



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO

MANUAL BÁSICO

Repasses Públicos ao Terceiro Setor

2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO

MANUAL BÁSICO

Repasses Públicos ao Terceiro Setor

2016





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2016

TRIBUNAL PLENO – CONSELHEIROS (REÚNE-SE ÀS QUARTAS-FEIRAS, ÀS 10H00).

DIMAS EDUARDO RAMALHO (PRESIDENTE)
SIDNEY ESTANISLAU BERALDO (VICE-PRESIDENTE)
RENATO MARTINS COSTA (CORREGEDOR)
ANTONIO ROQUE CITADINI
EDGARD CAMARGO RODRIGUES
ROBSON MARINHO
CRISTIANA DE CASTRO MORAES

PRIMEIRA CÂMARA (reúne-se às terças-feiras às 14h30)

Edgard Camargo Rodrigues (Presidente)
Renato Martins Costa
Cristiana de Castro Moraes

Secretário-Diretor Geral
Sérgio Ciquera Rossi

Ministério Público de Contas
Rafael Neubern Demarchi Costa -
Procurador Geral
Celso Augusto Matuck Feres Junior
Elida Graziane Pinto
João Paulo Giordano Fontes
José Mendes Neto
Leticia Formoso Delsin
Rafael Antonio Baldo
Renata Constante Cestari
Thiago Pinheiro Lima

SEGUNDA CÂMARA (reúne-se às terças-feiras às 10h00)

Sidney Estanislau Beraldo (Presidente)
Antonio Roque Citadini
Samy Wurman – Auditor
Substituto de Conselheiro

Procuradoria da Fazenda Estadual
Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe

Auditores
Samy Wurman
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Silvia Monteiro
Valdenir Antonio Polizeli
Márcio Martins de Camargo

Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral

Coordenação

Antonio Bento de Melo
Alexandre Teixeira Carsola
Diretores dos Departamentos de Supervisão da Ficalização I e II

Elaboração – julho/2004

Antonio José Chiquetto
Silvana de Rose

Revisão e Ampliação – maio/2007

Renno Gifoni
Silvana de Rose

Revisão e Ampliação – novembro/2012

Silvana de Rose

Revisão e Ampliação – Julho/2016

Maurides Tedeschi

Colaboração

Escola Paulista de Contas Públicas
Revista do TCESP

Apresentação

“O que distingue os Tribunais de Contas do Poder Judiciário? Não é sua estrutura ou a forma de composição de seus membros [...], mas é a sua capacidade de atuação preventiva. E, em uma época em que falamos tanto de eficiência e eficácia, isso é tudo.”

*Antonio Herman de Vaconcellos e Benjamin
Ministro do Superior Tribunal de Justiça*

Que fatores contribuem para a ocorrência de erros e ilegalidades na gestão pública? Quais deles podem ser evitados e de que forma? Levantar indagações desse tipo e refletir sobre possíveis soluções também é parte do trabalho de um Tribunal de Contas, que tem a atuação preventiva como um de seus pilares.

Nesse sentido, uma das frentes mais eficientes é composta pelas ações educativas, que conseguem se antecipar a ponto de eliminar irregularidades antes mesmo de sua origem.

Cursos e materiais que permitam a capacitação de gestores e de suas equipes acabam por trazer um duplo retorno à sociedade. Primeiro, de forma imediata, espera-se a redução dos equívocos técnicos na execução orçamentária ou na formulação de um edital de licitação, por exemplo. Segundo, em um efeito indireto, mas não menos importante, órgãos de controle e cidadãos ganham ainda mais legitimidade para cobrar retidão e excelência de agentes políticos e servidores.

Com o objetivo de fortalecer seu caráter pedagógico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vai ao encontro do jurisdicionado. Em 2016, completamos 20 anos de Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais percorrendo todas as sedes regionais para instruir pessoalmente mais de 8.000 representantes dos 644 municípios de nossa jurisdição.

Sob essa perspectiva, também decidimos atualizar os 18 manuais editados pelo TCESP, incluindo este, que servem de norte para o administrador público de nosso Estado. Além de revisá-los à luz das alterações legislativas dos últimos anos, incluímos as principais decisões que sedimentam nossa jurisprudência e fizemos

recomendações de boas práticas relacionadas à Lei de Acesso à Informação, promulgada no fim de 2011.

Por fim, espero que gestores e ordenadores de despesas de nosso Estado tenham a oportunidade de acessar e dedicar o merecido tempo a este material, pois só assim encontrará sentido esta contribuição ao aperfeiçoamento da administração pública.

São Paulo, Setembro de 2016.

Dimas Eduardo Ramalho
Presidente

Sumário

1. Introdução.....	15
1.1 O que é “Terceiro Setor”?.....	15
2. Formas tradicionais de Entidades do Terceiro Setor	16
2.1 O que é uma Entidade do Terceiro Setor?	16
2.2 Organização da Sociedade Civil (OSC)	18
2.3 Associação Civil.....	19
2.3.1 A constituição das Associações sem fins lucrativos.....	19
2.3.2 O Estatuto Social e as características da Associação	20
2.4 Fundações.....	21
2.4.1 A constituição das Fundações Privadas sem fins lucrativos	21
2.5 Entidades Filantrópicas	22
2.6 Advocacy.....	23
2.7 Voluntariado	24
3. Terceiro Setor: Títulos, Certificados e Qualificações	25
3.1 Utilidade Pública Federal	25
3.2 Utilidade Pública Estadual	25
3.3 Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS.....	26
3.4 Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas	27
3.5 Outras qualificações concedidas pelo Poder Público	27
4. Terceiro Setor: imunidades, isenções tributárias e benefícios.....	28
5. Ação Governamental: a fase decisória.....	30
5.1 Situações fáticas que impedem os repasses ao Terceiro Setor	37
6. Repasse de recursos públicos ao Terceiro Setor	39
6.1 Auxílios / Subvenções / Contribuições	42
6.1.1 Concessão de Auxílios, Subvenções e Contribuições.....	43

6.1.2 Avaliação da aplicação dos recursos repassados	46
6.2 Convênios	46
6.2.1 O que é Convênio?.....	47
6.2.2 Formalização de Convênios	49
6.2.2.1 Ciência ao Poder Legislativo	51
6.2.2.2 Condições de pagamento	51
6.2.2.3 Controle Financeiro dos Convênios	51
6.2.2.4 Acompanhamento e Fiscalização das despesas	52
6.3 Contratos com prévia dispensa de Licitação	52
6.4 Contrato de Repasse	55
6.5 Demais modelos de ajuste com o Terceiro Setor	55
6.6 Contratos de Gestão.....	57
6.6.1 O que é Contrato de Gestão e com quem pode ser celebrado.....	57
6.6.2 Qualificação da entidade como Organização Social	57
6.6.2.1 Conceito de ‘Qualificação como OS’	57
6.6.2.2 Requisitos gerais para a Qualificação como OS	58
6.6.2.3 Requisitos específicos para a Qualificação como OS	58
a. Características do ato constitutivo da Pessoa Jurídica	59
b. Estrutura do Conselho de Administração	59
c. Atribuições do Conselho de Administração	60
d. Objetivos sociais da entidade.....	61
e. Perda da Qualificação	62
6.6.2.4 Características gerais do Contrato de Gestão	62
a. Aspectos legais	62
b. Cláusulas essenciais	63
c. Partes contratantes	64
6.6.3 Planejamento da Contratação	64
6.6.3.1 Contexto: o Plano Plurianual	64
6.6.3.2 Escopo do Contrato de Gestão: Objetivos e Metas no PPA	64
6.6.3.3 Exigências legais específicas para o Contrato de Gestão	65
6.6.3.4 Justificativas para celebrar o Contrato de Gestão	65

6.6.4 Procedimentos Administrativos da Contratação	65
6.6.4.1 Escolha da OS e verificação do regular funcionamento.....	65
a. Escolha da Entidade gerenciadora	65
b. Verificação do Regular Funcionamento da Entidade	67
6.6.4.2 Elaboração do Contrato de Gestão	67
a. Disponibilização de ativos não financeiros	67
b. Responsabilidades das partes, inadimplência e rescisão	68
c. Contratação de pessoal e remuneração de dirigentes	68
d. Valores e cláusulas financeiras	69
e. Regulamento de Compras e Contratações	70
f. Indicadores e metas	71
g. Publicação do Contrato de Gestão	72
6.6.4.3 Cuidados com a Operacionalização da Atividade Gerenciada....	72
a. Cuidados gerais	72
b. Cuidados especiais	72
6.4.4.4 Avaliação da Execução do ajuste	73
a. Responsabilidade do órgão público contratante	73
b. Responsabilidade da Comissão de Avaliação	73
c. Responsabilidade legal e denúncias	74
d. Dever de prestar contas dos Contratos de Gestão	75
6.6.4.5 Controle direto do Contrato de Gestão	75
a. Comissão de Avaliação	75
b. Conselho de Administração	75
I. Auditoria independente	76
c. Poder contratante	76
II. Arquivo de documentos	76
II. Monitoramento permanente	76
d. Tribunal de Contas	76
6.6.4.6 Prestação de contas anual da entidade e do ajuste	77
6.6.4.7 Avaliação das contas: recomendações e penalidades	77
6.6.5 Publicações	78

