos de compras e contratações). Em virtude da necessidade de reduzir custos ambientais e financeiros, e, ainda, para assegurar o amplo acesso nas localidades mais remotas, cada vez mais a orientação é de que essa publicidade seja feita por meio da internet. No entanto, a OS deve assegurar o devido arquivo de todos os documentos, nos termos das normas e tabelas de temporalidade do Sistema Estadual de Arquivos de São Paulo - SAESP, garantindo que seus arquivos contenham a íntegra da documentação necessária à verificação in loco de todos e cada um dos movimentos e processos realizados com a utilização de recursos públicos.

Vale lembrar que a preservação documental ainda enfrenta desafios pela inexistência de “teto tecnológico” que assegure a sobrevida ao longo do tempo dos softwares e hardwares utilizados para a comunicação online. Se, de um lado, é bastante positiva a possibilidade de somar novos e mais ágeis e completos recursos ao processamento das informações, de outro, evidencia-se a importância de se manter os arquivos da documentação seguramente protegidos, a fim de evitar perdas irreparáveis de comprovações e de registros históricos, caso aconteça algum problema com os arquivos digitais ao longo do tempo – sem contar todos os transtornos que disso possam ser decorrentes. Por fim, é importante que a OS defina os graus de sigilo das informações que gera e abriga, considerando a legislação de arquivo do Estado e a Lei de Acesso à Informação, tendo em vista que as informações dos contratos de gestão estão abrangidas dentre as obrigações de prestação de informações do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC, criado por força da LAI e por meio do qual, a qualquer tempo, qualquer cidadão pode solicitar informações relacionadas à utilização dos recursos públicos.

## Razoabilidade

A utilização dos meios mais adequados e equilibrados na obtenção de determinados fins caracteriza o princípio da razoabilidade. Por exemplo, não é razoável que uma organização que utilize grandes quantidades de determinado produto faça seguidas compras individuais ou emergenciais do mesmo, quando poderia fazer um único processo de compra e conseguir descontos e benefícios de seu fornecedor, bastando que, para tanto, fizesse um planejamento mais bem estruturado e com a devida antecedência. Por outro lado, também não é razoável a abertura de um processo complexo de seleção para a compra de um produto simples, de consumo eventual e/ou de baixo valor. A razoabilidade, assim como a moralidade, é um valor definido no senso comum, ou mais precisamente, um valor de bom senso, e visa a coibir excessos e privações, desperdícios e usura, orientando-se, quando de sua aplicação na gestão de recursos públicos, pela busca do equilíbrio, da coerência, da suficiência, da otimização e do respeito ao interesse público e social.

O princípio da razoabilidade deve nortear a estruturação das políticas de conformidade, no sentido de assegurar prevenção e correção de eventuais atos indevidos de forma a equilibrar os esforços e os ganhos desses esforços, com prazos, medidas preventivas, corretivas e punitivas proporcionais ao contexto de execução das atividades e às eventuais ocorrências indevidas – o que, entre outros desafios, passa pela levantamento objetivo de cenário e de irregularidades e pela decisão administrativa ágil e ponderada – levando em conta riscos, valores envolvidos e a necessidade de constituir uma cultura da credibilidade e da reputação, fortemente amparada na responsabilização efetiva e célere de eventuais desvios. Não é um esforço trivial, pois envolve lidar com o poderoso e perverso imaginário (muitas vezes realizado) de impunidade que tem marcado historicamente o Brasil. No entanto, é fundamental que as OS se empenhem pela credibilidade e reputação, até como defesa e reação ao estigma de suspeita que paira sobre as parcerias do Terceiro Setor com o Estado.

## Finalidade

O princípio da finalidade é dos mais importantes para a atuação com recursos públicos, pois é o que determina que a norma administrativa seja interpretada da maneira que melhor assegure a realização da finalidade pública a que se destina. Lembrando o conceito do princípio de legalidade que norteia a ação do Terceiro Setor, e também considerando que, no modelo OS, a essência da relação estabelecida é uma parceria em que o Estado define “o que” e a OS estabelece o “como”, o princípio da finalidade vem corroborar a autonomia relativa dos entes nesse processo, permitindo reforçar a noção de que as diretrizes finalísticas da parceria sejam emanadas pelo Poder Público, que tem a atribuição constitucional de promover o direito à Cultura e o dever de elaborar sistemas e planos nessa direção, com a participação ampla da sociedade. E permitindo reforçar o entendimento de que as OS podem definir a melhor forma de atingir os resultados propostos, a partir das diretrizes recebidas, o que fazem na apresentação das propostas técnicas e orçamentárias em atenção às convocações públicas, uma vez que uma proposta é escolhida como a mais adequada. No que se refere aos regulamentos de compras e contratações, é vital que a finalidade maior objetivada com o contrato de gestão perpassa a programação de despesas e investimentos a ser feita pela Organização Social, evitando desvios de foco, e por consequência de recursos. A aplicação desse princípio deve também levar em conta os objetivos pretendidos na hora de especificar os termos de referência para aquisições de bens e serviços. Nessa direção, aspectos como durabilidade dos itens a serem adquiridos devem ser considerados face ao propósito que se espera alcançar e seu desdobramento no tempo. Sob outra ótica, pode-se dizer que os desvios de finalidade muitas vezes são resultado de decisões administrativas indevidas – inclusive de compras e contratações de escopo não evidentemente relacionado aos propósitos e diretrizes do contrato de gestão – que podem se originar de favorecimentos, falhas de impessoalidade e desvios de poder. Nos casos em que não é visível a relação entre os processos de compras e contratações e o objeto contratual pactuado com o Estado, a OS deve elaborar justificativas muito fundamentadas para a intenção de comprar ou contratar, para garantir que os processos estejam devidamente documentados. Conforme o caso, é recomendável que a intenção seja previamente submetida à Unidade Gestora contratante, a fim de evitar futuros questionamentos e desaprovações, com a obrigação de restituição dos recursos despendidos, além de outras medidas aplicáveis. A ocorrência, em mais de um caso, de situações de glosa e devolução de valores, por não ter ficado evidente a relação do gasto efetuado com as necessidades do contrato de gestão, reforça essa recomendação.

Motivação	Interesse Público	Eficiência
<p>O Estado Democrático de Direito tem como um de seus pressupostos que possam ou devam ser apresentados os fatos motivadores de uma decisão técnica ou administrativa, especialmente quando ela se refere à utilização de recursos públicos, antes da decisão sobre fatos aparente ou consistentemente distantes da norma legal, e a corrigir ou modificar, mesmo que sejam decisões discricionárias. Inclusive, quanto mais discricionária é uma ação, mais e melhores motivações devem ampará-la. Essa é uma forma de se controlar a legalidade e a moralidade dos atos.</p> <p>Esse princípio abriga a verdadeira intenção do responsável pelas decisões, cuja explicitação é importante para evitar que episódios de desvio de poder, desperdício de recursos e improbidade sejam cometidos. Aplicá-lo no contexto aqui tratado é decisivo para efetivar a boa implementação dos regulamentos, sobretudo porque as decisões de compras e contratações não têm a obrigação de se basear exclusivamente no menor preço apresentado ou em um único critério seletivo, podendo ser combinados procedimentos e critérios vários – desde que previamente fixados e comunicados no processo seletivo. Alicerçado na finalidade, legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e razoabilidade, o princípio de motivação deve orientar as justificativas para as compras e contratações feitas por meio de processo seletivo ou diretamente, apresentando as razões de direito e de fato que motivaram à decisão tomada.</p>	<p>Esse princípio parte da compreensão de que a razão de existir da lei é a busca de realizar o interesse público, entendido como o interesse da coletividade, da comunidade. Por isso, ele guarda estrita relação com o princípio da legalidade, e também com os demais princípios da Administração Pública. No entanto, é necessário reconhecer que não há como falar em interesse público em sentido pleno, totalizante (um ideal abstrato e uma imprecisão, em termos práticos), se não como um resultado da interação e da negociação dos interesses das várias partes que compõem a citada coletividade. Assim, o princípio do interesse público não se opõe antagonicamente ao interesse privado, mas, antes, constitui-se como expressão do conjunto de direitos individuais e esforço de inter-relação entre eles, sob uma perspectiva coletiva. Nessa direção, é um conceito em permanente (re)elaboração, já que, ainda que os grandes valores consagrados permaneçam historicamente na centralidade do discurso político e social, sua interpretação a cada momento histórico, a cada geração, se altera e impacta o que se pretende por interesses públicos. A ideia de interesse público se pauta na defesa de priorização do interesse da coletividade em relação aos interesses particulares, inclusive como pressuposto para a garantia de sobrevivência dos interesses privados, na medida em que é condição de uma ordem social estável, que assegure os direitos e deveres de cada um.</p> <p>De modo geral, a aplicação do princípio do interesse público no contrato de gestão se inicia pela obediência às diretrizes públicas fixadas pelo Estado no chamamento público que lhe deu origem e que, por sua vez, devem ser originadas da escuta e participação da sociedade, seja por meio de conferências estaduais de Cultura, conselhos de políticas culturais ou, quiçá num futuro próximo, do plano estadual de Cultura, considerando que a construção dessas referências leva em conta a participação social ampla, diretamente e por meio de processos de consulta pública e eleição de representantes. Este é, pois, o princípio que – conjugado com princípio da finalidade – volta sua preocupação com a aferição da efetividade, ou impacto social, dos resultados alcançados. Nos regulamentos de compras e contratações, a OS deve zelar pela obediência aos demais princípios, como garantia da lisura, transparência e correição dos atos, e ter em vista que o objetivo maior das ações realizadas (inclusive daquelas motivadoras das aquisições) é o interesse público consubstanciado na fruição qualificada dos direitos culturais plenos. Nessa direção, a OS deve ter clareza de seu papel de responsável pela execução de atividades e projetos de interesse público e relevância social, o que a distancia ainda mais da iniciativa privada e a aproxima, em comunhão de propósitos, do Estado, no sentido da busca da satisfação da coletividade, expressa em indivíduos e grupos os mais diversos, em busca da fruição de seus direitos culturais. Essa consciência é importante para reforçar o espírito e o compromisso público dos funcionários e fornecedores das OS, tornando-os mais engajados nos propósitos que deram origem à parceria. Ainda, a ideia de interesse público nas compras e contratações deve visar a busca de fornecedores social e ambientalmente responsáveis, tanto no cumprimento da legislação em geral quanto no uso de práticas de produção e serviços voltadas ao uso responsável dos recursos naturais, à redução de embalagens e materiais desnecessários, ao cumprimento correto da legislação trabalhista e ao esforço pela construção de melhores condições de vida, trabalho e convívio.</p>	<p>A melhor relação entre o custo de aquisição dos bens e serviços e o benefício por eles gerados é a tônica do último princípio abordado. Neste caso, o foco não é apenas monetário; envolve outros aspectos determinantes da tomada de decisão, e que se relacionam à qualidade dos bens e serviços, aos prazos de entrega, à sustentabilidade da iniciativa, ao impacto junto aos públicos do contrato de gestão etc. Para efeito das avaliações realizadas pela SEC SP, a eficiência também equivale à economicidade, no sentido de demonstração de que o dispêndio de recursos públicos para a compra ou contratação foi realizado da melhor maneira possível, visando ao menor gasto (sobretudo monetário) ante o maior e mais qualificado benefício social. Seu objetivo é a parcimônia, prudência e responsabilidade no manejo de recursos públicos. O princípio de eficiência se alinha aos objetivos de eficácia (cumprimento do resultado previsto no prazo e condições determinados) e efetividade (que trata do impacto social dos resultados alcançados).</p> <p>Conhecido entre os italianos como o “dever da boa administração”, visa prevenir e combater o mau planejamento, a má gestão e a má utilização dos recursos públicos, cujas consequências são afrontas diretas à razoabilidade, finalidade, moralidade e interesse público, muitas vezes associadas a desvios de legalidade, impessoalidade, publicidade e motivação. Sua aplicação deve orientar estratégias de planejamento e gestão administrativa e técnica, por exemplo via realização de tomadas de preço e cotações com seriedade e rapidez, buscando o maior nº de orçamentos, a diversificação e ampliação do cadastramento de potenciais fornecedores, o método e a consistência na pesquisa de preços, a divulgação ampliada dos processos concorrenciais, a atenção aos critérios de escolha e o cuidadoso registro de todo o processo. Tais cuidados devem ser tomados sem arriscar a agilidade dos fluxos, o que requer adoção de práticas de excelência gerencial e uso de tecnologias adequadas para unir zelo e celeridade, segurança legal e ética quanto aos procedimentos, qualidade dos resultados e rendimento dos processos, sem que para isso se gaste mais do que aquilo que é necessário. A atenção para com funcionários e fornecedores e a efetiva aplicação de códigos de ética e políticas de conformidade e transparência são requisitos de eficiência. Outras medidas importantes são: pesquisa de boas práticas de uso de códigos de ética e políticas de <i>compliance</i>, realização de capacitações internas, credenciamento e certificação de fornecedores e adoção de medidas de prevenção de irregularidades e ilícitos, e de responsabilização ágil e razoável no caso de constatação dessas ocorrências.</p>

Em síntese, a aplicação desses princípios na elaboração dos regulamentos de compras e contratações pelas OS pode ser condensada em três grandes linhas gerais básicas: otimização dos custos de compras e contratações, melhor qualidade dos produtos e serviços adquiridos e transparência nas diferentes etapas do processo.