6.6.5.1 Institucionais: Entidade Gerenciadora (OS)	78
6.6.5.2 Relativas ao Contrato de Gestão	78
6.6.5.3 Relativas à Execução Contratual	78
7. Contrato de Gestão entre entes públicos qualificados como Organização Social (OS)	78
7.1 Contratos de Gestão entre entes públicos: Prestação de Contas	79
8. Termos de Parceria	80
O que é Termo de Parceria e com quem pode ser celebrado.....	80
8.1 A qualificação da entidade do Terceiro Setor como OSCIP.....	81
8.1.1 Conceito de ‘qualificação como OSCIP’	81
8.1.2 Requisitos gerais para a qualificação como OSCIP	81
8.1.2.1 Requisitos específicos para a qualificação como OSCIP	82
a. Características da Pessoa Jurídica qualificada como OSCIP ...	82
I. Características dos atos constitutivos da OSCIP	83
II. Objetivos sociais da entidade.....	84
III. Como se caracteriza a dedicação às atividades.....	85
IV. Organizações que não podem se qualificar como OSCIPs	86
b. Perda da Qualificação	87
8.1.2.2 Características gerais do Termo de Parceria	87
a. Aspectos legais	87
b. Cláusulas essenciais	88
c. Partes contratantes	89
8.1.3 Planejamento da Parceria.....	89
8.1.3.1 Contexto: o Plano Plurianual	89
8.1.3.2 Escopo: Objetivos e Metas previstos no PPA.....	89
8.1.3.3 Exigências legais específicas para o Termo de Parceria.....	90
8.1.3.4 Justificativas para celebrar o Termo de Parceria.....	90
8.1.4 Procedimentos administrativos da Contratação	90
8.1.4.1 Escolha da OSCIP e verificação do seu regular funcionamento	90
a. Escolha da entidade parceira (OSCIP).....	90

b. Concurso de Projetos	91
c. Consulta aos Conselhos de Políticas Públicas.....	93
d. Verificação do regular funcionamento da entidade	94
8.1.4.2 Elaboração do Termo de Parceria	94
a. Disponibilização de ativos não financeiros	95
b. Responsabilidades das partes, inadimplência e rescisão	95
c. Contratação de pessoal e remuneração de dirigentes	95
d. Valores e cláusulas financeiras	96
e. Regulamento de Compras e Contratações	97
f. Indicadores e metas.....	98
g. Publicação de extrato do Termo de Parceria	98
8.1.4.3 Cuidados com a Operacionalização do objeto da Parceria	99
a. Cuidados gerais.....	99
b. Cuidados especiais	99
8.1.5 Avaliação da execução do ajuste	100
8.1.5.1 Responsabilidades dos celebrantes do Termo de Parceria.....	101
a. Do órgão público contratante.....	101
b. Da entidade parceira.....	101
8.1.5.2 Responsabilidade da Comissão de Avaliação	101
8.1.5.3 Responsabilidade legal e denúncias.....	102
8.1.5.4 Dever de prestar contas do Termo de Parceria	102
8.1.5.5 Controle direto do Termo de Parceria	103
a. Conselho de Políticas Públicas	103
b. Comissão de Avaliação.....	104
c. Conselho Fiscal	104
I. Auditoria Independente.....	104
d. Poder contratante.....	104
I. Arquivo de documentos.....	104
II. Monitoramento permanente	105
e. Tribunal de Contas	105
8.1.5.6 Prestação de Contas Anual da Entidade e do Ajuste	105

8.1.6	Avaliação de contas: recomendações e penalidades.....	106
8.1.7	Publicações	106
8.1.7.1	Institucionais: Entidade Parceira (OSCIP)	106
8.1.7.2	Relativas ao Termo de Parceria	107
8.1.7.3	Relativas à Execução do Termo de Parceria	107
8.2	Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação	107
8.2.1	O que é Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação	107
8.2.2	Entidades abrangidas pela Lei.....	108
8.2.2.1	Requisitos da Organização da Sociedade Civil - OSC	109
a.	Impedimentos da Pessoa Jurídica da OSC	110
b.	Impedimentos dos Dirigentes da OSC.....	111
8.2.3	Planejamento da parceria voluntária	112
8.2.3.1	Contexto: Peças de Planejamento	112
8.2.3.2	A Capacitação	113
8.2.3.3	A participação popular	113
8.2.4	Procedimentos Administrativos da Contratação.....	114
8.2.4.1	Plano de trabalho - Etapa preparatória.....	114
8.2.4.2	Chamamento Público	115
a.	Características.....	115
b.	Edital - Requisitos mínimos.....	116
c.	Etapa de julgamento.....	117
I.	Comissão de Seleção	117
II.	Avaliação das Propostas.....	118
III.	Avaliação das condições de habilitação	119
IV.	Divulgação dos resultados	120
d.	Atuação em Rede	121
e.	Hipóteses de dispensa e inexigibilidade.....	122
8.2.5	Características do Termo de Colaboração ou de Fomento e Acordos de Cooperação	123
8.2.5.1	Aspectos Legais	123
8.2.5.2	Cláusulas essenciais.....	123

8.2.5.3 Alterações do Ajuste.....	125
8.2.5.4 Requisitos específicos para celebração do Ajuste	126
8.2.5.5 As etapas da celebração e formalização das Parcerias.....	126
8.2.5.6 Regime de Compras e Contratações	128
8.2.5.7 Execução do Ajuste	128
a. Despesas vedadas	128
b. Despesas permitidas	129
8.2.5.8 Gerenciamento Financeiro.....	130
8.2.5.9 Acompanhamento	131
a. Monitoramento e avaliação	131
8.2.6 Transparência	133
8.2.7 Prestação de Contas	134
a. Normas gerais.....	134
b. Obrigações da organização da sociedade civil	134
c. Obrigações da administração pública	135
d. Prazos.....	136
8.2.8 Responsabilidades e Sanções.....	137
a. Sanções administrativas à entidade.....	137
b. Responsabilidade por atos de improbidade	138
9. Normas Contábeis expedidas pelo CFC	138
10. Elementos de Controles Governamentais.....	139
10.1 Essência dos Princípios Constitucionais.....	140
10.2 Economia, Eficiência, Eficácia e Efetividade	140
10.3 Situações fálveis na aplicação de recursos pelo Terceiro Setor	141
10.4 Parecer conclusivo do Ordenador da Despesa	143
10.5 Sistema de Controle por certificação de entes do Terceiro Setor	144
10.6 Atuação do Ministério da Justiça	145
10.7 Atuação do Ministério Público.....	146
10.8 Atuação do Governo do Estado de São Paulo	146
11. A Fiscalização do TCESP	147
12. Referências Legais	163

12.1 Área Federal.....	163
12.2 Área Estadual	175
13. Referências Bibliográficas.....	177
14. Sites que subsidiaram o conteúdo deste Manual	179

1. Introdução

1.1 O que é “Terceiro Setor”?

TERCEIRO SETOR é um conceito e uma expressão de linguagem traduzida do inglês THIRD SECTOR, utilizada nos Estados Unidos da América junto à frase NON PROFIT ORGANIZATIONS, cujo texto final resulta em “Terceiro Setor – Organizações Sem Fins Lucrativos”.

Estes termos provêm do vocabulário sociológico e são aplicados também à participação econômica e filantrópica da sociedade organizada em tipos de instituição, cujos resultados financeiros não são distribuídos a seus dirigentes, dependem de ações voluntárias, são independentes da autonomia governamental e pressupõe-se que possuam longevidade, graças ao complexo conjunto de adesões e contribuições voluntárias, incentivadas e promovidas por seus associados.

A designação “Terceiro Setor” identifica área pertinente e implicada com a solução das questões sociais: O Primeiro Setor é o Governo, representante do Estado e maior provedor das necessidades de uma coletividade. No Segundo Setor encontra-se a iniciativa privada, cuja competência administrativa dos meios de produção cuida da satisfação dos anseios individuais e, com o aumento das carências e ameaças de falência do Estado, a mesma iniciativa privada (cidadania) passa a se preocupar com questões sociais, surgindo o “Terceiro Setor”, representado por cidadãos integrados em organizações sem fins lucrativos, não governamentais, voltados para a solução de problemas sociais e com objetivo final de gerar serviços de caráter público.

Neste contexto, pode-se afirmar que a Sociedade Civil distingue-se do Estado, mas, ao se motivar pela promoção dos interesses coletivos, também se distancia da lógica de mercado. Tal condição, característica do Terceiro Setor, induz a conhecidos conceitos segundo os quais ser não governamental e sem fins lucrativos não traz imunidade às influências estatais ou a condicionamentos sociais.

No Terceiro Setor as associações tendem a se tornar corporativas: criam mercado de trabalho; influenciam a legislação e condicionam orçamentos públicos e privados; em resumo, os entes do Terceiro Setor, na realidade, assumem os problemas do poder e interferem nos interesses envolvidos.

Contudo, por se classificarem em setor distinto e estarem imbuídas pela ideologia da negação do lucro e do Poder do Estado, estas organizações não governamentais, em seus Estatutos, apoiam-se em conceitos que transcendem valores utilitários, pois em princípio são formadas na consistente vitalidade das tradicionais formas de solidariedade social.

Assim, ajustados por laços interpessoais, verificamos que as antigas formas de iniciativas sociais independentes, já citadas em estudos históricos, culturais ou antropológicos, ressurgem modernamente instituídas e agrupadas no Terceiro Setor sob a forma de Associações Civas e Fundações, todas filantrópicas e sem declarado fim lucrativo.

Existiam oficialmente no Brasil, em 2010, 290,7 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos que empregavam 2,1 milhões de pessoas em todo o País, com salários médios mensais de R\$1.693,00. O tempo médio destas instituições era de 14,4 anos e a maior parte delas (40,8%) foi criada no período de 2001 a 2010. Entre as mais novas, criadas nos primeiros dez anos deste milênio, destacam-se as entidades de defesas de direitos e interesses dos cidadãos (30,6%) e as de religião (27,6%). Na região sudeste concentram-se 44,2% delas. O porte médio é de 7,3 trabalhadores por instituição e 72,2% delas não possui sequer um empregado formalizado, conforme os últimos dados divulgados pelo IBGE.

2. Formas tradicionais de Entidades do Terceiro Setor

Pesquisas revelam que as tradições sobrevivem; transformam-se e permanecem ativas sob novas condições, influenciando e modificando as formas de desenvolvimento, projetadas originalmente de um determinado local para redes inter-regionais. As entidades beneficentes atualmente “transformadas” bem evidenciam a revitalidade das formas tradicionais de solidariedade social, com interações inovadoras, visando conjugar a incerteza à esperança, de modo que as suas finalidades estejam em sintonia com a dinâmica dos movimentos sociais, em especial com atuação na elaboração e monitoramento de políticas públicas.

2.2 O que é uma Entidade do Terceiro Setor?

A legislação brasileira prevê apenas dois formatos institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos: toda organização sem fins lucrativos da sociedade civil é uma associação civil ou uma fundação privada.

Além disso, importa ressaltar que não basta à entidade declarar, estatutariamente, sua finalidade não lucrativa, posto que a *norma jurídica nacional*¹ considera sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o

¹ Artigo 12, § 3º da LF nº 9.532, de 10/12/97 e suas alterações.

apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento de seus objetivos sociais.

As diferenças básicas existentes entre uma Fundação e uma Associação são anotadas no seguinte quadro comparativo:

FUNDAÇÃO	ASSOCIAÇÃO
Fundamentação legal contida nos artigos 62 a 69 do Código Civil.	Normas legais embasadas nos artigos 44 a 61 do Código Civil.
Instituída por meio de escritura pública ou testamento. Seu Estatuto e demais atos constitutivos estão condicionados à prévia aprovação do Ministério Público.	Estabelecida em decisão de Assembleia Geral, transcrita em ata própria com elaboração de Estatuto.
Existência de patrimônio doado à entidade pelos instituidores, com aprovação do Ministério Público, é condição essencial para sua criação.	É constituída por pessoas, facultada a existência de patrimônio, para sua criação.
Finalidade perene, de natureza religiosa, moral, cultural ou de assistência, indicadas pelo instituidor.	A finalidade é pré-estabelecida pelos sócios fundadores e pode ser alterada.
Registros legais e formas de administração mais burocratizadas.	Registros legais e formas de administração mais simplificados.
As normas utilizadas para deliberações são estipuladas pelo instituidor e fiscalizadas pelo Ministério Público.	Associados deliberam livremente quanto à gestão da entidade.

Toda entidade do terceiro setor é uma organização privada não lucrativa. No entanto, nem toda organização privada não lucrativa é uma entidade do terceiro setor. Entre clubes, hospitais privados, sindicatos, movimentos sociais, universidades privadas, cooperativas, entidades ecumênicas e assistencialistas, fundações empresariais, associações civis de benefício mútuo etc, há objetivos e atuações bastante distintos, às vezes até opostos. Nesse contexto, destaca-se que as entidades do terceiro setor são instituições independentes. Não compõem parte orgânica de estruturas maiores e não representam uma classe qualquer de indivíduos; prestam-se a fornecer serviços sociais que em geral não se auto-sustentam.

As entidades do terceiro setor possuem um estilo institucional característico e enfrentam um desafio representado pela busca de sua sustentabilidade financeira. Devem produzir projetos interessantes a financiadores em potencial e realizá-los com sucesso. O objetivo maior é elevar a qualidade de vida da população com a promoção de um novo modelo de desenvolvimento para o país, condição *sine qua non* à adjudicação de novos projetos e obtenção de novos financiamentos. Forçosamente impõe-se a avaliação da sociedade em relação ao profissionalismo e

eficiência institucional das entidades do terceiro setor; suas ações realizadas com transparência, responsabilidade pública ('accountability'²) e respeito às **normas** legais e regulamentares, às políticas e às diretrizes estabelecidas ('compliance'³), mesmo tratando-se de atividade sem finalidade lucrativa e em geral voluntária.

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS-ABONG opinou com propriedade sobre o tema "Transparência é relação de poder", do qual extraímos os seguintes conceitos aplicáveis:

"As organizações devem repensar sua cultura política, sua relação com financiadores(as), com o público-alvo e mesmo com a sociedade de uma forma geral. Precisamos discutir qual transparência, para que, para quem e como. Não deve haver ingenuidade nesta transparência e deve ser um tema debatido publicamente com qualidade. Por isso, ao prestar contas para a sociedade, não adianta despejar uma série de informativos financeiros. É preciso dar informação qualificada e diferenciada para o público. É preciso dizer de onde vem o dinheiro, para onde vai, qual a natureza do trabalho, como se dão os processos de trabalho dentro da organização e se há democracia e transparência nas esferas internas de decisão. É preciso que a transparência incida sobre a cultura política e nos ensine a construir relações mais igualitárias de poder."

Considerando que a existência legal das pessoas jurídicas só começa com o registro de seus atos constitutivos, é imprescindível que tais entes sem fins lucrativos, de direito privado, se organizem para agir em nome próprio⁴, como, por exemplo, movimentar recursos, contratar pessoas, promover ações civis públicas e, para tanto, sintetizamos a seguir comentários sobre o trabalho voluntário - *base mais representativa de mão de obra para o desenvolvimento das atividades das entidades do terceiro setor* - o regramento vigente dos formatos institucionais para constituição de uma organização sem fins lucrativos.

2.2 Organização da Sociedade Civil (OSC)

A Lei Federal nº 13.019/14 e alterações define a organização da sociedade civil como a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui,

2 Accountability - obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Presume a existência de pelo menos duas partes: uma que confere a responsabilidade e outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou a responsabilidade conferida. (Fonte: *Manual de Auditoria Integrada do Escritório do Auditor Geral do Canadá*).

3 Compliance - o conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer.

4 Artigos 44 e 997, VIII, do Código Civil e artigo 120 da LF nº 6.015/73 (Registros Públicos), atualizada pela LF nº 6.850, de 12/11/80 que a compatibilizou com o vigente Código Civil.

entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. A organização da sociedade civil engloba associações, fundações, cooperativas e organizações religiosas, não se exige na Lei de regência certificação para sua atuação.

A nova lei, também chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e como instrumentos de formalização institui os termos de colaboração e de fomento, com diretrizes e procedimentos para regular as relações decorrentes da política de colaboração e fomento entre a administração públicas e tais entidades.

2.3 Associação Civil

A Constituição Federal de 1988 autoriza associações para fins lícitos, sem a interferência do Estado em seu funcionamento⁵. Apenas por decisão judicial tais entidades serão compulsoriamente dissolvidas ou terão suas atividades suspensas, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

A legislação brasileira não concede às organizações da sociedade civil estrangeiras direitos mais amplos que os permitidos às nacionais. Para que uma associação civil estrangeira funcione no país por meio de sucursais, filiais ou agências é necessária autorização do governo brasileiro mediante aprovação de seus Estatutos ou Atos constitutivos⁶.

De acordo com o Código Civil⁷, constituem-se juridicamente as associações pela união de pessoas que se **organizem** para fins não econômicos.

2.3.1 A Constituição das Associações sem fins lucrativos

Primeiramente, o grupo interessado em constituir a associação e outras pessoas afinadas com a causa deve convocar, por todos os meios disponíveis (correspondências, telefonemas, mensagens eletrônicas, jornais etc), uma reunião na qual

5 Artigo 5º, XVII a XXI, CF 88.

6 Artigo 11, § 1º da Lei de introdução ao Código Civil.

7 Artigos 53 a 61 e 2031 (CC).

deverá ser debatida a necessidade ou não de constituir uma pessoa jurídica, sua missão, objetivos, dentre outros.

Uma Associação Civil é constituída por meio de Assembleia Geral (reunião de pessoas para um determinado fim, no caso, a constituição da Associação).

Os participantes da Assembleia de constituição serão os membros fundadores da associação, cabendo-lhes as seguintes decisões:

- aprovação das características da organização (denominação, missão, objetivos, endereço da sede, duração, administração e outros);
- aprovação do Estatuto Social (documento que registra aquelas características e regula o seu funcionamento); e
- eleição dos primeiros dirigentes (pessoas que serão responsáveis pela direção da associação), provisórios ou definitivos.

2.3.2 O Estatuto Social e as características da Associação

O Estatuto Social é o documento que registra as características e o conjunto de regras de uma associação civil sem fins lucrativos⁸. É importante preparar uma proposta de texto para discussão prévia entre os fundadores, para assegurar que o Estatuto Social seja coerente com o propósito, as características e a forma de atuação da entidade a ser criada.

O Estatuto Social deve dispor obrigatoriamente sobre o seguinte:

- a) A denominação, os fins e a sede;
- b) Os requisitos para admissão, demissão e exclusão de associados(as);
- c) Direitos e deveres dos associados(as);
- d) Fontes de recursos para sua manutenção;
- e) O modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos;
- f) As condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução da entidade;
- g) A forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas;
- h) Os critérios de eleição dos(as) administradores(as).
- i) Modo de representação ativa, passiva, judicial e extrajudicialmente;
- j) Se os membros respondem ou não subsidiariamente pelas obrigações sociais;
- k) Destino do patrimônio em caso de dissolução;
- l) Forma e quórum para convocação da assembleia geral.

As Associações Civas sem fins lucrativos têm diferentes composições, com grande variação nas funções e respectivos poderes. Cada entidade deve avaliar o

⁸ Artigos 46 e 54 (CC) c.c. artigo 120 da LF n° 6.015/73 (Registros Públicos), atualizada pela LF n° 6.850, de 12/11/80 que a compatibilizou com o vigente Código Civil.

que é mais prático e coerente para a sua proposta e suas condições específicas de atuação. A única obrigatoriedade é a existência de uma assembleia Geral, instância máxima da associação, a qual é privativamente competente para:

- destituir os administradores;
- alterar o Estatuto.

2.4 Fundações

Fundação privada é a uma pessoa jurídica constituída a partir de um patrimônio destinado por uma pessoa física ou jurídica de direito privado para a realização de um fim social e determinado.

O Código Civil e o Código de Processo Civil disciplinam sua criação⁹, sempre decorrente de iniciativa de seu instituidor, sob duas formas: escritura pública¹⁰ ou testamento¹¹. Naqueles documentos deve constar a dotação de bens livres, com a especificação do fim a que se destina, e opcionalmente a maneira de administrá-la. Sua constituição somente pode estar voltada a fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

2.4.1 A Constituição das Fundações Privadas sem Fins Lucrativos

A primeira providência para a instituição de uma Fundação é a elaboração de um Estudo de Viabilidade. Durante tal estudo o instituidor procede à coleta de dados e informações, que serão apresentados à Promotoria da Comarca, com o objetivo de verificar – *através do patrimônio a ser destinado inicialmente à futura fundação* – a viabilidade da instituição da entidade e sua auto-sustentação.

O segundo passo daqueles a quem o instituidor cometer a aplicação do patrimônio é a formulação do Estatuto da fundação projetada¹², o qual deve ser submetido, em seguida, à aprovação da autoridade competente. Existem condições específicas relativas ao prazo de elaboração do Estatuto. O instituidor deve estabelecê-lo, sendo que a ausência desse limite remete aos 180 dias estabelecidos no Código Civil¹³. Caso isso também não ocorra, a incumbência é transferida ao Ministério Público do Estado, vez que ele, por meio de sua Curadoria, é o responsável pela fiscalização das Fundações com sede na mesma comarca¹⁴.