A mera inserção destes princípios e objetivos nos regulamentos, porém, não significa a observância prática dos mesmos no cotidiano da Organização. Por essa razão, na próxima subseção apresentamos algumas sugestões menos conceituais e mais “aplicadas” de elaboração e utilização dos regulamentos.

Conforme mencionado no início desta seção, um regulamento bem elaborado pode se constituir em instrumento importante para a melhoria dos processos de compras e contratações de uma Organização. Nessa direção, entretanto, pouco adianta buscar a redação de um regulamento recheado de princípios e regramentos bem-intencionados que, posteriormente, serão ignorados no cotidiano administrativo da entidade. **É importante que o regulamento de compras e contratações seja incorporado à rotina e à cultura organizacional da OS**, que suas disposições e recomendações propiciem melhorias na gestão de compras e contratações e que ele seja periodicamente avaliado de modo sistemático, participativo e especializado, a fim de que possam ser implementadas correções, melhorias e atualizações.

Para tanto, já na elaboração o regulamento precisa ser compatibilizado com as principais características institucionais da OS, de forma a torná-lo aderente e útil para sua gestão de compras e contratações. Um manual complexo, sofisticado e com previsões exaustivas de modalidades de contratação pode ser plenamente compatível com uma Organização de grande porte, com orçamento robusto e número expressivo de funcionários. Este mesmo regulamento em uma instituição menor, porém, pode vir a ser tão somente uma peça burocrática – que ou acarretará custos consideráveis para sua aplicação ou pura e simplesmente será ignorado por funcionários e responsáveis pelo setor correspondente. Assim, o regulamento deve ser pensado como um instrumento de trabalho que dialogue com a dinâmica dos setores e procedimentos de compras e contratações da OS.

Outro fator importante para a aderência do regulamento à rotina administrativa da OS é sua compreensão por todos os envolvidos (funcionários, dirigentes, fornecedores e interessados de qualquer ordem). A redação clara, concisa e didática dos regulamentos propicia melhor entendimento de seu conteúdo e aumenta as chances de sucesso na aplicação dos mesmos.

Nesta linha, muitos regulamentos contam com um **glossário de termos e conceitos utilizados** no documento, iniciativa que facilita sua leitura. Outra opção interessante é a inserção de um quadro sintético com os principais tipos, modalidades e valores de seleção.

Apresentamos um modelo de quadro no Anexo I deste Referencial. Esse “resumo” do regulamento em formato de tabela facilita sua utilização por funcionários e fornecedores.

Vale observar que é bem provável que o regulamento não seja capaz de abarcar todas as situações vividas na realidade da Organização; por outro lado, muitas situações previstas no regulamento podem ser consideradas ultrapassadas ou não mais se aplicarem ao cotidiano da OS. Novamente se observa, então, que é interessante que o regulamento seja revisado periodicamente para inserção de novos elementos ou supressão de trechos não mais compatíveis.

## **2.2. Conteúdos Previstos**

A análise dos regulamentos de compras e contratações das Organizações Sociais parceiras da Secretaria da Cultura e de outras instituições afins evidenciou que tais documentos possuem uma estrutura, por assim dizer, padronizada. Nesta subseção apresentaremos recomendações para alguns dos conteúdos que devem ser previstos no regulamento e na gestão de compras da própria organização. Na próxima seção, apresentamos recomendações para os diferentes procedimentos de compras e critérios para dispensa dos procedimentos mais complexos, congregados num fluxo referencial de compras e contratações, sito à página 20.

### **Procedimentos de Seleção**

Os regulamentos costumam prever procedimentos distintos para a realização de suas compras e contratações, a depender de determinados fatores e critérios previamente estabelecidos (tais como preços, tipo de produto ou serviço e caráter da aquisição). Geralmente, os procedimentos mais sofisticados de aquisição são reservados para produtos de maior valor e/ou maior especificidade, ao passo que para compras de menor valor e/ou de produtos com características “genéricas” são previstos processos de seleção mais simples. Essa distinção, porém, é apenas uma simplificação. Muitas vezes as características do mercado ou outros fatores influenciam o formato de aquisição.

É importante, assim, que a OS procure identificar as formas de seleção mais adequadas a seu perfil de gestão de compras e **estabeleça, de maneira objetiva, os critérios e tipos de compras que se encaixam em cada procedimento**. O regulamento também deve prezar pela clareza na exposição dos **tipos de seleção** e dos procedimentos necessários para cada **tipo de contratação**.

### Dispensas<sup>4</sup>, Emergências e Compras de Pequeno Valor

Muitas vezes, uma compra ou contratação não se encaixa nos procedimentos de seleção previamente definidos pelo regulamento por uma série de fatores (serviço altamente especializado, fornecedor exclusivo ou mercado restrito, entre outros). Nestes casos, os procedimentos pré-estabelecidos no regulamento podem ser dispensados.

É recomendável, assim, que o **regulamento procure antecipar da maneira mais precisa e clara quais tipos de compras e contratações se encaixam nos critérios de exceção** e, portanto, não são passíveis de enquadramento nos procedimentos de seleção definidos. É **interessante que tais exceções sejam inseridas na mesma seção do regulamento**, de forma a facilitar a consulta de funcionários, fornecedores e interessados em geral.

É comum também que a OS necessite realizar dispêndios em caráter emergencial. Nesses casos, é importante que se **defina com clareza os critérios de emergência e os setores responsáveis por atestar esta condição**.

Em quaisquer dessas ocorrências (dispensas e emergências), **deve ser realizado o registro e assegurada a necessária transparência dos atos de compras e contratações** – ainda que os procedimentos de seleção previamente definidos no regulamento não tenham sido adotados. De fato, é muito importante que todas as exceções sejam sempre devidamente motivadas, justificadas, para garantir o histórico adequado do processo e permitir a avaliação das decisões tomadas, em caso de eventual questionamento futuro. O hábito de assegurar a justificativa motivada (o que não quer dizer apenas descrever o que será contratado ou adquirido, mas sim explicar a razão da compra ou contratação fora do processo seletivo previsto no regulamento) nos arquivos de compras e contratações será útil também para uma reflexão sobre a real impossibilidade de se utilizar os demais procedimentos previstos no regulamento ou, ainda, contribuir para posteriores revisões de planejamento, a fim de minimizar esse tipo de necessidade no futuro.

---

<sup>4</sup> Não é objetivo deste Referencial traçar nenhuma aproximação desnecessária entre a autonomia de compras e contratações próprias às Organizações Sociais – um dos fatores de sucesso do modelo – e as regras próprias do setor público. No entanto, como algumas OS utilizam termos da legislação sobre compras públicas e considerando que ainda existe certa incompreensão dos órgãos de controle e da Justiça com relação ao tema, cabe destacar que, a título de ilustração, a Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) estabelece uma distinção entre dispensas (ou seja, procedimentos regulares de compras e contratações não realizados por escolha dos dirigentes) ou inexigíveis (a realização de seleção pré-definida não se aplica de nenhuma forma). Para fins deste Referencial, entendemos que ambas as formas possuem o mesmo efeito prático (a saber, a não utilização dos ritos comuns de seleção em virtude de especificidades da compra ou da contratação). Assim, tratamos indistintamente tais situações como “dispensa”. Apesar da ocorrência de confusões em sentenças proferidas pela Justiça, reforçamos que as OS têm autonomia para comprar e contratar do modo estabelecido em seus regulamentos próprios, aprovados pelos conselhos de administração e submetidos ao Poder Público. Paralelos com a Lei Federal nº 8.666/1993 devem ser realizados apenas com finalidades ilustrativas.

Há ainda as compras de pequeno valor. É comum que uma OS possua uma pequena reserva para despesas de pouca monta e de utilização imediata (algo que facilita a administração da entidade e prescinde da utilização de processos complexos de seleção). Tais reservas costumam ser bastante úteis, porém é preciso garantir que não se tornem recurso de rotina em situações de ineficiência de planejamento, quando, por exemplo, a prévia programação de compra com antecedência de uma quantidade maior de algo que seja usado com frequência possa representar economia de escala. A prova de que essa situação precisa ser analisada no contexto de cada instituição é a mão inversa da situação relatada e que também precisa ser evitada: quando são adquiridos volumes expressivos de produtos, gerando estoques de bens que permaneçam muito tempo armazenados, acarretando comprometimento de recursos e espaço e, às vezes, riscos de vencimento dos prazos de validade. Assim, é recomendável **que a OS identifique os tipos e valores previstos para compras e contratações de pequeno valor, avalie o custo x benefício de adquirir quantidades maiores, e, em todos os casos, registre e documente de maneira clara, objetiva e organizada todas as despesas efetuadas.**

#### **Distinção entre tipos de compras e serviços**

É comum que os regulamentos façam distinção entre serviços e compras de tipo comum (aos quais se aplicam certos procedimentos de seleção previstos no regulamento) e de tipo técnico ou especializado (que geralmente se enquadram em critérios de aquisição de exceção, com dispensa de procedimentos mais robustos).

Para tornar o regulamento mais preciso e transparente, é interessante que as OS **especifiquem, na medida do possível, a caracterização de serviços técnicos e especializados.**

Vale observar que, cada vez mais, o cenário cultural tem se profissionalizado e diversificado, ampliando as opções de possíveis prestadores de serviços e fornecedores nas mais diversas áreas. A adequada e detalhada especificação do que se pretende adquirir ou contratar, e a ampla divulgação dessa especificação, sobretudo via internet – em diversos canais e sites – são recursos bastante válidos para ampliar o rol de potenciais selecionados, o que também colabora para obter mais opções de custos e de parâmetros de qualidade na obtenção do serviço ou produto buscado.

### 3. Compras e Contratações

Nesta seção serão tratadas as compras e contratações regulares e excepcionais que a Organização Social realiza. Para fins deste Referencial, compras correspondem à aquisição de bens, e contratações dizem respeito ao ato de contratar qualquer serviço de terceiros. Quando adotamos a terminologia de bens, incluímos a compra tanto de materiais de consumo, quanto de bens permanentes. O fluxograma da página 20 ilustra o conteúdo de toda essa seção, indicando caminhos para a escolha e a realização das modalidades de compras e contratações.

#### ***3.1. Procedimentos seletivos para compras e contratações***

A maioria dos regulamentos estabelece procedimentos diversificados, de acordo com a faixa de preço (incluindo valor estimado) e/ou com a natureza do objeto (bem ou serviço). Essa é uma prática de razoabilidade que pode ser aplicada por todas as OS. Trataremos, nessa subseção, dos diferentes procedimentos aplicáveis às formas de compra e contratação. Em seguida, abordaremos especificamente os critérios que orientam a compra ou contratação direta, dispensando procedimentos mais complexos de seleção.