9 Artigo 62 (CC).

10 Artigos 62 e 215 (CC).

11 Artigos 1857 a 1885 (CC).

12 Artigos 46 e 65 (CC), artigo 764 (CPC) e 120 da LF n° 6015, de 31/12/73 (Registros Públicos).

13 Artigo 65, parágrafo único (CC).

14 Artigo 66 (CC) e artigo 764 (CPC).

Ao analisar o Estatuto, a Curadoria de Fundações do Ministério Público verifica se foram observadas as bases da Fundação e se os bens são suficientes à destinação da entidade, e indica as modificações necessárias, podendo até não conceder aprovação. Enfim, medidas judiciais são aplicáveis de modo que, ao final, o Estatuto esteja adequadamente adaptado ao objetivo do instituidor.

Sob pena de nulidade, o Estatuto da Fundação deve conter:

- a) A denominação, os fins, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver;
- b) O nome e a individualização dos fundadores ou instituidores, e dos diretores;
- c) O modo pelo qual se administra e representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
- d) Os requisitos para a admissão, demissão e exclusão de associados;
- e) Os direitos e deveres dos associados;
- f) As fontes de recurso para sua manutenção;
- g) O modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos e administrativos;
- h) Se o ato constitutivo é reformável no tocante à administração, e de que modo;
- i) Se os membros respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;
- j) As condições para a alteração das disposições estatutárias, para a dissolução e extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio, nesse caso.

O instituidor deve, ainda, proceder à lavratura, no Cartório de Notas, da Escritura Pública de Instituição da Fundação, na qual constam os requisitos necessários à instituição e aprovação pelo Ministério Público.

Tornando-se ilícita, impossível ou inútil à finalidade da Fundação, ou vencido o prazo de sua existência, órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção¹⁵, incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo ou no Estatuto, à outra Fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante.

Observação importante: desde a vigência do atual Código Civil Brasileiro não é mais possível instituir Fundação para fins de educação.

2.5 Entidades Filantrópicas

Entidades Filantrópicas são aquelas que se dedicam à prestação de serviços de caráter assistencial e direto às populações em estado de exclusão social e possuem o

¹⁵ Artigo 69 (CC) e artigo 765 (CPC).

Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, o que presume prova legal de sua constituição no País e efetivo funcionamento há, pelo menos, doze meses anteriores à solicitação do sobredito Certificado¹⁶.

Nos termos do Decreto Federal nº 8.242, de 23/05/2014¹⁷, “considera-se Entidade Beneficente de Assistência Social a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação e que atendam ao disposto na lei que instituiu a certificação¹⁸”.

2.6 Advocacy

O conceito de *Advocacy* está ligado às OSCs, principalmente a partir dos anos noventa, quando estas organizações alcançaram importância mundial fazendo-se representar nas Conferências Internacionais das Nações Unidas, paralelamente à representação oficial dos países. É uma nova concepção para expressar a ação propositiva de organizações da sociedade civil, distinguindo-a de outros tipos de ação política, como a realizada pelos partidos políticos e pelos movimentos sociais.

A noção de *Advocacy* aponta para uma ação coletiva, política, pública e embasada em valores e racionalidades. O termo inglês ainda não conquistou uma tradução própria na língua portuguesa. Diz respeito a uma ação de Advocacia e Defesa em um sentido público, e não em um sentido privado e comercializado. Sentido público, no entanto, que emerge no âmbito da sociedade civil organizada e não do Estado.

Advocacy abre para pensar ações de formulação de legislação e de políticas públicas além do acompanhamento e fiscalização de sua implementação. Refere-se a ações voltadas para o Legislativo, Executivo e Judiciário. Para além do Estado, o termo pode referir-se também a ações voltadas para a sociedade, a exemplo da *Advocacy* junto à mídia.

Constitutivamente impõe-se como uma ação estratégica que visa realizar/contribuir para mudanças nas instituições, nas relações e práticas sociais, as quais demandam e produzem mudanças de valores e de mentalidades. Nesse sentido, considera-se que legislação e políticas públicas constituem vias privilegiadas de mudanças, as quais, nas sociedades democráticas, são cada vez mais compartilhadas com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil.

16 Artigo 3º, § 1º, DF nº 8242, de 23/05/2014.

17 Artigo 1º.

18 LF nº 12.101, de 27/11/09 e suas alterações.

2.7 Voluntariado

De acordo com a legislação vigente¹⁹, serviço voluntário é o prestado por adesão de pessoa física à instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos, de assistência social ou de mutualidade²⁰. Não gera vínculo empregatício²¹, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim, pois é exercido mediante celebração de termo de adesão entre a entidade e o voluntário devendo naquele instrumento constar o objeto e condições de seu exercício²².

Este prestador de serviços poderá ser ressarcido pelas despesas que, comprovadamente autorizadas, realizar no desempenho de suas atividades²³.

Tendo em vista a expressividade e a representatividade do voluntariado, torna-se importante que a entidade mantenha controle, em relatórios gerenciais ou similares, e estabeleça o custo destas atividades em seus orçamentos, considerando, por exemplo:

- Dispêndios gerados por grupos de voluntários dedicados à determinada campanha;
- Locomoção e diárias de conselheiros e diretores não remunerados, dedicados a reuniões internas e/ou externas à organização;
- Viagens a serviços em prol da entidade;
- Auxílios financeiros previstos em Lei.

Esta situação é um exemplo típico de custo econômico, ou seja, bens e serviços economicamente mensuráveis, que poderão servir de comprovação de contrapartida econômica nos termos de colaboração e fomento regulados pela Lei 13.019/14 e alterações²⁴.

A responsabilidade do voluntário, em face de sua adesão, o obriga pessoal e livremente a prestar serviço à instituição. Enquanto vigorar o Termo, é de expectativa da entidade que o voluntário preste os serviços e os prejuízos nascidos de sua omissão são passíveis de serem ressarcidos. Não se trata, também, de qualquer tipo de serviços ou serviços prestados de qualquer maneira.

É de se esperar que o voluntário, dentro dos limites a que se obrigou, preste serviços de boa vontade e de boa qualidade, razoáveis e compatíveis à sua capacidade. Se o voluntário, representando a entidade, causar prejuízos a alguém, essa pessoa pode

19 Leis Federais n.ºs 9.608, de 18/2/98 e suas alterações.

20 Artigo 1º, LF n.º 9.608/98.

21 Artigo 1º, parágrafo único, LF n.º 9.608/98.

22 Artigo 2º, LF n.º 9.608/98.

23 Artigo 3º, parágrafo único, LF n.º 9.608/98 c.c. artigo 457, §§ 1º e 2º da CLT.

24 Artigo 42, V c.c. 35, §1º da LF 13.014/14.

exigir da entidade que esses danos sejam reparados. Em contrapartida, a entidade pode exigir do voluntário o ressarcimento pelos danos causados por sua responsabilidade²⁵.

3. Terceiro Setor: Títulos, Certificados e Qualificações

Extensa gama de legislações existe no país com o fito de reconhecer ações relevantes prestadas cotidianamente à sociedade por uma organização privada. Considerando que a posse de títulos e certificados concede imunidades e/ou isenções tributárias e possibilita às entidades sem fins lucrativos serem beneficiárias de repasses públicos, sintetizamos a seguir, o regramento vigente.

3.1 Utilidade Pública Federal

A concessão do título de Utilidade Pública Federal foi instituída pela Lei nº 91, de 28/08/1935, regulamentada pelo Decreto Federal nº 50.517, de 02/05/1961²⁶.

Todavia a LF nº 13.204/15²⁷ que alterou a LF nº 13.019/14, revogou a LF nº 91 de 28/08/1935, estendendo a todas as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos os benefícios previstos em lei²⁸, independentemente da exigência de cumprir requisitos formais e burocráticos para certificação e titulação de Utilidade Pública Federal.

Observação: o Governo Federal, nos termos do artigo 15, III, do DF nº 99.658, de 30/10/90, reconheceu as entidades consideradas de Utilidade Pública como beneficiárias de doações de materiais e bens considerados antieconômicos, Por meio do DF nº 6.087, de 20/04/07, a redação do referido Decreto foi alterada para também incluir as OSCIPs nessa condição.

3.2 Utilidade Pública Estadual

De modo similar atuou o governo estadual paulista ao promulgar a Lei nº 2.574, em 04/12/1980, estabelecendo requisitos para concessão do título de Utilidade Pública Estadual.

Daquele diploma legal destacamos o igual requisito de prova do efetivo e contínuo funcionamento das interessadas nos três anos imediatamente anteriores ao

25 Artigo 37, § 6º, CF 88.

26 Modificado pelo DF nº 60.931/67.

27 Artigo 9º, I

28 Artigos 84-B e 84-C da LF nº 13.019 e alterações.

29 Artigo 3º, parágrafo único, “c”, DF nº 99.658/90.

requerimento, bem como a exigência de gratuidade dos cargos de diretoria e não distribuição, por qualquer forma, direta ou indiretamente, de lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados³⁰.

A Constituição Estadual³¹ estabeleceu que a Assembleia Legislativa detém a competência exclusiva para a iniciativa de leis para dispor sobre a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado por meio da Emenda Constitucional nº 24/08, contra a qual foi interposta a ADI 4052/08, ainda em fase de julgamento. Portanto, até que se julgue a inconstitucionalidade da Emenda, além dos requisitos previstos na Lei Estadual nº 2.574/80, a declaração de utilidade pública dar-se-á por meio de lei ordinária, cuja iniciativa poderá ser proposta por um ou mais deputados, nos termos da Resolução 833/03 da Assembleia Legislativa.

3.3 Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS

Este certificado destina-se às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação e que atendam ao disposto na lei que instituiu a certificação³². Sua concessão se inicia com requerimento aos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação ou da Saúde, conforme a área de atuação da entidade e tendo em conta a atividade principal definida no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica-CNPJ³³.

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social tem validade de 3 (três) anos, podendo ser renovado, por iguais períodos.

Entre a documentação exigida, importa destacar que as entidades devem realizar sua contabilidade de forma segregada por atividade/projeto/programa etc., de acordo com as normas editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade para entidades de interesse social.

Outra observação importante é a de que a entidade cuja receita bruta anual seja superior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006 (atualmente no montante de R\$ 3.600.000,00), deverá submeter sua escrituração à auditoria independente, realizada por instituição credenciada no Conselho Regional de Contabilidade do seu Estado.

30 Artigo 1º, II e III, tal como disposto no Anexo II ao DF nº 50.517/61.

31 Artigo 24, §1º, item 4, acrescentado pela E.C. nº 24/08, com interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em fase de julgamento - ADI 4052 de 17/03/2008.

32 LF nº 12.101, de 27/11/09 e suas alterações.

33 Relativo à sua atividade principal.

A entidade que obtém esta certificação tem vantagens relacionadas à isenção das contribuições sociais, por exemplo, o que lhe confere maior disposição de recursos, essenciais à consecução de seu objetivo, ainda que captados de forma indireta.

De acordo com o artigo 31 da Lei nº 12.101/2009 “O direito à isenção das contribuições sociais poderá ser exercido pela entidade a contar da data da publicação da concessão de sua certificação”. Seguem alguns exemplos:

1. CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
2. COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
3. PIS/PASEP
4. INSS – parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento

Observação importante: consulte as páginas dos Ministérios, Desenvolvimento Social, Educação, Saúde etc, que agora têm a incumbência de fornecer este certificado; alguns editaram até cartilhas que estão disponíveis para orientar todo o processo de obtenção do CEBAS.

3.4 Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas

O Ministério do Meio Ambiente, por meio do seu Conselho Nacional CONAMA, criou o Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas CNEA, para registrar as entidades sem fins lucrativos atuantes no Brasil, tendo por objeto a defesa do meio ambiente. Este registro é requisito para votar e ser votado como representante de organização da sociedade civil no CONAMA e no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

3.5 Outras qualificações concedidas pelo Poder Público

No presente Manual apresentamos duas formas alternativas de ajuste com entidades do Terceiro Setor – Contrato de Gestão e Termo de Parceria³⁴, sendo que para suas celebrações é necessário que as interessadas tenham previamente obtido certificados de qualificação como: *Organização Social (OS)*, para celebrar *Contrato de Gestão* ou *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)*, para celebrar *Termo de Parceria*, razão pela qual exploramos nos citados itens todos os requisitos e circunstâncias, específicos para suas obtenções. Todavia, importa ressaltar que as sobreditas qualificações distinguem-se da emissão do Título de Utilidade Pública, aplicável para as esferas Estadual e Municipal, já que na esfera Federal, tendo em vista que LF nº 13.204/15 que alterou a LF nº 13.019/14, revogou a LF nº 91

³⁴ Instituídos, respectivamente, pelas LF s nºs 9.637, de 15/05/98 e 9.790, de 23/03/99.

de 28/08/1935, estendendo a todas as organizações sem fins lucrativos os benefícios previstos em lei, independentemente da exigência de cumprir requisitos formais e burocráticos para certificação e titulação de Utilidade Pública Federal.

No caso do título de Utilidade Pública o Estado não se manifesta sobre uma qualidade inerente aos atos constitutivos da organização. Ao conceder o título apenas se confere reconhecimento público a atividades nobres, ou socialmente relevantes, que aquela pessoa jurídica desempenha no seu cotidiano. Completamente diferente é a Qualificação, na qual o Estado apenas atesta uma condição a partir da análise dos Estatutos da organização. Logo, atesta uma condição preexistente ao ato administrativo que a reconhece publicamente.

Isto fica evidente pelo fato de uma associação ou fundação que acaba de registrar seus atos constitutivos no cartório competente, recém nascida para o Direito, possa imediatamente solicitar que a Administração Pública a qualifique, sem que jamais tenha desempenhado qualquer ação relevante e nem mesmo ter sequer dado cumprimento a uma só linha de suas finalidades estatutárias e, ainda assim, só perderá tal qualificação em processo judicial ou administrativo, de iniciativa popular ou do Ministério Público, situação esta que requer intensificação das medidas de acompanhamento, controle e avaliação por parte do Poder Público responsável pela transferência de recursos concedidos.

4 . Terceiro Setor: imunidades, isenções tributárias e benefícios

As entidades sem fins lucrativos são beneficiadas por regulamentações legais específicas que lhes concedem imunidades e isenções tributárias e previdenciárias.

A *imunidade* se caracteriza como proibição constitucional a entes políticos para tributar atos, fatos ou determinadas pessoas, enquanto que *isenção* é renúncia ou favor legal do Estado configurado pela desobrigação de pagamento de determinado tributo, observados os requisitos normativos de legislação específica. As diferenças essenciais entre ambos institutos jurídicos podem ser balizadas no seguinte quadro comparativo:

IMUNIDADE	ISENÇÃO
Prevista na Constituição Federal.	Determinada por legislação infraconstitucional.
Não pode ser revogada.	A qualquer tempo poderá ser revogada.
Inexiste fato gerador de obrigação tributária.	A obrigação tributária ocorre, porém a entidade é dispensada de sua quitação.
Inexiste direito de cobrar tributos.	Há o direito de cobrar tributos; no entanto por disposição legal, não é exercido.

A Constituição Federal prevê imunidades tributárias nos seguintes dispositivos:

Artigo 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

VI - instituir impostos sobre:

...

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

...

§ 4º As vedações expressas no inciso VI, alíneas “b” e “c”, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

Tais benefícios estão regulamentados pelas legislações das três esferas de Poder aplicáveis a cada caso, como por exemplo:

- Código Tributário Nacional;
- Legislação do Imposto de Renda;
- Legislação Previdenciária;
- Legislação sobre: Cofins, PIS, IPI, Imposto de Importação, Contribuição Social sobre o Lucro, ICMS, IPVA, IPTU e ISSQN.

As limitações da competência tributária à União, Estados, Distrito Federal e Municípios dão imunidade a instituições de educação ou de assistência social, desde que observados o disposto nos artigos 9º, IV c.c. artigo 14, I a III do CTN.

Importante anotar que entidades poderão perder alguns benefícios fiscais ou não obter títulos de utilidade devido a limitações impostas pelo Poder Público nas seguintes circunstâncias:

- a entidade que remunerar seus dirigentes não poderá pleitear o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, qualificação esta necessária para o requerimento de imunidade da quota patronal do INSS e exigíveis para celebração de convênios com órgãos públicos;
 - com exceção das qualificadas como OSCIP, a entidade não obterá imunidade ou isenção ao Imposto de Renda, pois a Receita Federal condiciona estes benefícios à não remuneração dos dirigentes;
- o artigo 34 da LF n° 10.637, de 30/12/02, prevê isenção do Imposto de Renda às entidades qualificadas como OSCIP's quando a remuneração de*

seus dirigentes decorra somente de vínculo empregatício. Há uma ressalva, no entanto, quanto ao valor do salário, que não pode ser superior, em seu valor bruto, ao limite estabelecido para a remuneração dos servidores do Poder Executivo Federal e deve respeitar os valores praticados no mercado de trabalho de atuação da entidade.

Além disso, cumpre observar que a concessão de imunidades e isenções garantidas pelas Leis vigentes está condicionada à apresentação da escrita de receitas e despesas em livros revestidos de formalidades contábeis capazes de garantir a sua exatidão, devendo os dirigentes e controladores das entidades do Terceiro Setor estar atentos às Normas Técnicas do CFC.

Necessário destacar aqui que a LF nº 13.019/14 e alterações em seu artigo 84-B itemiza benefícios a que fazem jús as Organizações da Sociedade Civil, independentemente de certificação, a saber:

- Receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta;
- Receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- Distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio.

5. Ação Governamental: a fase decisória

Quando há previsibilidade de insuficiência de recursos humanos e materiais para a consecução de serviços públicos essenciais ou contingenciamento de gastos impostos pela responsabilidade fiscal e, ao se considerar o efetivo interesse de participação dos cidadãos (ONGs) no partilhamento destas responsabilidades – *permanentes na função governamental* –, qual seria o melhor caminho para garantir a otimização na aplicação dos recursos governamentais disponíveis?

A resposta a esta tão importante questão merece intensa reflexão. Decidir pelo enxugamento da máquina estatal requer, ao mesmo tempo, que a transferência de atividades, via privatizações ou instituição de parcerias com a iniciativa privada (não lucrativa, *in casu*) possa oferecer melhores garantias de atendimento à demanda por serviços públicos constitucionalmente atribuídos ao governo.

Esse posicionamento tem identidade com opinião do Conselheiro Decano deste Tribunal, Dr. Antonio Roque Citadini³⁵, ao asseverar que:

³⁵ Artigo publicado na Revista do TCESP, nº 115 – julho-agosto/2006, p. 37/38.

“A redução do papel do Estado há de guardar muita coerência com o mínimo exigível para que possa atender às necessidades básicas da população, combinando isto com a permanente preocupação do governo não só na melhoria da qualidade de vida de seu povo, mas, também, no aparelhamento necessário à prevenção e atendimento de situações inesperadas.

É preciso que haja previsão e efetiva exigência do governo para que os particulares que assumem atividades antes geridas só pelo Estado estejam preparados para, nas situações adversas, dar à população respostas adequadas e a tempo.

O Estado tem sempre o dever de agir preventivamente e no acompanhamento efetivo para que haja normalidade na vida da sociedade. Ao permitir que particulares exerçam determinadas atividades deve fazê-lo sem se descuidar do controle que lhe cabe ter sobre as ações que trazem consequências na vida da população. Assim, a energia elétrica não pode faltar porque a companhia particular está discutindo com as seguradoras a indenização de seu prejuízo.

Não é possível aceitar que o particular tenha concessões e permissões para realizar atividades essenciais, obtendo lucros desarrazoados e deixando ao Estado e à população os custos financeiros e irreparáveis nas situações adversas que surjam. Tê-los razoável exige efetuar gastos de manutenção necessários à permanente condição de aceitabilidade dos serviços prestados e à previsão de ações de emergência, indispensáveis para a normalidade da vida da população.

É inaceitável, assim, que enquanto o permissionário/concessionário não mexe em seu lucro porque não realiza ações até indispensáveis, preventivas e de manutenção, o Estado seja chamado a agir quando ocorre uma situação inesperada, e aí tenha de dispender recursos que deveriam ser destinados às áreas fundamentais, como saúde, educação, habitação.”