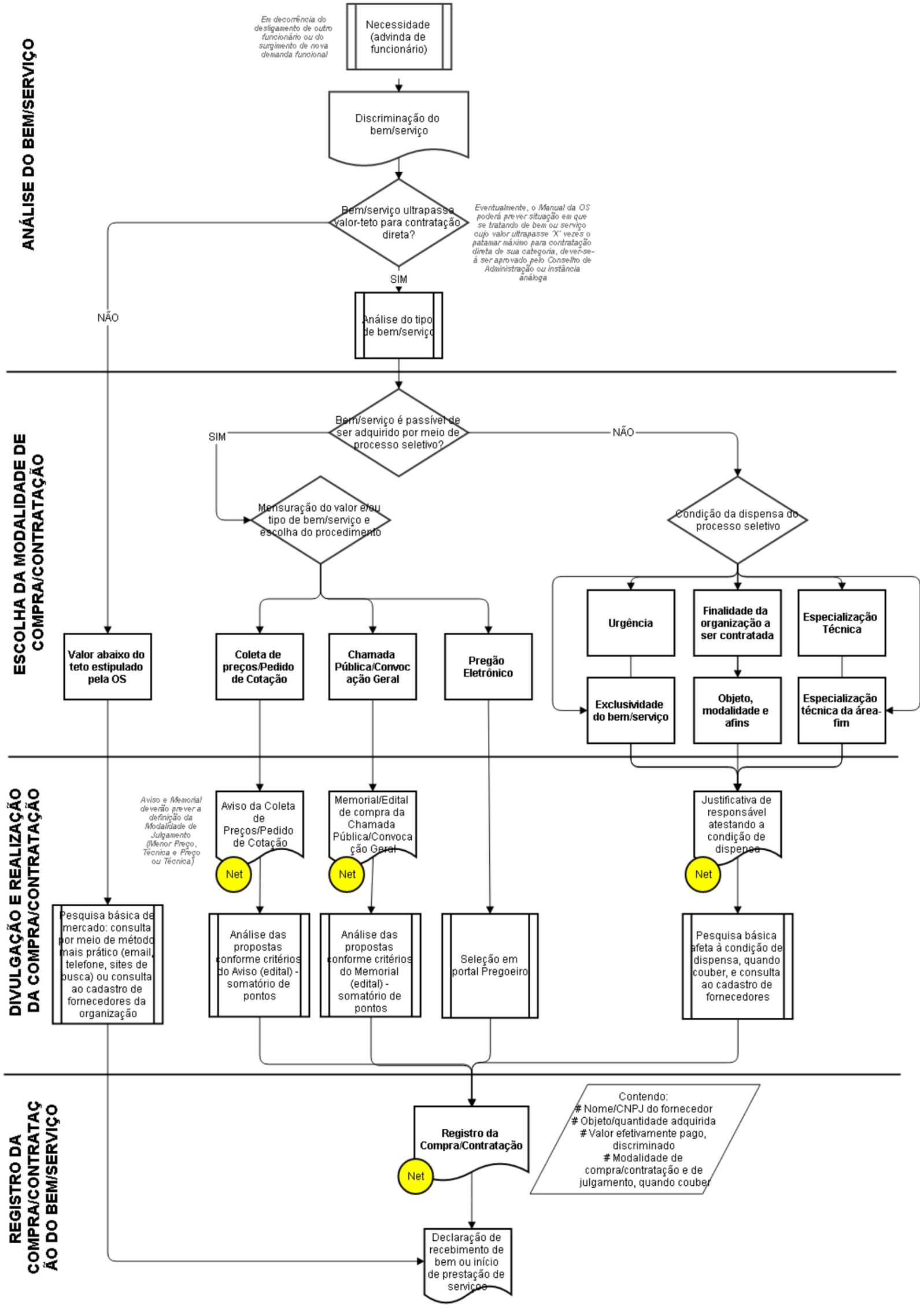
Embora a variabilidade das faixas de preço entre diferentes OS seja bem grande, certa parametrização dessas faixas revela-se necessária para evitar engessamento no uso de recursos para pequenas aquisições ou incompatibilização com os princípios de eficiência e impessoalidade nas aquisições de maior estatura. Um exemplo que explicita a necessidade de estabelecer parâmetros monetários razoáveis: para a compra de bens com a utilização de recursos públicos por meio de compra direta, ou seja, sem obrigatoriedade de procedimento de seleção, os tetos aplicados pelas OS variam entre R\$ 300,00 e R\$ 25.000,00. Frisamos a importância de assegurar que o princípio da razoabilidade esteja presente no estabelecimento de cada faixa de preços. As faixas de valor estimado para bens e serviços a serem adquiridos ou contratados correspondentes a cada um dos procedimentos de seleção devem ser definidas no regulamento das OS, assim como possíveis objetos específicos a serem adquiridos que, independentemente do seu valor estimado, devam passar por procedimento mais robusto.

Importante ainda é destacar que relações não estritamente financeiras para aquisição de produtos e contratação de serviços, podem também serem enquadradas nos critérios habituais do regulamento da OS. Por exemplo, no caso da realização de um evento, em que parte dos serviços de venda de produtos ao público seja delegada a uma empresa terceira, sem qualquer tipo de aferição de captação ou lucro direto pela OS, gerando apenas a

contrapartida de cessão de tendas, cadeiras, etc., poder-se-á adotar algum dos procedimentos de seleção para a escolha do parceiro, tendo em vista, por exemplo, o melhor retorno para o evento (o menor custo ofertado dos produtos a serem comercializados, as melhores condições de cessão de equipamentos, etc).

O fluxograma sito à página 20 sintetiza o processo decisório considerado ideal para a escolha do tipo de compra ou contratação a adotar, de acordo com as características de cada produto ou serviço. De uma forma geral, os conteúdos nele dispostos organizam todo o conteúdo deste capítulo. Assim, no decorrer desta seção indicamos pelo menos **três procedimentos de seleção** (coleta de preços ou pedido de cotação, chamada pública ou convocação geral e pregão eletrônico) e as modalidades para julgamento das melhores propostas, bem como dispomos acerca das condições necessárias para a dispensa de processo seletivo.

**FLUXO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES**



### **3.1.1. Procedimento seletivo por coleta de preços ou pedido de cotação**

O primeiro procedimento de seleção traduz-se em método que visa garantir isonomia e impessoalidade na concorrência e nos trâmites utilizados. Prevê como obrigatória a cotação mínima com três fornecedores diferentes (cuja autenticidade requer proposta por escrito em papel timbrado ou em e-mail institucional do fornecedor) e estabelece que a duração do procedimento seletivo deve ter um prazo mínimo para permitir ampla concorrência, sendo esse prazo geralmente não inferior a uma semana a partir da publicização do aviso de compra ou da contratação do objeto, podendo ser ampliado para um mês ou mais, a depender da complexidade do objeto de aquisição ou contratação, ou da necessidade de angariar um amplo leque de fornecedores para ampliar a margem de negociação. Todas as compras e contratações devem ser divulgadas no mínimo no sítio eletrônico da Organização, em espaço reservado para este fim, e, preferencialmente, em outros canais de comunicação via internet. Outros meios de divulgação podem ser adotados, como anúncio em mídia local.

O sucesso desse procedimento depende da qualidade da solicitação feita, por meio de especificação técnica que detalhe as características do serviço ou produto desejado, objetivando, tanto quanto possível, aspectos como qualidade, durabilidade, prazos e garantias. E depende também dos critérios objetivos de seleção, que também devem ser devidamente divulgados, bem como os prazos para resposta aos interessados, sobre a tomada de decisão. É importante que todos os potenciais fornecedores que se manifestaram em atenção ao pedido de cotação recebam retorno quanto à aceitação ou não de sua proposta.

Outra medida relevante a ser considerada pela OS é a contínua busca de novos veículos de divulgação (*online* ou não), para ampliar o alcance das cotações a novos potenciais fornecedores, incentivando as cadeias produtivas da Cultura e evitando a constituição de redes em que apenas os mesmos fornecedores se manifestam.

Geralmente esse procedimento é aplicado a partir de um determinado valor mínimo, pois requer o recebimento da proposta técnica e orçamentária formal do fornecedor, o que, em casos de produtos ou serviços de valores muito reduzidos, nem sempre é possível obter.

Obedecendo as orientações e tabelas de temporalidade do Sistema Estadual de Arquivos do Estado de São Paulo, SAESP, as OS devem registrar devidamente os documentos decorrentes dos processos de compras e contratações, arquivando as propostas recebidas e as justificativas da escolha feita.

### 3.1.2. Procedimento seletivo por chamada pública ou convocação geral

Um segundo procedimento de seleção, cujos objetos sejam compras e contratações com valores estimados mais elevados, deve garantir maior prazo, melhor e mais ampla divulgação e condições de especificação técnica e orçamentária as mais objetivas possíveis. Essas garantias inevitavelmente tornam o procedimento mais formalista e um pouco mais longo, no entanto visam assegurar os princípios norteadores elencados na seção anterior.

Desse modo, trata-se de estabelecer um chamamento por meio de ato convocatório público, divulgado no sítio eletrônico da OS e em outros meios virtuais e não virtuais, que poderá ser também enviado para um rol de fornecedores por meio de **carta-convite**, garantindo que se consiga um número mínimo de propostas de fornecedores – ao menos três –, sendo desejável receber propostas de um número maior de entidades devidamente. Recomenda-se que a divulgação obrigatória do instrumento de chamamento no sítio eletrônico da entidade conste em espaço de fácil visibilidade (se possível, com destaque na *home*), e que essa divulgação também seja feita em jornais locais ou de grande circulação, na sede e equipamentos públicos administrados pela OS, quando estes tiverem ampla circulação de pessoas em outros canais de comunicação.

A organização também pode informar a Secretaria da Cultura sobre a abertura do processo de seleção e solicitar que ela divulgue nos meios a que tem acesso, inclusive em seu sítio eletrônico oficial. O tempo em que o chamamento da OS deve permanecer aberto pode ser proporcional ao valor estimado da compra ou contratação, desse modo aquisições de grande vulto podem ter mais dias para o recebimento das propostas, sendo também considerado como tempo mínimo sete dias. O recebimento e a avaliação das propostas deverá considerar a complexidade do objeto a ser adquirido ou contratado. Nesse sentido, são recomendáveis as experiências de recebimento das propostas em envelopes fechados e de criação de **comissão de julgamento** dessas, no intuito de maximizar a isonomia e impessoalidade do procedimento.

Novamente definem o sucesso do procedimento a qualidade da especificação técnica e orçamentária, sua ampla divulgação, junto com os critérios objetivos de seleção adotados, os prazos e condições de apresentação da proposta e a permanente busca de novos canais de comunicação e potenciais fornecedores. Também aqui o correto e detalhado registro dos procedimentos seletivos realizados é essencial para garantir a transparência do processo.

A formação de consórcios entre Organizações Sociais, a fim de contratar serviços comuns de média a alta complexidade (como por exemplo, zeladoria, manutenção predial e conservação preventiva de edificações), pode ser produtiva no aproveitamento dessa modalidade de procedimento seletivo.

### ***3.1.3. Procedimento seletivo por pregão eletrônico***

Um terceiro procedimento de seleção é o **pregão eletrônico**, cujos objetos a serem adquiridos restringem-se a bens e serviços relacionados em uma lista pré-definida, de bens e serviços de uso recorrente ou permanente, com elevado número de fornecedores disponíveis no mercado e baixo valor agregado.

Embora mais comumente utilizado no Setor Público e, por tal razão, considerado inadequado por muitas organizações da sociedade civil, o pregão eletrônico tem se popularizado junto à iniciativa privada, sendo atualmente utilizado por grandes empresas e até multinacionais, ciosas de obter os melhores resultados na gestão de recursos para seus acionistas.

Por elencar bens e serviços comuns, a modalidade exigida no pregão é sempre a de menor preço. Sugerimos a utilização de empresas que disponibilizam plataformas e profissionais para o Terceiro Setor realizar pregões eletrônicos em suas contratações e compras. A formação de consórcios entre Organizações Sociais, a fim de adquirir bens, por exemplo (tais como materiais de escritório ou limpeza), pode constituir uma maneira de potencializar o uso positivo dessa modalidade de seleção de fornecedores.

### ***3.2. Julgamento de processos seletivos de compras e contratações***

Além das formas de seleção, a exemplo das descritas acima, é necessário que o regulamento da OS elenque como serão julgadas objetivamente as propostas ou ofertas mais vantajosas em cada tipo de seleção.