Sob aspectos jurídicos, econômicos e financeiros, verifica-se que os princípios norteadores da Administração Pública derivam da ordem constitucional, sendo conhecidos como os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência³⁶. Observada a prevalência destes fundamentos para inter-relações com entidades do Terceiro Setor, constata-se também que as funções de agente

³⁶ Artigo 37, “caput”, CF 88.

normativo e regulador da atividade econômico-financeira foram atribuídos ao Governo³⁷ para o exercício, na forma da Lei, das ações de planejamento, incentivo e fiscalização, sendo o primeiro determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Dos preceitos enunciados, conclui-se que normas jurídicas disciplinam diretrizes e bases para a prática da administração financeira e para o planejamento do desenvolvimento equilibrado das comunidades que deve estar devidamente incorporado a outros planos nacionais ou regionais e compatibilizado com as prioridades identificadas e eleitas pelos administradores públicos. Tal regulação mostra tendências participativas conjuntas do Estado e da sociedade na solução dos problemas coletivos³⁸, exemplificadas por decisões aplicáveis às negociações com entidades privadas sem fins lucrativos tais como:

- Incentivos à prestação de serviços sociais e assistenciais, diretamente geridos pela comunidade, com apoio e cooperação financeira governamental;
- Maior preocupação com os resultados obtidos nas atividades públicas delegadas às entidades privadas sem fins lucrativos, avaliáveis por controles de eficiência, da produtividade e da economicidade³⁹;
- Novas formas de responsabilização dos agentes públicos por atos administrativos, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal que regula a destinação de recursos para a iniciativa privada, voltada a ações de interesse coletivo⁴⁰;
- Expansão dos mecanismos de participação da coletividade nos serviços de utilidade e de interesse públicos e no controle social da administração;
- Incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação⁴¹;
- Estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade⁴²;
- Ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos⁴³;

37 Artigo 24, CF 88.

38 Artigos 21, IX; 30, VI a VIII; 43; 48, II; 74, I e II; 84, XXIII; 174, § 1º; 182; 198, III; 204, II; 205 e 227, § 1º, todos da CF 88.

39 Artigo 6º, II da LF nº 13.019/14.

40 Artigos 17 e 26 da LRF (LCF 101/00).

41 Artigo 6º, III da LF nº 13.019/14.

42 Artigo 6º, V da LF nº 13.019/14.

43 Artigo 6º, VI da LF nº 13.019/14.

- Sensibilização, capacitação, aprofundamento e aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil⁴⁴;
- Adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas⁴⁵;
- Promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social⁴⁶.

De fato, para a sociedade, a transparência dos negócios públicos torna-se patente se observados e estritamente reconhecidos os princípios da moralidade, publicidade e legitimidade. Aos cidadãos interessam, em qualquer programa governamental, que não sejam beneficiadas entidades inidôneas ou altamente lucrativas em detrimento às associações de fins comprovadamente filantrópicas; que se estabeleça e se justifique, enfim, a relação existente entre o dinheiro investido, para quais extratos sociais os recursos foram destinados e quantos se beneficiaram da ação estatal⁴⁷.

Para efeitos fiscais, a melhor transparência tem sua evidência em planejamentos detalhadamente explícitos nos elementos constitutivos do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias, todos refletidos no Orçamento Anual⁴⁸.

E ao Poder Público, em obediência a este valor de publicidade, incumbe o dever de incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas nas etapas de elaboração e aprovação dessas peças de planejamento⁴⁹, de tal forma que, na prática, tais participações sejam realmente asseguradas com a realização de reuniões em datas, locais e horários que proporcionem o comparecimento da população, podendo contar com o uso de coleta de sugestões pelos meios eletrônicos (página de consulta pública na Internet, Redes Sociais), ou mesmo, com a organização de reuniões setoriais, por temas de governo (saúde, educação, assistência social etc), com as organizações da sociedade civil, antes mesmo das audiências públicas obrigatórias.

De forma geral, a abrangência dos dispositivos constitucionais que regem a matéria estabelece condições específicas para elaboração do Orçamento, que deverá estar integrado aos seguintes instrumentos jurídicos:

44 Artigo 6º, VII da LF nº 13.019/14.

45 Artigo 6º, VIII da LF nº 13.019/14.

46 Artigo 6º, IX da Lei 13.019/14.

47 Artigos 48 e 49 da LRF (LCF 101/00).

48 Artigos 165 a 169, CF 88.

49 Artigo 48, Parágrafo único, I da LRF (LCF 101/00).

- PLANO PLURIANUAL (PPA)
 - ✓ Qualquer programa de governo, de médio ou longo prazo, pertinente a investimentos ou a despesas de caráter continuado deverá estar inserido neste Plano, inclusive os passíveis de gestão por entidades do Terceiro Setor;
 - ✓ Com autorização legislativa, o Plano Plurianual estabelecerá objetivos, diretrizes, metas e períodos para execução da política governamental⁵⁰.

- DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)
 - ✓ Legalmente estabelecidas, antecedem e orientam a organização do orçamento anual e explicam de que forma serão executados, em cada exercício, as metas, prioridades e objetivos da administração.
 - ✓ A fixação das diretrizes orçamentárias é concebível como momento ideal para debates e determinação de quais despesas, investimentos e finalidades deverão compor a proposta orçamentária do Executivo. Inicia-se nesta oportunidade o processo de transparência, embasado em um ordenamento legal, incentivador da participação popular em audiências públicas para a obtenção da melhor satisfação das necessidades coletivas⁵¹.
 - ✓ As diretrizes orçamentárias não contemplam medidas incompatíveis com o Plano Plurianual e por isso, logicamente, seus conteúdos estarão também vinculados ao contido na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵².

- LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)
 - ✓ A Lei Orçamentária contempla toda a política governamental projetada no Plano Plurianual (PPA) e detalhada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Sob o crivo do Legislativo, a Lei de Meios (LOA) estima arrecadações e autoriza gastos governamentais, necessários à materialização, por etapas, dos planos administrativos;
 - ✓ Na fase de execução do orçamento, os controles internos e externos verificam a regularidade das autorizações e realizações da Receita e da Despesa;
 - ✓ Quanto ao cumprimento dos programas traçados previamente pelo Executivo, torna-se importante que os mesmos controles internos e externos⁵³ estabeleçam confrontos, pautados nos dispositivos do Orçamento, do Plano Plurianual (PPA) e das Diretrizes Orçamentárias (LDO) com o fito de consignar a correta execução do planejamento e a efetiva lisura da ação governamental.

50 Artigo 167, § 1º, CF 88.

51 Artigo 48, parágrafo único, LRF (LCF nº 101/00).

52 Artigo 166, § 4º, CF 88.

53 Artigos 31 e 74, CF 88.

Os projetos estatais que facultem ao Terceiro Setor a condição de permissionário para exercício de atividade pública, mediante regime de repasses, devem preliminarmente ater-se ao **estudo de viabilidade**, fundamentado na percepção da finalidade, do perfil de trabalho e do desempenho global da entidade interessada. Esta seletividade compreende também uma **avaliação institucional sobre atividades anteriormente exercidas** e envolve o monitoramento de projetos sociais, de **planos e metas globais** bem como dimensionamento da capacidade do futuro ente parceiro na captação de fundos junto à iniciativa privada; do nível de **aprovação de projetos** negociados; da implantação de projetos de geração de renda e de possíveis resultantes qualitativas e quantitativas decorrentes das aplicações de recursos repassados pelo Estado. Considere-se ainda que deve ocorrer **avaliação do grau de vulnerabilidade dos projetos**, ou seja: suas susceptibilidades em relação a perdas; utilização não autorizada de recursos; apropriações indevidas; desperdícios; erros nos relatórios e informações; atos ilegais ou antiéticos e opiniões públicas adversas ou desfavoráveis.

De acordo com a LF nº 13.019/14 e alterações⁵⁴, a Administração deverá manter em sítio oficial na internet a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento em decorrência das diretrizes de transparência preceituadas pela Lei de Transparência Fiscal (L.C.F. 131/09) e pela Lei de Acesso à Informação (L.F. 12.527/11)⁵⁵.

Uma vez determinados e executados os ajustes com organizações da sociedade civil, Termos de Parceria, e Contratos de Gestão e os Termos de Colaboração ou de Fomento, como veremos no próximo item, compete ao órgão público concessor elaborar Parecer Conclusivo (vide item 10.4 deste manual), descritivo sobre a comprovação de contas apresentadas pelo ente beneficiário, prescrição esta contida nas Instruções vigentes do TCESP, onde se deve opinar não somente sobre a exatidão das contas apresentadas, mas também aferir-se o cumprimento das cláusulas pactuadas, evidenciados por indicadores comparativos entre os resultados desta “terceirização” e as metas fixadas pelo Administrador Público para a política governamental que corresponda à atividade realizada pelo parceiro com os recursos repassados.

A aplicação dos índices, a seguir sugeridos, aquilatam a gestão operacional e financeira das entidades parceiras por meio de avaliações de desempenho no gerenciamento; estabelecimento de críticas comparadas entre resultados, gastos previstos e realizados; adequação e compatibilidade na aplicação de materiais e recursos humanos e podem fundamentar pareceres conclusivos governamentais:

⁵⁴ Artigo 10 da LF nº 13.019/14 e alterações.

⁵⁵ Artigo 8º, §1º, II da Lei 12.527/11.

ÍNDICES DE EFETIVIDADE DE GESTÃO (RESULTADO)

FÓRMULA	INDICAÇÃO	FINALIDADE
(déficit de crianças em creche) Percentual de redução obtido/ Percentual pretendido	Efetividade dos resultados obtidos	Avalia a relação entre os resultados (impacto observado) e os objetivos (impacto esperado). Por exemplo, uma redução do déficit de crianças em creches apurado em relação à redução pretendida.
(Redução da taxa de mortalidade infantil) Percentual de redução obtido/Percentual pretendido	Efetividade dos resultados obtidos	Avalia o percentual de redução da taxa de mortalidade infantil em decorrência de ações executadas como enriquecimento nutricional, acompanhamento à gestante.

ÍNDICES DE EFICIÊNCIA DE GESTÃO

FÓRMULA	INDICAÇÃO	FINALIDADE
Despesa Realizada / Número de Beneficiários	Eficiência na aplicação dos recursos	Avalia o valor gasto por beneficiário. Pode se tratar de recuperação de crianças de rua, de gastos por crianças em escola, por idoso em lares de apoio, pacientes em hospital etc.
Despesa Realizada / Área demarcada	Eficiência na aplicação dos recursos	Avalia o valor unitário gasto por área demarcada, quando se tratar de projeto indígena. Substituindo-se por área apenas, tem-se o gasto unitário por área de atuação.
Custo Orçado / Custo Realizado x (100)	Eficiência no controle dos recursos	Avalia a capacidade de previsão e planejamento. É interessante que seja feito por projetos.
Área construída em m ² / Beneficiários	Eficiência da estrutura física	Avalia a acomodação dos beneficiários por metro quadrado.
Ativos / Beneficiários	Eficiência na distribuição de ativos diversos	Avalia os resultados alcançados na aplicação de ativos, tais como medicamentos, vacinas, cestas básicas, material escolar etc.

ÍNDICES FINANCEIROS E ECONÔMICOS

FÓRMULA	INDICAÇÃO	FINALIDADE
Ativo Circulante / Passivo Circulante	Liquidez Corrente	Ativos circulantes disponíveis para liquidar obrigações de curto prazo.

ÍNDICES FINANCEIROS E ECONÔMICOS		
Disponível / Saldo de Projetos	Liquidez Específica	Expressa o montante de recursos disponíveis para cumprir as atividades do projeto no período seguinte.
$IPL = AP \times 100 / PL$	Grau de Imobilização	Indica o percentual de imobilização do patrimônio social.
$PC \times 100 / PL$	Grau de endividamento	Índice que expressa endividamento em curto prazo.
$PC + ELP \times 100 / PL$	Grau de endividamento geral	Percentual de endividamento total.
Despesa Realizada / Receita Recebida x (100)	Relação despesa realizada dos projetos e as receitas recebidas	Expressa o percentual das despesas efetivamente realizadas em relação às receitas recebidas no período. Deve ser analisado em separado das doações não governamentais vinculadas a projetos e dos recursos próprios da entidade.
Gratuidade / Despesa Total x (100)	Relação gratuidade e despesas totais	Avalia o percentual de gratuidades concedidas no período em relação às despesas totais.
Gratuidade / Receita Total x (100)	Relação gratuidade e receitas totais	Avalia o percentual de gratuidades recebidas no período em relação às receitas totais.
Despesas por atividade ⁵⁶ / Despesa Total x (100)	Participação de cada atividade nas despesas totais	Avalia o nível de representatividade de cada atividade nas despesas totais.
Receitas por atividade / Receita Total x (100)	Participação de cada atividade nas receitas totais	Nível de representatividade das rendas em relação à receita total.
Receitas Próprias / Receita Total x (100)	Esforço de captação própria pela entidade	Avalia a capacidade de a entidade gerar renda própria em relação às rendas totais.

5.1 Situações fáticas que impedem os repasses ao Terceiro Setor

1. *Delegação das funções de regulação, de fiscalização, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado; (exemplo: OSCs que administram aldeias indígenas; cadeias e/ou centros de detenção);*

⁵⁶ Atividade = projeto (objeto do repasse).

2. *Prestação de serviços ou de atividades cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado; Contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado;*
3. *Contratação de apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de materiais consumíveis ou outros bens*
4. *Inexistência de critérios de escolha; descabida discricionariedade do gestor;*
5. *Plano de trabalho pouco detalhado;*
6. *Não aposição de metas de execução;*
7. *Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos;*
8. *Ausência de projeto básico;*
9. *Projeto básico incompleto ou com informações insuficientes: falta ou insuficiência de padrões para mensuração de custos (exemplos: crianças por creche; doente mental em casas de recuperação);*
10. *Falta de comprovação da existência de contrapartida, quando prevista⁵⁷*
11. *Orçamento subestimado ou superestimado;*
12. *Objetos caracterizados apenas por obtenção de serviços junto ao setor privado ou mera contratação de mão de obra;*
13. *Administrações que se servem de OSCs para furtar-se ao procedimento licitatório e/ou realização de concurso;*
14. *Entidade que estatutariamente declara finalidade não lucrativa, todavia não atende integralmente ao disposto no artigo 12 da LF n° 9.532/97 que considera sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento de seus objetivos sociais;*
15. *Entidade irregularmente constituída, ou, se estrangeira, sem autorização para funcionar no território nacional;*
16. *Entidade omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;*
17. *Entidade que tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;*
18. *Entidade com contas rejeitadas pela administração pública nos últimos 5 (cinco) anos, enquanto não for sanada a irregularidade que motivou a*

⁵⁷ Artigo 35, §1º c/c artigo 42, V da LF nº 13.019/14 e alterações.

rejeição e não forem quitados os débitos que lhe foram eventualmente imputados, ou for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição, ou ainda a apreciação de contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

19. *Entidade que tenha sido punida com uma das sanções de suspensão e declaração de inidoneidade previstas na Lei Federal de Licitações (L.F. 8666/93) e na Lei Federal nº 13.019/14 e alterações, pelo período que durar a penalidade;*
20. *Entidade e dirigentes com contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos nos casos de Termos de Colaboração e Fomento e Acordos de Cooperação⁵⁸;*
21. *Dirigente responsabilizado por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;*
22. *Dirigente considerado responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.*

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publica mensalmente no Diário Oficial do Estado e divulga em seu sítio na Internet a relação de apenados nas situações de impedimento ou declaração de inidoneidade para licitar com Administração Pública e a relação de entidades impedidas ou suspensas de receber repasses do Estado ou dos Municípios, bem como dos responsáveis com contas julgadas irregulares.

6. Repasse de recursos públicos ao Terceiro Setor

O fortalecimento do Terceiro Setor nos dias atuais está diretamente ligado à expansão e qualificação de suas atividades; das ações que implicam na produção e disseminação de informações sobre o que é e o que faz, e neste sentido, as condições defendidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo foram confirmadas no regime jurídico da LF nº 13.019/14 e alterações, regulamentada, na esfera Federal, pelo Decreto Federal 8.726/16 e no Estado de São Paulo pelo Decreto Estadual nº 61.981/16.

A aplicação da LF nº 13.019/14 e alterações para a área municipal vigorará a partir de 01 de janeiro de 2017.

Esta Lei estabeleceu como fundamentos para as relações com o terceiro setor, a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade

⁵⁸ Artigo 39, incisos VI e VII da LF 13019/14 e alterações.

civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação e interesse público além dos demais princípios constitucionais aplicáveis e dos relacionados a seguir:

- Reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- Solidariedade, cooperação e respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
- Promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- Direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- Integração e transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- Valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- Promoção e defesa dos direitos humanos;
- Preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- Valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- Preservação e valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

No contexto desses fundamentos reafirmamos ainda aspectos de melhoria da qualidade e eficiência da gestão organizacional e dos programas sociais, incremento da base de recursos (financiamento) e sustentabilidade das entidades do Terceiro Setor.

Todavia, independentemente da forma legal de fazer chegar os recursos às entidades qualificadas, é o efetivo **planejamento do repasse e a elaboração de um competente plano de trabalho** que vão determinar o sucesso da parceria Poder Público *versus* Entidades sem fins lucrativos – na realização de atividades que, em princípio, deveriam ser realizadas apenas pelo primeiro.

A ausência de um plano de trabalho ou sua deficiência tem ocasionado reiteradas reprovações nos julgamentos efetuados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos exames dos ajustes celebrados pelo Poder Público com o Terceiro Setor⁵⁹.

A propósito destacamos alguns preceitos:

- O valor do repasse só pode contemplar *o custo efetivo* para atendimento das demandas e cumprimento das metas;

59 TC-001441/006/08; TC-00937/009/08; TC-032837/026/08; TC-001125/014/12.

- O Poder Público deve calcular o custo *per capita* do atendimento e repassar verbas de acordo com o volume previsto para atendimentos/realizações, cujos preços sejam compatíveis com os do mercado e/ou os fixados setorialmente;
- A entidade não pode ser 'sustentada' pelo Poder Público;
- O valor dos repasses presta-se, tão somente, a custear os serviços públicos por ela assumidos e realizados;
- Na fase de planejamento do repasse, que deve necessariamente anteceder a celebração do ajuste (Convênio, Contrato de Gestão, Termo de Parceria, Termo de Colaboração ou de Fomento e Acordos de Cooperação) e, mesmo antes da elaboração da lei que aprova o repasse, (Auxílio, Subvenção ou Contribuição) o Poder Público deve avaliar e efetivamente demonstrar, por meio de relatório circunstanciado no processo próprio, as vantagens econômicas da delegação das atividades às entidades. A Administração deve comparar os custos e demais recursos que estão sendo previstos para desenvolver a atividade a ser delegada, com aqueles que utilizaria se as mesmas atividades fossem realizadas diretamente, por sua própria estrutura, devendo, para tanto, ter como parâmetro as séries históricas das mesmas atividades realizadas por suas unidades, conforme o caso.
- Quando não houver experiência anterior que possa servir à comparação, deve o Poder público efetuar pesquisas de composição dos valores e recursos envolvidos, destinadas a comprovar o benefício da decisão de repassar os recursos.
- O que importa e valida a parceria é a comprovação de que, naquele momento e sob aquelas circunstâncias, obter o serviço de forma indireta é o que representa a maior vantagem para a Administração.

Não se pode perder de vista, também, é que este terceiro estará substituindo o Estado no desenvolvimento da atividade, e isso necessariamente deve resultar numa execução igual ou melhor do que a que se faria utilizando os meios diretos da Administração.

Em resumo, são estas as condições que possibilitam comprovar se há vantagem nos repasses públicos às entidades do terceiro setor.