Dentre as variações possíveis de **modalidade de julgamento**, o critério de escolha por menor preço é a opção que visa, a princípio, gastar menos – o que tende a parecer a melhor opção em termos de responsabilidade para com o recurso público. Embora julgar por menor preço tenha por finalidade garantir custo menor, certos serviços e materiais, de acordo com suas particularidades, podem necessitar de uma avaliação qualitativa do produto e/ou do fornecedor em contraposição ao valor monetário. O menor preço pode ser mais econômico imediatamente, mas nem sempre é o de maior qualidade, durabilidade e confiabilidade, o que pode implicar em tornar a aquisição ou contratação mais cara em virtude da baixa performance observada. Como alternativa, há as modalidades melhor técnica e um mix entre técnica e preço. O quadro a seguir resume essas modalidades:

Modalidade de julgamento	Descrição
Menor preço	Aquisição de bens ou serviços comuns, de ampla oferta no mercado, sendo vencedor o proponente que ofertar o menor preço, desde que este seja exequível e coerente com o preço de mercado.
Técnica e preço	Aquisição de bens de tecnologia sofisticada ou de serviços especializados, de natureza intelectual, como, entre outros, estudos técnicos e elaboração de projetos, sendo vencedor o proponente que, além de apresentar a melhor proposta técnica, também ofereça o menor preço, em termos de relação de custos x benefícios.
Melhor técnica	Mesma aplicação descrita acima, diferenciada pela fixação do preço máximo que a OS se propõe a pagar, sendo vencedor o proponente que apresentar a proposta com melhor qualidade técnica, independentemente do preço ofertado, desde que não ultrapasse o valor máximo estabelecido.
<i>Melhor Oferta</i>	<i>Aplicada especialmente à venda ou alienação de bens por meio de Leilão.</i>

A escolha dos critérios de julgamento deve estar presente tanto no edital convocatório (chamada pública e carta convite) quanto no aviso da coleta de preços.

Especialmente para o julgamento das propostas sob os métodos de coleta de preços e de chamada pública, dado o provável alto valor imbuído na compra ou contratação, mas sem prejuízo da aplicação em qualquer processo seletivo, além da necessidade de definir o tipo de critério de julgamento (preço, técnica ou ambos), requer-se a definição de outras características que podem influenciar a seleção da melhor compra ou contratação, tais como:

---

**Outros critérios de Julgamento**

---

Forma de pagamento;

Custos de transporte e seguro até o local da entrega;

Prazo de entrega;

Custos para operação do produto, eficiência e compatibilidade;

Durabilidade do produto;

Garantia do produto;

Garantia de manutenção;

Assistência técnica;

Seguro;

Reposição de peças;

Credibilidade mercadológica da empresa proponente;

Credibilidade mercadológica do fabricante;

Disponibilidade de serviços;

Atendimento de urgência;

Eventual necessidade de treinamento de pessoal.

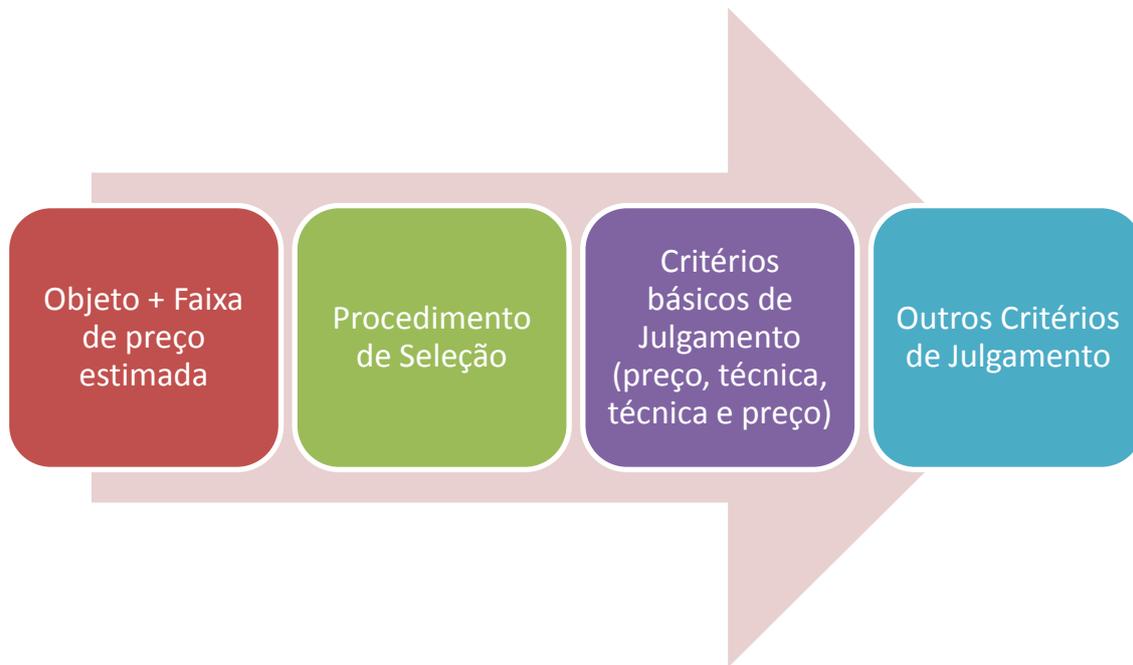
---

Qualquer modalidade de compra ou venda precisa sempre ter suas regras e critérios de julgamento previstos anteriormente à abertura do processo aos interessados, com vistas a garantir uma concorrência justa e objetiva. O regulamento de compras e contratações não precisa especificar como cada seleção mensura esses diversos fatores, no entanto, cada compra e contratação precisa ter suas regras para julgamento apresentadas aos proponentes – ou seja, tanto o edital quanto o aviso da coleta de preços devem assegurar a presença de todos os fatores que influenciarão a decisão pelo vencedor e como cada fator reflete na seleção. Isso pode ser feito por meio de um **sistema de pesos e pontuações para cada critério**. O objetivo dessa definição clara das regras de julgamento das propostas é evitar insatisfações com o resultado por parte dos proponentes derrotados e possíveis problemas judiciais futuros, os quais podem invalidar a compra ou contratação e aumentar expressivamente os custos da contratação previstos.<sup>5</sup>

A figura a seguir sintetiza as principais categorias que foram tratadas nesta subseção até então:

---

<sup>5</sup> Levantamento de ações no Tribunal de Justiça de São Paulo revela que a judicialização dos trâmites de compras e contratações das Organizações Sociais de Cultura paulistas é um fenômeno significativo e cuja diminuição de casos deve ser perseguida.



Em certos casos, apesar do esforço da organização em realizar cotações ou aguardar ofertas, o produto ou serviço que se está buscando pode não atingir o número mínimo de fornecedores exigido ou a correspondência aos parâmetros de qualidade e preço previamente definidos. Nesses casos, a OS pode decidir-se entre as opções:

- reabertura do procedimento de seleção, com melhor especificação técnica e orçamentária, maior divulgação e ampliação do prazo;
- aceite da(s) proposta(s) mesmo com a ausência da concorrência desejada;
- realização de outro procedimento de aquisição.

No primeiro caso, se ainda rarearem propostas, a aquisição sem concorrência torna-se menos sujeita a questionamentos, tendo em vista as sucessivas tentativas da OS em adquirir de forma plural o objeto pretendido. No segundo e no terceiro casos, a necessidade de adquirir logo o bem ou serviço necessário também pode ser plenamente justificável, a depender do que é alvo de aquisição.

Frisamos que uma forma de minimizar a situação de falta de proponentes é a criação de um banco ou cadastro de fornecedores, boa prática que pode ser compartilhada entre as Organizações Sociais e com outras instituições afins.

Isto posto, em todos os casos, é imprescindível justificativa de autoridade da Organização explicando que todos os esforços foram empenhados, porém faltou ao trâmite concorrência qualificada, ou que a demora em adquirir o bem ou serviço pretendido eleva sua

necessidade a um nível de urgência, ou qualquer outra justificativa que se entenda pertinente. De fato, o mais importante para a Organização Social é **justificar a compra e contratação sempre que houver desvios nos ritos programados em seu regulamento** de compras e contratações, desvios que eventualmente ocorrem e devem ser encarados como situações indissociáveis da prática organizacional. Estando a justificativa embasada sob os princípios que guiam a boa aquisição (elencados em seção anterior) diminui-se os riscos de questionamentos dos órgãos de controle do Estado ou problemas com outros fornecedores.

Uma vez que cabe à OS estabelecer quem autoriza e quem recebe cada compra e contratação, essas responsabilidades devem constar do regulamento de compras e contratações, sendo que sua definição pode variar de acordo com a cultura organizacional de cada entidade, que pode transitar entre mais ou menos centralizadora. Este Referencial não abordará as alçadas de autorização e conferência de compras e contratações por entender que cada OS é livre para definir sua estrutura organizacional e responsabilização interna. Lembramos apenas que quanto maior o valor do bem ou serviço, maior é a responsabilidade da entidade diante do bom uso dos recursos públicos, logo mais prudente seria aumentar a responsabilização, do ponto de vista das autoridades hierárquicas, sobre os processos de compras e contratações, passando do responsável por compras ordinárias ao diretor administrativo-financeiro e até mesmo ao Conselho de Administração da Organização Social em alguns casos.

É relevante acrescentar que as OS estão submetidas tanto à Lei de Acesso à Informação quanto à Lei Anticorrupção. Isso significa que, além dos requisitos de impessoalidade, objetividade e publicidade já descritos e que devem pautar os processos seletivos, independente do procedimento que adotar para efetuar suas compras e contratações, a OS deverá registrar devidamente o processo, arquivando a documentação relacionada e todas as justificativas necessárias, em caso de procedimentos distintos dos estabelecidos em seu regulamento. Significa também que a Organização Social deverá adotar código de ética e política de conformidade e transparência (nos termos da Lei Federal nº 12.846/2013). Novamente aqui se destaca que tais documentos precisam ser instrumentos de ação prática e balizadores de cultura organizacional, ou não cumprirão seu papel real. Por isso, é importante que a entidade realize ações de sensibilização e capacitação de seus funcionários e fornecedores, quanto à lisura dos processos seletivos, e também que estabeleça e torne público seu regime disciplinar, com normas de apuração de responsabilidades e de aplicação de penalidades, conforme a gravidade dos atos lesivos cometidos. Tais medidas são determinantes para coibir atos ilícitos e prejudiciais ao bom uso dos recursos públicos, e são também pré-requisitos para que a eventual irregularidade de um agente – empregado ou

fornecedor – não recaia sobre a pessoa jurídica da OS, impactando suas atividades e ainda seus conselheiros e dirigentes.

Além do cuidado nos processos de seleção de fornecedores e prestadores de serviços, as entidades precisam estar atentas às orientações dos órgãos de controle para a correta prestação de contas, zelando para que todos os procedimentos previstos na legislação sejam realizados ou, em sua impossibilidade, devidamente justificados e registrados. Um exemplo disso é a inclusão da identificação dos dados da entidade beneficiária (nome ou sigla da OS), tipo de repasse e número do ajuste (ou seja, da sigla e o nº do contrato de gestão: CG nº XX/20XX), bem como do órgão repassador a que se referem (SEC SP) nos originais dos comprovantes de gastos (notas fiscais eletrônicas ou não, recibos, contratos e afins) – item cuja ausência, verificada em vistorias in loco dos auditores do Tribunal de Contas do Estado, tem motivado a declaração de irregularidade da prestação de contas de contratos de gestão, obrigando a uma complexa e detalhada defesa para comprovação de que a ausência das informações não implicou dupla utilização dos comprovantes de gastos (em mais de uma fonte de financiamento, como repasse do Estado e Lei de Incentivo, por exemplo) nem outra irregularidade ou dano ao erário.

### ***3.3. Critérios para compras e contratações diretas (sem procedimentos seletivos)***

Além dos procedimentos convencionais, que preveem sempre algum tipo de processo seletivo, a OS poderá fazer uso de um procedimento que dispensa maior formalidade, e que poderá, sempre que possível (mas não obrigatoriamente) ser precedido por consulta a pelo menos três fornecedores, normalmente pela via mais prática e rápida, como e-mail, site, telefonema ou consulta ao cadastro de fornecedores da organização, quando este existir. As cotações, quando realizadas, deverão ser registradas em mapa de cotação para referência no futuro, com indicação do nome do fornecedor, preço, dados para contato, data e nome do responsável pela cotação na OS. Essa forma pode ser chamada de **contratação ou aquisição direta** e corresponde, também, aos diversos casos de bens e serviços dispensados do procedimento seletivo por razões específicas ou por motivo de urgência.

Vale ressaltar que é recorrente a distinção em diversos regulamentos das OS entre compra de pequeno valor e compras e contratações cujo valor dispensa qualquer procedimento. Para todos os efeitos, ambos os casos coincidem com a forma apresentada acima (compra direta) e não há sentido em criar essa diferenciação tipológica. O importante, independentemente do uso, por exemplo, do caixa pequeno ou do estabelecimento das

alçadas de autorização envolvidas, é a **definição clara do teto e das justificativas que determinam a utilização do procedimento direto.**

As compras e contratações diretas, ou não seletivas, eximidas da obrigatoriedade de processos mais complexos de seleção, idealmente preveem **procedimentos simplificados e flexíveis** para realizar aquisições com agilidade, atendendo a situações e critérios específicos, garantindo a celeridade e a qualidade na gestão de compras e contratações da OS.

Os regulamentos das OS definem critérios e regras para a dispensa de processos seletivos em suas compras e contratações, delimitando casos para compra e contratação direta. Dentre esses critérios, destacam-se os de (1) valor, (2) urgência, (3) exclusividade, (4) finalidade da organização contratada, (5) objeto, modalidade e afins, (6) especialização técnica, (7) Bens e Serviços Específicos da Área fim.

---

### Pontos de atenção em dispensas de processos seletivos

É indicado que fluxo de dispensa e alçadas responsáveis tanto pelo pedido e justificativa quanto pela prestação de contas seja claramente definido dentro da Organização.

Aconselhamos a elaboração de justificativas para todos os casos de dispensa que não incorram em valor abaixo do teto estipulado pela OS para compras e contratações, bem como a publicação do registro da compra na internet.

É recomendável a utilização de meios de seleção simplificados ou específicos para os diferentes tipos de compra direta.

É recomendável, sempre que possível, o cadastramento de todos os fornecedores da OS, independentemente do valor dos serviços prestados ou dos bens adquiridos.

---

Recomenda-se que anualmente a OS faça uma análise da quantidade e perfil das compras sem processo seletivo, para verificar possíveis problemas de planejamento, corrigir distorções e organizar mais adequadamente os próximos planos de trabalho.

#### **3.3.1 Dispensa por baixo valor**

A diferença entre compras de pequeno valor e o teto máximo para dispensa de processo seletivo deve ser devidamente explicitada: as compras de pequeno valor se referem a um procedimento administrativo da Organização, o uso do “caixa pequeno”. Já **o teto máximo de valor para compra ou contratação direta**, acima do qual se aplicam os processos seletivos mencionados anteriormente, é um critério importante de dispensa e **deve estar individualmente discriminado**, a despeito de qualquer procedimento administrativo interno.

### 3.3.2 *Dispensa por Urgência*

Os critérios de urgência devem ser previstos, atrelados à realidade da organização e devidamente justificados. Não devem ater-se tão somente a calamidades públicas e fatores externos; o ideal é que contemplem situações de urgente provimento, como reposição de estoque, desde que contrapostas ao regime de rotina. Por fim, deve ser prevista a obrigatoriedade de justificativa e, inclusive, a apuração de adequação dos enquadramentos de urgência, de modo a evitar que o procedimento torne-se rotineiro em casos como a urgência por falta de estoque.

### 3.3.3 *Dispensa por Exclusividade*

Os critérios de exclusividade no fornecimento ou representação devem ser previstos, bem como a apuração de sua condição de exclusividade justificando a compra ou contratação direta. A previsão da apuração da condição de exclusividade deve indicar os procedimentos recomendados para tanto, incluindo a consulta a órgãos de classe, entidades representativas e outros. Ademais, as compras e contratações realizadas com fornecedores ou representantes exclusivos devem ser publicizadas no sítio eletrônico da OS.

### 3.3.4 *Dispensa pela Finalidade da organização a ser contratada*

Recomenda-se que a Organização Social tome os seguintes cuidados, quando optar por estabelecer como critério para dispensa do procedimento seletivo a tipo da organização que será contratada:

Tipo de organização	Observação
<b>Órgãos da Administração Pública ou pessoa jurídica de direito público interno</b>	Especificar se a exceção é apenas para órgãos da Administração Direta ou se abrange a Administração Indireta (o que já inclui empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações de direito público). As pessoas jurídicas de direito público interno incluem todos os órgãos da Administração Direta e Indireta.
<b>Organizações sem fins lucrativos e organizações da sociedade civil de interesse público, tais como OS, Fundações, OSCs etc.</b>	A dispensa de seleção de organizações sem fins lucrativos deve estar atrelada à convergência das atividades-fim de tal entidade com as da OS ou do contrato de gestão, devendo ser justificada e a contratação devidamente publicizada, sendo recomendável a especificação das áreas de atuação aqui incluídas.
<b>Entidades paraestatais</b>	Os Serviços Sociais Autônomos (tais como SESC, SENAI, SEBRAE) são organizações de direito privado e devem ser discriminados separadamente da administração pública, direta ou indireta.

<p><b>Cooperativas</b></p>	<p>A contratação de cooperativas por OS é vetada por legislações próprias em vários outros Estados, e inclusive pelo Governo Federal, não constituindo prática consensual e, portanto, não sendo recomendada, a não ser mediante processo seletivo, e com a observância do Decreto n. 55938/2010, e suas atualizações (Decreto n. 57159/2011).</p>
<p><b>Concessionárias de serviços públicos</b></p>	<p>Poderão ser incluídos desde que o objeto contratado pela OS seja exclusivamente aquele pertinente ao da concessão.</p>
<p><b>Universidades e instituições de ensino e pesquisa</b></p>	<p>Recomenda-se a inclusão apenas das entidades sem fins lucrativos incumbidas regimental ou estatutariamente de finalidades de ensino e pesquisa.</p>

### 3.3.5 Dispensa por Objeto ou Modalidade

É comum que a **compra e/ou locação de imóveis**, bem como a **aquisição de alimentos ou gêneros perecíveis em centro de abastecimento ou similar, realizadas diretamente com base no preço corrente**, estejam adequadamente dispensados de processo seletivo.

Outros itens, como combustível de veículos, despesas com viagens, comemorações, eventos para funcionários, quando passíveis de planejamento e acima do teto máximo de dispensa, podem ter **políticas específicas de aquisição que viabilizem sua pronta obtenção sem que sejam automaticamente dispensados de qualquer processo seletivo**.

Nas seleções em que **não acudirem interessados** ou que as propostas apresentem **valores acima aos praticados pelo mercado**, ou ainda, em que a **qualidade das propostas seja considerada insuficiente ou incompatível** pelos responsáveis pela contratação ou pelos órgãos competentes, pode ser facultado à OS decidir sobre a pertinência de realização de nova seleção ou optar pela compra direta.

Nas contratações que exigirem vistoria, amostras ou orçamento prévios de serviços, sem os quais não se obterá certeza da melhor contratação ou do melhor preço ou na contratação de remanescente de serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, podem ser dispensados os procedimentos rotineiros de seleção.

As dispensas de seleção listadas neste tópico, bem como aquelas que ocorrerem em situações similares, **devem ser justificadas e seu registro publicado no sítio eletrônico da OS**.

### **3.3.6 Dispensa por Especialização Técnica**

Devem ser **previstos separadamente** os bens e serviços cuja especialização técnica justifica a contratação ou compra direta. De maneira geral, a contratação desses serviços deve envolver empresas ou profissionais de especialização comprovável, assim entendidos aqueles detentores de conhecimento específico no campo de sua especialidade, de modo que sua contratação deve ser **justificada** da forma que couber junto à alçada responsável.

A definição dos serviços deve ser a mais objetiva e completa possível, para **delimitar o foco** e facilitar a orientação dos profissionais que deverão seguir os procedimentos do regulamento. Tanto a falta de previsão de serviços especializados quanto uma definição vaga prejudicam a aplicabilidade de tal mecanismo.

O ideal, como adotado em muitos casos, é que os itens contemplados por esta regra **sejam listados**. Além disso, os itens devem ser agrupados por semelhança, evitando a enumeração, num mesmo parágrafo, de serviços de ordem diversa. Por exemplo, evitar colocar na mesma linha os serviços redação e tradução de textos, projetos gráficos, fotografia e informática.

A escolha dos itens a serem listados deve seguir o critério de razoabilidade, de modo a evitar que compras e contratações passíveis de procedimento de seleção não-direto sejam automaticamente eximidas de tal método; portanto recomendamos que serviços de limpeza, segurança e outros sujeitem-se a procedimento de seleção mais adequado.

As dispensas de seleção listadas neste tópico, bem como aquelas que ocorrerem em situações similares, **devem ser justificadas e seu registro publicado no sítio eletrônico da OS**.

### **3.3.7 Dispensa por Bens e Serviços Específicos da Área fim**

Para efeito de organização, dividimos os casos de especialização técnica entre os gerais (de área-meio) e os de área-fim, relativos às compras e contratações artísticas, educativas, culturais e/ou de outras áreas afetas à finalidade do contrato de gestão.

Devem ser **especificados nominalmente**, na parte do regulamento que couber (bens ou serviços), desde que atendam de fato a necessidades específicas que inviabilizam a realização de seleção rotineira. Sugerimos que, se possível, sejam listados.

Ainda, é desejável que cada OS **desenvolva e publique procedimentos específicos**, mesmo que simplificados (tais como a exigência de pareceres técnicos, a realização de concursos, audições ou editais simplificados), para seleção técnica de artistas ou serviços e bens ligados ao setor cultural incluídos na listagem supracitada.

Quando as importações forem frequentes, acordar com a Secretaria da Cultura e publicar no regulamento e na internet os procedimentos aplicáveis, de modo a facilitar sua execução.

Recomendamos que as contratações de área-fim sejam devidamente **instruídas e justificadas**, prevendo autorização de diferentes alçadas definidas pela organização de acordo com o valor e a complexidade de cada caso. O registro da compra deve ser **publicizado**, garantindo a transparência de critérios na escolha de participantes de ações e eventos culturais e artísticos.

Aqui cabe uma observação relacionada a uma situação que é bem típica do universo cultural, a saber, a necessidade de contratação de artistas, curadores e outros profissionais cuja experiência, relevância crítica e/ou notoriedade popular estabelecem a distinção em relação aos pares – eventualmente concorrentes – e denotam o caráter único e exclusivo da contratação proposta. Nesses casos, é importante que a OS registre a motivação da contratação, anexando ao processo uma breve e objetiva apresentação do profissional (lembrando que notoriedade é algo relativo em termos regionais, temporais e geracionais, entre outros fatores distintivos) e, sempre que possível, evidenciando que os valores praticados estão de acordo com parâmetros de mercado (por meio da verificação de remuneração de profissionais afins) ou se justificam pelos potenciais benefícios previstos (a serem também descritos).

## **4. Boas práticas de transparência e governança de compras e contratações**

### ***4.1. Boas Práticas de Transparência e gestão da informação***

A política de compras e contratações da Organização Social de Cultura que gere e utiliza recursos públicos deve ser sempre pautada pelo princípio constitucional da publicidade. A disponibilidade de dados e informações relativas a compras, no seu sítio eletrônico, faz com que a OS seja transparente para fornecedores de bens e serviços, quer os parceiros já cadastrados pela Organização, quer os competidores em torno de alguma seleção nova, bem como para os gestores do Governo e para a população interessada. Nesse sentido, o regulamento de compras e contratações de serviços pode ser um excelente balizador para ações de transparência, regulando condições e especificidades da prestação de informações, antes, durante e depois do processo de aquisição.

O fluxograma presente na página 20 pode servir como uma boa linha-mestra para a abordagem de quais informações, e em quais momentos, podem ser prestadas. Não obstante, é possível elencar uma série de boas práticas de transparência em compras e contratações.

#### ***4.1.1. Publicações recomendadas no sítio da OS***

É recomendável destacar como obrigatório, no regulamento, e levar a cabo no sítio eletrônico da OS, a publicização das seguintes informações relativas à sua política de compras e contratações, elencando ainda o tempo adequado para sua disponibilização *online*, sem prejuízo de outros dados considerados excepcionalmente relevantes:

Itens a serem publicados	Em que casos publicar
<p>Regulamento de compras e contratações</p> <p>Edital e aviso de compra e contratação ou documento análogo, especificando, as condições do chamamento / convocação /aviso dos concorrentes, o bem ou serviço em objeto, bem como os critérios que serão usados para a escolha da proposta vencedora.</p>	<p>Manter sempre atualizado no site.</p> <p>Nos casos de coleta de preços/pedido de cotação e chamada pública/convocação geral. Regulamento deverá precisar prazos mínimo e máximo para divulgação no site, estipulando tais prazos para cada modalidade.</p>
<p>Declaração do diretor do setor, ou responsável análogo, sobre justificativa da dispensa da realização de procedimento seletivo em contratação de bem e serviço.</p>	<p>Nos casos em que a OS julgar relevante, por conta da complexidade, valor, tipo ou especificidade envolvidos, e sempre que se tratar de dispensa por exclusividade. Regulamento deverá precisar prazos mínimo e máximo para divulgação no site.</p>
<p>Registro da compra / contratação ou documento análogo, com extrato das seguintes informações: nome/CNPJ do fornecedor, objeto/quantidade contratado, valor efetivamente pago, critério / tipo de contratação utilizado (direta [por exclusividade, emergência, etc.], coleta de preços, chamada pública, pregão).</p>	<p>Em todos os casos, exceto para as aquisições e contratações diretas cujo valor seja inferior ao estipulado pela OS, e quando houver cláusulas de confidencialidade obrigatórias. Regulamento deverá precisar prazos mínimo e máximo para divulgação no site.</p>

É importante frisar: em todo processo de compra ou contratação cujo memorial, termo de referência ou edital tenha sido publicado no site da OS, é absolutamente recomendável que a organização publicize, quando do término do processo, o fornecedor vencedor. Para tanto, é fundamental que todo edital ou memorial levado ao sítio da OS possua uma cláusula que preveja que os concorrentes, ao submeterem-se ao processo seletivo, coadunam com a eventual publicização do nome de suas empresas, em ordem previamente estabelecida. Recomenda-se que a OS destaque a inexorabilidade da publicação da empresa vencedora e a listagem das demais empresas cujas propostas foram analisadas (aprovadas na etapa de conferência documental, por exemplo), em ordem (1) de colocação no processo seletivo ou (2) alfabética, em casos considerados sensíveis.

#### **4.1.2. Organização dos processos e especificações documentais físicas e virtuais**

Recomenda-se que a OS organize as propostas recebidas, elaborando um *Mapa de Cotação*, ou documento equivalente, que se torna componente do processo de compra ou de contratação, contendo um resumo das propostas apresentadas, facilitando a visualização e análise.

A criação e implementação de Procedimentos Operacionais Parametrizados (POPs) – que regulamentem processos habituais, contendo documentos anexos padronizados, é uma iniciativa que auxilia a estruturar as áreas de compras, especialmente no caso de OSs que não possuem sistemas informatizados afins. Tais POPs podem ajudar a reduzir ou eliminar práticas nefastas, como a má organização dos documentos (sem início, meio e fim estabelecidos), a

montagem de processos a *posteriori* (levando a alimentá-los no ato contínuo dos procedimentos), e papéis manuscritos diversos. Além disso, também podem prever a existência de formulários padronizados que impliquem assinaturas e anuências de toda a cadeia decisória sobre o dado processo, constituindo uma excelente prática de gestão documental e governança.

Além disso, os procedimentos de compras e contratações, sejam ou não realizados mediante processos seletivos, devem ser devidamente registrados e arquivados de acordo com as determinações do Sistema Estadual de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP. Essa organização é decisiva para viabilizar a rápida localização das informações e documentos de comprovação e para rastrear as decisões tomadas, suas finalidades motivações. O cumprimento da alocação de informações nos documentos comprobatórios de gastos, conforme demandado pelo TCE e já mencionado, é requisito determinante desse trabalho.

No sítio eletrônico da OS, a prestação de informações relativas a contratações de bens e serviços deve se dar em seção específica e facilmente localizável, em ordem cronológica, da mais recente para a mais antiga, organizada por ano, e por processos abertos e já encerrados. O site deve deixar acessível a última versão do Regulamento de Compras e Contratações da Organização Social, em formato amigável e de fácil leitura, como “.doc” ou “.pdf” (evitando imagens de sua publicação no Diário Oficial do Estado), incluindo, ainda, eventuais anexos úteis para fornecedores em potencial. Além disso, recomendamos a disponibilização de formulário online para inserção de potenciais fornecedores de bens e serviços no cadastro afim, como destacado no item 4.2.2.

#### **4.1.3. Alinhamento entre a Política e a Prática de Compras e Contratações**

É importante alinhar os processos seletivos de compras e contratações previstos no regulamento, seus valores-teto e especificidades, com a divulgação das informações no seu sítio eletrônico. Evitar a utilização de nomes genéricos (por exemplo, “processo de compra”) na divulgação de processo seletivo caso, no regulamento, exista um procedimento devidamente especificado para tal contratação.

Também é relevante revisar os procedimentos de seleção e suas regras previstos no regulamento tendo em vista a prática da organização, quer para passar a utilizar os processos preestabelecidos, porém não praticados, quer para excluí-los, numa futura edição do documento. Nesse sentido, é importante que a OS revise periodicamente esse documento, atualizando as faixas de valor e as modalidades de compra ou contratação de serviço, em busca do constante alinhamento entre a sua política e a sua prática real de compras. É de se

esperar, por exemplo, que qualquer compra ou contratação entre R\$5.000,00 e R\$15.000,00, a depender do porte da Organização, e de qualquer valor acima de R\$15.000,00 (considerando o valor desses montantes no exercício de 2017), independentemente do tamanho da OS, devam estar atreladas a algum procedimento que preveja, no mínimo, publicação no site, o envio de convite a concorrentes e o recebimento de propostas.

Além disso, se a OS tem como prática realizar processos seletivos para a aquisição de produtos ou serviços cujo preço total os enquadraria em dispensa por baixo valor, é importante que registre, em seu regulamento, que poderá adotar procedimento simplificado de seleção, quando couber, nesses casos, englobando consulta simples por email ou telefone, pesquisas na internet e registro sucinto de documentações afins.

Caso se trate de Organização Social gestora de dois ou mais equipamentos ou programas de Cultura estaduais, é recomendável especificar quais as contratações de bens e serviços de cada contrato de gestão, e em que casos o processo envolve os dois ou mais objetos contratuais, a bem da otimização dos recursos. Vale observar que, na maioria dos casos, dependendo do tamanho e do escopo, tanto do equipamento quanto da OS, há sítios eletrônicos específicos para cada equipamento, grupo artístico ou programa objeto contratual, sendo importante que a política de divulgação de compras e aquisições esteja refletida em todos os sites, com as especificações possíveis.

## ***4.2. Boas práticas de governança de compras e contratações***

É possível destacar medidas interessantes a serem implementadas para a melhoria do gerenciamento das rotinas de compras e contratações da OS. Abaixo, listamos algumas dessas recomendações.

### ***4.2.1. Construção adequada de editais ou memoriais para compras e contratações***

A boa construção da discriminação de um bem ou produto a ser adquirido é etapa essencial para o sucesso do processo seletivo ou mesmo da sua dispensa – não há boa compra, mesmo com o melhor processo seletivo realizado, sem que o produto tenha sido bem descrito. Assim, é essencial que o edital de compra descreva bem o produto a ser adquirido, (1) generalizando-o sempre que possível, a fim de não favorecer nenhuma marca sem que exista essa necessidade, mas sem abrir mão (2) de depurar detalhadamente suas características, envolvendo eventuais elementos considerados acessórios ou opcionais, que muitas vezes compõem grande parte do preço final.

Além disso, o Regulamento precisa ser nítido acerca das quantidades, percentuais ou serviços adicionais máximos que podem ser adquiridos ou contratados por meio de um mesmo edital ou memorial original de compra, sem a implementação de qualquer aditivo. Editais e memoriais devem explicitar a possibilidade, lastreada em regulamento, do 'fatiamento' da compra pelos menores preços ofertados por cada fornecedor ou, em caso de não disponibilidade de determinado(s) produto(s), a aquisição de produto(s) de outra empresa interessada, desde que tenha submetido propostas. Por fim, o Regulamento precisa proibir – ou prever estritas condições – para eventual 'junção' de processos de compras ou contratação de serviços originalmente levados a cabo por editais ou memoriais distintos.

Ainda é importante que o edital de compra ou contratação indique, claramente, sobre qual modalidade prevista em regulamento se assenta, e quais serão os critérios para escolha de determinado produto ou serviço, idealmente elencando pontuações para os itens informados, e imprescindivelmente destacando se o fator geral da seleção será o menor preço, a melhor qualidade, ou uma combinação de ambos. Para evitar questionamentos, os critérios devem ser sempre muito objetivos e claros.

#### ***4.2.2. Cadastro de Fornecedores***

O Cadastro de empresas fornecedoras de produtos, bens e serviços é uma das mais poderosas ferramentas para ganho de eficiência e eficácia em compras e contratações pelas Organizações Sociais. Ao contrário do que ocorre, por exemplo, na gestão de recursos humanos, em que uma oportunidade aberta no sítio eletrônico costuma atrair um número expressivo e, muitas vezes, até demasiado de interessados, na gestão de compras e contratações nem sempre a abertura de um edital ou memorial logra o êxito desejado, por mais bem construído que tenha sido o instrumento em si.

A eventual inexistência de interessados obriga a organização a reiniciar o processo seletivo, protelando a compra ou contratação, podendo até ter de reenquadrar a modalidade para uma aquisição emergencial. De outra forma, a ocorrência de poucos interessados pode acabar onerando o valor final do bem ou serviço. A implementação e manutenção de um cadastro de fornecedores pode, assim, em muitos casos, dotar a gestão de compras e contratações de uma ferramenta adicional para inclusão de interessados e suas propostas nos processos seletivos.

### Cadastro de Fornecedores – características desejáveis

<b>Dados básicos dos Fornecedores interessados</b>	Nome, Email, Telefone, Telefone Celular, Ramo de Atividade, Razão social, Nome Fantasia, CNPJ, Inscrição estadual, CEP, Logradouro, Número, Complemento, Bairro, Cidade, Estado, etc.
<b>Dados de Fornecedores concorrentes em processos seletivos/já contratados</b>	Contrato Social (Constituição e Alterações, Folha de Inscrição no CNPJ, Relação de Clientes (para Referência e Diligências), Indicação do regime tributário da empresa (Inscrição no ICMS, ISS, e em que cidades), etc.
<b>Classificação dos Fornecedores por Atividades e Categorias</b>	Classificar fornecedores por atividade (empreiteiros, serviços, mobiliário, etc). Dentro da atividade, classificar por categoria A, B ou C sendo A, fornecedores com maior especialização e C fornecedores com menor especialização.
<b>Busca por novos fornecedores</b>	Todos os integrantes do Depto de Compras devem poder pesquisar e buscar novos fornecedores e incluí-los no cadastro, após obtenção de referências, se for o caso.
<b>Número mínimo de Fornecedores por Atividades</b>	É sugerido que a OS estipule a manutenção de um número mínimo de fornecedores ativos por atividade / categoria, sempre que possível.
<b>Exclusão de Fornecedores inativos</b>	O cadastro deverá ser continuamente atualizado, com a exclusão dos fornecedores considerados considerados inaptos - (1) não apresentaram propostas quando instados a fazê-lo, (2) não atualizaram documentos legais nas periodicidades requeridas, (3) não honraram prazos quando contratados, (4) entregaram produtos ou serviços mal avaliados, e demais condições adotadas pela OS em regulamento
<b>Alimentação virtual</b>	É interessante que o cadastro possa ser preenchido virtualmente (o que facilita o acesso aos fornecedores) e que a adesão ao mesmo permaneça aberta

É importante destacar que o cadastro de fornecedores não pode eximir a OS de prever, em Regulamento, e executar, como prática de compras e contratações, processos seletivos amplos e abertos a todos os interessados, com a publicização de editais e memoriais em seu sítio eletrônico, nas situações cabíveis. Mas a OS pode, certamente, convidar ou instar fornecedores ativos cadastrados a participar de processos seletivos divulgados no sítio da organização. Ainda mais efetivo, a OS pode utilizar profundamente as potencialidades do cadastro para compras que não exijam processo seletivo, mormente aquelas de baixo valor.

#### 4.2.3. Comissões de Compras e Contratações

Instituição de comissões ou a participação de órgãos colegiados para acompanhamento dos processos de compras e contratações, o que possibilita maior absorção da importância estratégica do tema por todos os setores da organização, além de promover um rodízio que tanto permite qualificar e conscientizar empregados dos mais diversos setores quanto à importância de procedimentos objetivos, impessoais e isonômicos de compras e

contratações, quanto contribui para evitar que as estruturas responsáveis fiquem viciadas, vagarosas ou demasiado suscetíveis a interesses duvidosos.

Assim, dependendo da estrutura de governança da OS, pode-se pensar na criação, ainda que temporária, de um Comitê Gestor de Caixa (ou configuração análoga), constituído por três ou mais integrantes, com o objetivo de melhorar a organização e o controle dos pedidos de abertura de processos para a contratação de serviços e compras, buscando qualificar a relação custo-benefício e instaurar práticas para redução contínua de gastos – esse elemento organizacional pode se mostrar especialmente valioso no caso de OS que não disponha de uma área de compras específica, isto é, que faça uma ligação direta entre os setores técnicos e o responsável financeiro. A existência de um comitê desse tipo pode se mostrar especialmente vantajosa no caso de OSs de grande porte, em que os setores responsáveis pela cadeia de compras, isto é, o setor demandante/solicitante do objeto ou serviço, os setores de processamento das compras e financeiro e o setor que irá de fato usufruir da aquisição, sejam naturalmente apartados.

#### ***4.2.4. Setor de Compras e segregação de funções***

Organização de setores especializados de compras e contratações, responsáveis pelo acompanhamento e gestão dos processos (padronização de instrumentos, regulação de recebimento de produtos, entre outros), além de apoio a áreas-fim para condução de seleções. Importante destacar que uma boa prática afim é prever, no regulamento, a segregação de funções para a gestão de uma compra ou a contratação de um serviço, para que exista um sobrecontrole do processo. Assim, por exemplo – e sem prejuízo da existência de uma eventual existência de uma comissão de compras e contratações –, na etapa de seleção e compra, idealmente o processo conduzido por um funcionário deverá ser checado por outro, o mesmo ocorrendo no recebimento da produto da compra, ou do início da prestação de serviço.

#### ***4.2.5. Acompanhamento de Compras***

Tão importante quanto assegurar alguma segregação mínima de funções, é buscar formas de gerir complementarmente a aquisição de bens e serviços, compreendo que não se encerra no ato de formalização das compras ou contratações ou quando do pagamento dos mesmos. É importante que seja difundida na organização a prática de acompanhamento da qualidade dos produtos e atividades contratadas. Organizações de maior porte podem inclusive prever uma política específica para esta atividade, com a capacitação de setores ou

servidores para essa importante função. Comprar e contratar bem passa, também, pela avaliação criteriosa daquilo que foi adquirido.

Por sua vez, é interessante que ocorra a incorporação de documentos que versem sobre a aquisição ou contratação, como a repercussão institucional e midiática da obra produzida, demonstrando seu êxito. Sobretudo quando se tratar de algo diferenciado, incomum, ou cujos valores sejam muito significativos, tudo o que puder ser somado aos processos no sentido de respaldar as decisões tomadas poderá ser útil para a prestação de contas.

#### ***4.2.6. Compras e contratações de elevado valor e alta complexidade***

Compras e contratações com maior grau de complexidade ou de valores expressivos podem ser precedidas por consulta pública ou formato semelhante de orientação por parte dos fornecedores e interessados em geral, o que permite a elaboração de processos de seleção mais qualificados e a formação de preços mais alinhados aos praticados no mercado.

Além disso, na realização de compra ou contratação de elevado valor, regida por modalidades como carta convite, a OS deve atentar para o prosseguimento estrito dos ritos previstos no regulamento e no memorial ou edital; por exemplo, quando está definido que somente serão aceitas propostas por envelope fechado, entregues pessoalmente, deve-se evitar a permissividade de recebimento de propostas por email, ou ainda propostas extemporâneas, a fim de evitar o risco de viciar o processo, permitindo a sua judicialização por algum dos concorrentes.

#### ***4.2.7. Regulamentos Específicos***

Se a OS utiliza produtos e serviços específicos em quantidade considerável ou possui um padrão de compras e contratações delimitado, seu regulamento pode conter diretrizes próprias para tais linhas de dispêndio (exemplo: aquisição / afinação / concerto de instrumentos musicais; serviços de restauro; montagem e desmontagem de palcos, entre outros).

#### ***4.2.8. Documentos comprobatórios de fornecedores e concorrentes***

É interessante que, em consonância com o Regulamento e o edital ou memorial de compras e contratações, a OS adote *check-lists* eliminatórios ou classificatórios, destacando toda a documentação necessária e de fato imprescindível para o aceite de propostas de eventuais fornecedores interessados.

Além disso, o Regulamento pode prever condições anormais em que, no caso de compras ou, muito excepcionalmente, no caso de contratações, o processo de apresentação de documentos comprobatórios de regularidade por parte do fornecedor seja simplificado, em decorrência de práticas mercadológicas usuais, como no caso de jornais e periódicos, que não costumam apresentar os documentos exigidos regularmente aos fornecedores, mas apenas uma declaração de regularidade e não impedimento.

#### ***4.2.9. Especificação de serviços técnicos e discriminação de bens e produtos***

A delimitação técnica para a contratação de serviços técnicos, tanto regulares e habituais, como segurança e limpeza, quanto dotados de especialização voltada à área-fim, deve ser precisa, de modo a evitar excessos desnecessários. No caso da contratação de serviços de segurança institucional e patrimonial, por exemplo, é comum a existência de muitos contratos que preveem segurança armada, fator que além de encarecê-los substancialmente, suscita dúvidas sobre sua real efetividade ou utilidade, especialmente no caso de objetos culturais não dotados de acervos financeiramente expressivos. Importante notar que o exposto é deveras aplicável também para a revisão de contratos já assumidos, e não apenas para assinatura de novos contratos.

#### ***4.2.10. Políticas de renegociação de valor e descontos adicionais***

Compreendendo a flexibilidade como uma das principais vantagens da realização de compras e contratações por meio de OSs, em comparação com a rigidez exigida pela administração direta, Regulamento pode prever que, como prática habitual, adote-se negociação padrão com o ofertante da melhor proposta de uma compra ou contratação, solicitando desconto adicional nas propostas submetidas à análise, a fim de concretização efetiva do negócio.

#### ***4.2.11. Gestão e encaminhamento de denúncias***

A despeito da forma adotada a organização do setor de compras e do próprio regulamento afim, é fundamental que a OS estruture e permeie a administração com um fluxo parametrizado para o recebimento e encaminhamento de denúncias relacionadas tanto à realização dos processos seletivos e seus resultados, quanto à execução da prestação de serviços contratados, e que esse fluxo preveja uma correlação direta com a gestão de críticas recebidas por meio da Ouvidoria da Secretaria da Cultura.

***4.2.12. Vinculação da comissão de caixa ou do controller ao conselho de administração, realização de auditorias de procedimentos e estabelecimento de procedimentos sistematizados para a apuração de reclamações e denúncias relacionadas aos processos de compras e contratações***

O conselho de administração é a principal instância de controle interno no âmbito da Organização Social de Cultura. No entanto, por se tratar de composição não remunerada, onde cada membro tem outras atribuições e só pode dedicar tempo parcial ao acompanhamento e fiscalização das atividades e projetos da OS, a adoção de medidas para fortalecer os canais de comunicação e informação para o conselho podem surtir efeitos positivos na qualificação da governança da entidade, na prevenção de situações indesejadas e na rápida correção de problemas e distorções. Nessa direção, sugerimos que o profissional ou a área (e nesse caso, seu gestor responsável) de controladoria da Organização seja subordinado diretamente ao conselho de administração, ainda que tenha sido contratado pela diretoria da instituição. Experiências recentes dessa configuração têm surtido resultados valiosos para a afirmação de lisura, da ética e do compromisso público no Terceiro Setor, levando o Ministério Público de São Paulo a defender essa medida.

Na mesma direção da recomendação acima, a contratação de auditorias específicas, subordinadas diretamente ao conselho de administração, para verificar os diversos procedimentos da OS, com destaque para a correta realização do fluxo dos processos de compras e contratações constitui referência importante para incentivar as melhores práticas e ajudar a prevenir e corrigir percalços.

Por sua vez, a existência de um ou mais membros dos funcionários da OS no conselho de administração pode ser um fator de incentivo à criação de canais de relacionamento direto com o conselho, onde eventuais irregularidades envolvendo compras e contratações possam ser informadas e sanadas, nas instâncias administrativas e, se for o caso, legais competentes.

A partir dessa participação, ou por meio de outros canais, considerados mais adequados pelo conjunto de conselheiros, pode-se definir a melhor metodologia para a sistematização de procedimentos para apuração preliminar de denúncias e situações indevidas. Vale registrar que, com o advento da Lei Anticorrupção, ganhou especial importância no seio das instituições parceiras do Poder Público o estabelecimento de normativas, mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação de códigos de ética e conduta, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Porém, assim como a existência da Lei não é suficiente para que ela seja posta em prática, não basta haver os documentos, códigos, procedimentos definidos, se não houver esforço efetivo e continuado pela sua implantação:

“ (...) existem diversos desafios à almejada efetividade plena da norma moralizadora, sendo alguns deles a efetiva tolerância ante condutas impróprias e sua habitualidade, as dificuldades técnicas e jurídicas em demonstrar e documentar as situações delitivas mais sofisticadas, o possível desinteresse empresarial por um acordo de leniência que não gera imunidade (apenas pode reduzir as penas cabíveis e sempre será devido o ressarcimento em caso de dano ou prejuízo causado), certa tendência inercial da burocracia estatal e a insuficiente cooperação entre os órgãos investigativos, além da insegurança jurídica por ausência de precedentes, riscos à garantia de sigilo, competências descentralizadas e múltiplas instâncias decisórias”<sup>6</sup>.

Não é uma tarefa fácil e todos os desafios apontados acima precisam ser devidamente conhecidos e, conforme cada situação, enfrentados de maneira a que se construa culturas organizacionais de prevenção, correção e responsabilização, contra a impunidade e a favor do uso legítimo e responsável dos recursos públicos.

Com efeito, a criação de uma estrutura independente, ligada aos órgãos de governança da Organização Social, que possa promover o diagnóstico e o mapeamento periódico de riscos, atuando com políticas e procedimentos de controle, monitoramento e auditorias, e com canais de capacitação e conscientização, bem como com canal para apuração de denúncias, visando dar respostas ágeis, efetivas e justas às infrações e desvios de conduta detectados, tende a constituir um reforço estratégico e essencial ao compromisso público e ético das Organizações Sociais, na gestão de recursos públicos e na materialização de resultados de relevância cultural e social, com mais visível integridade e maior segurança.

---

<sup>6</sup> UNGARO, Gustavo. “Controle interno e efetividade da Lei Anticorrupção – responsabilização administrativa em âmbito estadual”. Em: SÃO PAULO (ESTADO). Ministério Público. *Apontamentos à Lei Anticorrupção Empresarial* (Lei nº 12.846/2013). São Paulo: MP SP, 2015. p. 29.

## 5. Contratação de obras e serviços de engenharia

O Termo de Permissão de Uso (anexo técnico VI do contrato de gestão) determina que as Organizações Sociais de Cultura têm a obrigação de realizar a manutenção e conservação dos imóveis permitidos ao uso, e as autoriza a executarem a contratação de obras e serviços de arquitetura e engenharia para atender as necessidades de reforma, ampliação, restauro, adequação ou construção nos imóveis utilizados, viabilizando, além de medidas corretivas demandadas pelo desgaste e depreciação naturais dos bens imóveis, também intervenções destinadas a ampliar a acessibilidade, sustentabilidade ambiental e a própria preservação dos bens, por meio de técnicas e tecnologias contemporâneas que minimizem e distanciem no tempo a necessidade de intervenções mais complexas e custosas.

### Conceitos

Os tipos de intervenção a serem realizados na edificação podem ser:

<b>Manutenção</b>	Conjunto de atividades de caráter preventivo ou corretivo, a serem realizadas para conservar ou recuperar a capacidade funcional da edificação e de suas partes constituintes para atender às necessidades e segurança de seus usuários, de acordo com os padrões aceitáveis de uso, de modo a preservar sua utilidade e funcionalidade. Estão compreendidos nessas ações os reparos de cobertura, revisão das instalações hidráulicas e elétricas, recomposição ou substituição de revestimentos entre outros.
<b>Pequena Reforma</b>	Reforma com ou sem mudança de uso, na qual não haja supressão ou acréscimo de área, ou alterações que infrinjam as legislações edilícias e de uso e ocupação do solo
<b>Reforma ou adequação de espaço</b>	Obra que implica uma ou mais das seguintes modificações, com ou sem alteração de uso: área edificada, estrutura, compartimentação vertical, volumetria.
<b>Ampliação</b>	Considera-se ampliação toda obra de que resulte o aumento de área de pavimento ou de implantação, da cércea ou do volume de uma edificação existente, tal como a construção de um novo pavimento, a construção de mais um cômodo ou ambiente com aumento de área etc.
<b>Construção</b>	Na arquitetura e na engenharia, trata-se da execução do projeto previamente elaborado, seja de uma edificação ou de uma obra de arte. Implica a execução de todas as etapas do projeto, da fundação ao acabamento, respeitando as técnicas construtivas e as normas técnicas vigentes.
<b>Restauro</b>	É o conjunto de intervenções físicas voltadas a preservar as características originais de uma edificação, sendo geralmente realizadas em uma edificação tombada por um ou mais órgãos de preservação do patrimônio edificado. Pode envolver reforma e adequação de espaço, com ou sem ampliação e construção de novas áreas. Quando a restauração é feita em imóvel tombado, requer a

prévia análise e aprovação do projeto pelos órgãos de preservação, e deve seguir rigorosamente as orientações destes órgãos para assegurar a proteção do bem tombado.

### Boas práticas na contratação de obras e serviços de engenharia

Dentre as ações descritas, as ações de manutenção predial e as pequenas reformas fazem parte do escopo de atuação da organização social previsto no contrato de gestão, caracterizando obrigações relacionadas à preservação e uso das edificações. O estabelecimento de um plano de manutenção predial que estabeleça os procedimentos, normas e cronograma de realização das rotinas de manutenção e conservação preventiva é essencial para a gestão eficiente de qualquer edificação, sendo especialmente necessário em equipamentos de uso público, sobretudo quando são ou abrigam patrimônio histórico e cultural.

Além da infraestrutura construída, interessante serem objeto de atenção da política de manutenção da OS a revisão periódica de maquinário, equipamentos e instalações, e a ampliação e atualização dos recursos de acessibilidade universal e de sustentabilidade ambiental, com a substituição de peças e elementos necessários para assegurar a eficiência e funcionalidade do todo, sempre que necessário.

Destaca-se que a OS não é obrigada a seguir o rigor de contratação contido na Lei que rege a Administração Pública, mas tem o dever de zelar pelo uso responsável dos recursos públicos e pela qualidade das intervenções realizadas nos equipamentos culturais. Assim, ela deve criar procedimentos adequados de contratação, bem como sempre exigir da empresa contratada qualidade técnica e atendimento às leis, normas e boas técnicas vigentes. É imperioso que a Organização Social crie método que avalie a real capacidade dos fornecedores de prestar os serviços contratados. Assim, recomenda-se como critério de contratação que as empresas fornecedoras tenham certificados de qualidade (ISO 9001, ISO 14.001, PBQP-H, ou outro qualquer reconhecido nacionalmente), e disponham de acervos verificados que comprovem que já tenham executado serviço similar, com a qualidade requerida.

No intuito de garantir a transparência e evidenciar a lisura das ações que envolvem obras civis, as quais muitas vezes têm custos e complexidades expressivos, a Organização Social deverá divulgar em seu site os processos e critérios de contratação de obras e serviços, informando quais as empresas selecionadas, os valores e prazos das contratações. Também é importante que ela faça e poste em seu site o acompanhamento fotográfico das intervenções,

etapa a etapa, para registro e comprovação, informando eventuais ocorrências que alterem o cronograma físico-financeiro e possibilitando o acompanhamento público das ações realizadas.

Sempre que constatar a necessidade de uma intervenção de maior monta e complexidade, a Organização Social deverá realizar estudo diagnóstico preliminar, atestado por profissional especializado, e encaminhá-lo à análise do Grupo de Projetos e Obras da Secretaria da Cultura, por meio de sua Unidade Gestora.

O Grupo de Projetos e Obras agendará verificação in loco, em até trinta dias (a depender da urgência indicada) após a análise do diagnóstico recebido, e indicará os procedimentos a serem seguidos (que poderão envolver o desenvolvimento de programas de necessidades, sondagens e outros estudos preliminares, projetos básicos, executivos e complementares, entre outras possibilidades) para posterior definição de prazos e estratégias para sua viabilização técnica e orçamentária por parte da OS juntamente com a Unidade Gestora e o Gabinete da Pasta.

Nos casos em que as intervenções afetarem bens tombados, deverão ser obedecidas as determinações dos órgãos de preservação do patrimônio envolvidos.

Todas as ações de manutenção e automação predial, de conservação preventiva, de pequenas reformas ou de intervenções de maior porte deverão considerar prioritariamente, os aspectos de segurança (do público, dos empregados e do patrimônio cultural), acessibilidade universal e sustentabilidade ambiental, sempre que possível adotando soluções que minimizem o impacto ambiental e maximizem o aproveitamento dos recursos naturais.

Nesse ato, especificações quanto a bens tombados, ações de responsabilidade direta da OS e ações que requeiram autorização prévia da Secretaria serão discutidas e cada procedimento será pormenorizado.

## 6. Considerações Finais

Ao final deste Referencial, é importante frisar alguns dos princípios e recomendações que foram apresentadas anteriormente.

É muito importante que o regulamento de compras e contratações não seja visto como um documento burocrático, voltado para o engessamento e a delimitação operacional das OS. Contrariamente, sua elaboração e aplicação devem levar em conta os pressupostos inerentes ao modelo de Organizações Sociais: flexibilidade gerencial, foco em resultados e incremento da transparência e do controle social.

Nesse sentido, a elaboração de um regulamento didático, claro e aderente ao cotidiano da Organização é mais importante do que a definição de procedimentos complexos de compras e contratações – que ou dificultam a própria gestão da entidade ou são simplesmente ignorados.

A incorporação da gestão de compras e contratações como fator estratégico de sucesso da OS é etapa primordial para a elaboração e aplicação de um regulamento qualificado. Nessa direção, é fundamental que os conselhos de administração das Organizações Sociais tenham em vista, entre suas atribuições essenciais, o zelo pelo cumprimento integral e correto dos regulamentos de compras e contratações no dia a dia da OS, e que desenvolvam estratégias de governança e avaliação que auxiliem na comprovação constante desse cumprimento.

Nessa empreitada, mais do que cumprir a legislação, o foco precisa ser garantir o uso responsável, otimizado, qualificado dos recursos financeiros, a bem do interesse público, fazendo valer o reconhecimento de entidade de interesse público e relevância social que caracteriza cada Organização Social.

Que o interesse público, a finalidade, a motivação, a moralidade, a razoabilidade, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência sejam marcos característicos e evidentes desse percurso a cada contrato de gestão. As sugestões e recomendações apresentadas neste Referencial, ao privilegiar a eficiência no uso dos recursos públicos e a transparência dos atos, visam constituir um modesto e luminoso farol nessa direção.

## 7. Indicações bibliográficas \*

BRASIL. *Lei Federal nº 9.637/1998* (Lei Federal de OS). Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)

BRASIL. *Lei Federal nº 12.527/2011* (Lei de Acesso à Informação). Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

BRASIL. *Lei Federal nº 12.846/2013* (Lei Anticorrupção). Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)

DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. *Organizações Sociais de Cultura: recomendações para programas de publicização na área cultural*. São Paulo: ABRAOSC: IBEGESP, 2015. Disponível em:

[http://abraosc.org.br/biblioteca/biblioteca\\_publicacoes](http://abraosc.org.br/biblioteca/biblioteca_publicacoes)

FRANÇA, José Antonio (coord.) *Manual de procedimentos para o Terceiro Setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidade de interesse social*. Brasília/DF: CFC: FBC: PROFIS, 2015. Disponível em:

[http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Miolo\\_MTS\\_web.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Miolo_MTS_web.pdf)

RAMOS, C. M., STEFANI, E. B., SILVA, G. T. *Referencial de boas práticas para os manuais de recursos humanos das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo*. São Paulo: Unidade de Monitoramento: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, 2015. Disponível em:

<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC>

SÃO PAULO (ESTADO). *Decreto nº 60.106/2014*. Disponível em:

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60106-29.01.2014.html>

SÃO PAULO (ESTADO). *Lei Complementar Estadual nº 846/1998*. Disponível em:

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-846-04.06.1998.html>

SÃO PAULO (ESTADO). Ministério Público. *Apontamentos à Lei Anticorrupção Empresarial* (Lei nº 12.846/2013). São Paulo: MP SP, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADIN Nº 1.923/DF*. Relator Ministro Ayres Britto. Voto-Vista do Sr. Ministro Luiz Fux. Brasília/DF: Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verInformativo.asp?s1=ADI+1923&pagina=3&base=INFO>

TCE SP. *Instruções Normativas nº 1/2015* (relativas a repasses públicos e a forma de apresentação da pertinente documentação, em âmbito Estadual e Municipal, por meio eletrônico ou físico, ao Tribunal de Contas do Estado de SP). Disponível em:

<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/resolucao.pdf>

TCE SP. *Repasses Públicos ao Terceiro Setor: Manual Básico*. Revisto e ampliado. São Paulo: TCE, 2012. Disponível em: [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/repasses-publicos-ao-terceiro-setor-dez-2012\\_1.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/repasses-publicos-ao-terceiro-setor-dez-2012_1.pdf)

\* Todos os links das referências bibliográficas citadas foram consultados em novembro/2015.



## Referencial de boas práticas para regulamentos de compras e contratações das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo

### Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo

Unidade de Monitoramento

Rua Mauá, 51 – 3º andar – CEP 01028-000 – Luz – São Paulo, SP – Brasil

[www.cultura.sp.gov.br](http://www.cultura.sp.gov.br)

[monitoramento.cultura@sp.gov.br](mailto:monitoramento.cultura@sp.gov.br)

### Entrevistas, coleta e sistematização de dados

Eduardo Baider Stefani

Gabriela Toledo Silva

### Textos

Claudinéli Moreira Ramos

Eduardo Baider Stefani

Gabriela Toledo Silva

### Agradecimentos

Secretaria de Planejamento e Gestão – Departamento de Controle e Avaliação da SEFAZ SP

Procuradoria Geral do Estado – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Adriana C. Ferrari, Daniel S. Rodrigues, Danilo Cesar Fiore, Maria Thereza Bosi de Magalhães,

Renata Bittencourt, Renata Hauestein, Renata Vieira da Motta, Tiago Silva Birkholz Duarte,

Vera Wolff Bava Moreira.

A CASA, AACT, AAPG, ABAÇAÍ, ACAM PORTINARI, ADAAP, AMAB, APAA, APAC, APAF, CATAVENTO, ID

BRASIL, INCI, FOESP, PENSARTE, POIESIS, PRÓ-DANÇA, SAMAS, SMC, SP LEITURAS.

SEC SP. *Referencial de Boas Práticas para regulamentos de compras e contratações das Organizações Sociais de Cultura de São Paulo* / Claudinéli Moreira Ramos, Eduardo Baider Stefani e Gabriela Toledo Silva. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo: Unidade de Monitoramento, fevereiro de 2017.

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Geraldo Alckmin**

Governador

**José Luiz Penna**

Secretário de Cultura do Estado de São Paulo

**Romildo Campello**

Secretária-adjunta de Cultura do Estado de São Paulo

**Alessandro Soares**

Chefe de Gabinete

**José Brito de França**

Assessor Parlamentar

**Claudinéli Moreira Ramos**

Coordenadora da Unidade de Monitoramento

**UNIDADE DE MONITORAMENTO DA SEC SP**

**Coordenação** Claudinéli Moreira Ramos

**Diretoria de Avaliação** Marianna Percínio Bomfim (diretora)  
Ricardo Kazuo Ysimine

**Diretoria de Monitoramento e Normas** Vanderli Assunção Ferrarezi (diretora)

**Assessoria Técnica** Liliana Sousa e Silva

**Especialistas em Políticas Públicas** Eduardo Baider Stefani

**(EPPs) designados** Gabriela Toledo Silva  
Letícia Bachani Tarifa

**Estagiários** Larissa Rodrigues

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DOS CONTRATOS DE GESTÃO DA CULTURA**

**Presidente** Fábio André Uema Oliveira

**Vice-Presidente** Daniel Schienblisch Rodrigues

**Membros** Eduardo Saron Nunes

Evaristo Martins de Azevedo

Lauro Ávila Pereira

Luiz Eduardo Coradazzi

Maria Aparecida Pinto

Marcos D'Avino Mitidieri

Roberta Saraiva Coutinho

Rosana Cunha