- O acesso aos recursos públicos deve ser restrito apenas às entidades que preencham as condições necessárias, avaliáveis precedentemente à aprovação dos ajustes e aferíveis por sua legalidade e pelos resultados previamente comparados, entre aqueles alcançados pela gestão governamental (execução direta) e os já obtidos pela entidade beneficiária;
- Os ajustes legalmente autorizados, se firmados, necessitam ser precisos quanto ao seu objeto, bem como fiéis ao estabelecimento claro das metas a serem atingidas e ainda, à existência de fato e sustentabilidade do ente

parceiro, fatores estes que permitirão acompanhamento e avaliação dos órgãos públicos e da sociedade sobre:

- A efetiva confiabilidade na prestação dos serviços;
- O atingimento dos indicadores para aferição do cumprimento dos programas aprovados nas peças de planejamento do governo;
- A otimização dos recursos;
- A excelência dos serviços prestados; e
- A segurança para elaboração de pareceres conclusivos sobre a aplicação dos recursos repassados.

Até o ano de 1998 as alternativas para o Terceiro Setor se relacionar com o Poder Público estavam previstas nas Leis Federais 4.320/64 e 8.666/93. Destas Leis destacamos, nos próximos subitens, os **Auxílios, Subvenções e Contribuições**; os **Convênios** e os **Contratos** celebrados com prévia dispensa de licitação.

6.1 Auxílios / Subvenções / Contribuições

Além da autorização em lei específica e dos critérios definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como previsão na Lei Orçamentária com dotações específicas para concessão de Subvenções, Auxílios e Contribuições a entidades privadas, sem fins lucrativos, destinadas a atender serviços, investimento ou manutenção de entidades privadas não lucrativas⁶⁰, deverá ser formalizado termo de colaboração ou de fomento⁶¹, ainda que seja inexigível o chamamento público nas hipóteses descritas na LF nº 13.019/14 e alterações⁶².

Ainda, em relação às transferências voluntárias efetuadas pela administração pública a favor das organizações da sociedade civil, deverão ser atendidas as regras estabelecidas pela Lei Federal nº 13.019/14 e alterações cujos procedimentos serão comentados neste Manual no item que trata dos Termos de Colaboração e de Fomento e Acordos de Cooperação, excluídos os repasses excepcionados no artigo 3º da LF nº 13.019/14 e alterações.

Consoante legislação financeira⁶³, observa-se que a Lei Federal nº 4.320/64 aplicável ao ente público classificou *Auxílios* como Despesas de Capital, *Subvenções* como Despesas Correntes e *Contribuições* nas duas categorias econômicas da

60 Artigo 12, § 3º, I e § 6º; artigo 16, parágrafo único e artigo 17, todos da LF nº 4.320/64.

61 Artigo 31, inciso II c.c. § 4º do artigo 32, ambos da LF nº 13.019/14 e alterações.

62 Artigo 31 caput e inciso II.

63 Artigo 24, I, § 4º, CF 88.

Despesa. O Decreto Federal nº 93.872, editado em 23 de dezembro de 1986⁶⁴ atualizou, consolidou a norma existente e discriminou condicionamentos para cooperação financeira com o Terceiro Setor, a seguir compilados:

6.1.1 Concessão de Auxílios, Subvenções e Contribuições

- Os **auxílios** se destinam a entidades de direito público ou privado sem finalidade lucrativa⁶⁵;
- O **auxílio** deriva diretamente da Lei de Orçamento⁶⁶;
- A **subvenção** se destina a cobrir despesas de custeio, distinguindo-se a subvenção social a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa, da subvenção econômica a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril⁶⁷;

Observação: *Subvenção não se confunde com Contribuição, pois esta última configura despesa que não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, inclusive a destinada a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente.*

- A **subvenção social** visando prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, será concedida sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica⁶⁸;
- O valor da **subvenção social**, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados⁷⁰;
- Conforme já mencionado, além dos preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64, as concessões efetuadas sob essas formas de repasses (auxílios, subvenções e contribuições) devem observar o regime jurídico estabelecido para as parcerias voluntárias reguladas pela Lei Federal nº 13.019/14 e alterações;

64 Dispõe sobre a Unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências.

65 Artigo 63.

66 Artigo 63, § 1º (ref. artigo 12, § 6º, LF nº 4320/64).

67 Artigo 59 (ref. artigo 12, § 3º, I e II, LF nº 4320/64).

68 Portaria Interministerial nº 163, de 04/05/2001.

69 Artigo 16, LF nº 4320/64.

70 Artigo 16, LF nº 4320/64.

- As regras, procedimentos e os instrumentos formalizadores desses tipos de repasses serão comentados neste Manual no item que trata dos Termos de Colaboração e de Fomento e Acordos de Cooperação.

Observações⁷¹:

- *entidades como creches, asilos, hospitais, escolas privadas e outras, para estarem aptas a receber subvenção, devem protocolar junto ao órgão concessor informações prévias sobre suas unidades de serviço, tais como o número de vagas e o tipo de atendimento, o número de consultas-dia e o número de leitos, o número de vagas para cada série, que podem ser postas à disposição, para serem atendidas mediante os recursos provenientes da subvenção social;*
- *por unidade de serviços deve-se entender a quantidade de serviços a que as entidades privadas podem atender dentro do parâmetro de eficiência fixado pelo órgão ou entidade pública para a concessão da subvenção social;*
- *a mensuração do valor da subvenção deve estar calcada na existência de mecanismos adequados e confiáveis para permitir comparação e avaliações precisas. Idoneidade e respeitabilidade são atributos complementares a considerar para decidir no momento em que se tiver que julgar a liberação ou não de uma subvenção para qualquer instituição.*

- Sem prejuízo das disposições previstas em leis específicas, a concessão de **subvenção social** só poderá ser feita se a instituição interessada possuir, entre outras, as seguintes condições⁷²:
 - a) ter sido fundada em ano anterior e organizada até o ano de elaboração da Lei de Orçamento;
 - b) não constituir patrimônio do indivíduo;
 - c) dispor de patrimônio ou renda regular;
 - d) não dispor de recursos próprios suficientes à manutenção ou ampliação de seus serviços;
 - e) comprovar seu regular funcionamento e a regularidade de mandato de sua Diretoria;
 - f) ter sido considerada em condições de funcionamento satisfatório pelos órgãos competentes de fiscalização;
 - g) ter prestado contas da aplicação de subvenção ou auxílio anteriormente recebido sem vícios insanáveis.

71Cruz, Flávio (Coordenador). Comentários à LF nº 4.320/64 (artigo 16). Ed. Atlas, 3ª Ed., 2003.

72 Artigo 60, § 3º (ref. artigo 17, LF nº 4.320/64).

Observações

- *Os órgãos ou entidades públicas responsáveis pela concessão de Subvenções sociais, ao receberem o pedido das instituições que prestam serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, devem atender a dois requisitos básicos:*
 1. *efetuar a fiscalização para verificar se as condições de funcionamento são satisfatórias;*
 2. *atestar que os custos das unidades de serviços a serem prestados ou postos à disposição são mais econômicos e atendem aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados.*
 - *A regra visa preservar o erário público quanto à má utilização dos recursos e à qualidade dos serviços que serão fornecidos à população por meio de subvenção. Deve-se evitar, ainda, o intervencionismo, o tutelamento e a intermediação de parlamentares nos processos de liberação de subvenções sociais, pois esta prática, aparentemente legítima, aumenta o clientelismo e deturpa a finalidade das finanças públicas em função da falsa ideia de patrocínio que transmite aos beneficiários.*
-
- A **subvenção social** será paga através da rede bancária oficial, ficando a beneficiária obrigada a comprovar, no ato do recebimento, a condição de prova de seu regular funcionamento e da regularidade do mandato de sua Diretoria, mediante atestado firmado por autoridade pública do local onde sejam prestados os serviços⁷³;
 - Somente será concedida **subvenção** à entidade privada que comprovar sua capacidade jurídica e regularidade fiscal;
 - As **contribuições** se destinam à entidade de direito público ou privado, sem finalidade lucrativa⁷⁴;
 - A **contribuição** será concedida em virtude de lei especial, e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido pelo Poder Público⁷⁵.

Observações:

1. *Neste Manual reunimos algumas situações fáticas que **impedem** a realização de repasses a entidades sem fins lucrativos;*
2. *Na gestão contábil desses recursos, atentar, ainda, para a Resolução CFC nº 1409, de 21/09/2012, que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro.*

73 Artigo 60, § 4º

74 Artigo 63 (ref. artigo 12, § 2º, LF nº 4320/64).

75 Artigo 63, § 2º (ref. artigo 12, § 6º, LF nº 4320/64).

6.1.2 Avaliação da aplicação dos recursos repassados

O subitem anterior reuniu detalhes específicos sobre as definições e requisitos para concessão dos auxílios, subvenções e contribuições, sendo certo que ações governamentais são necessárias para acompanhamentos e avaliações e, ao encerramento de cada exercício, aprovação da efetiva e integral aplicação dos respectivos repasses financeiros, o que engloba a obrigação de emitir *parecer conclusivo*, cujo conteúdo mínimo encontra-se detalhado neste Manual.

Ao Tribunal de Contas foi constitucionalmente atribuída competência para também apreciar as prestações de contas dos recursos públicos colocados à disposição das entidades beneficiárias.

Os órgãos concessionários devem providenciar a remessa de cópias dos documentos ao TCESP solicitados nas Instruções vigentes, nos momentos ali definidos, além de manter arquivo de documentos comprobatórios continuamente atualizado para atendimento de qualquer requisição ou exame *in loco*, seja em suas dependências ou junto às entidades.

É importante destacar que neste Manual inserimos considerações sobre o poder-dever das Administrações e demais órgãos de fiscalização quanto à análise de todos os tipos de ajustes com entidades sem fins lucrativos tipificadas como integrantes do Terceiro Setor.

Observação:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁷⁶ sumulou acerca de achados que envolvem repasses sob as classificações de Auxílios e Subvenções, a saber:

SÚMULA Nº 1 - Não é lícita a concessão de subvenção para bolsa de estudo e assistência hospitalar com caráter personalíssimo.

SÚMULA Nº 2 - É inconstitucional a aplicação de Auxílios ou Subvenções, direta ou indiretamente na manutenção de culto religioso.

SÚMULA Nº 3 - Não é lícita a concessão de Auxílios e Subvenções a entidades com fins lucrativos ou com a finalidade específica de valorização patrimonial.

SÚMULA Nº 4 - As despesas somente poderão correr a conta da destinação constante do ato concessório.

6.2 Convênios

Caracterizaram-se como uma das formas mais tradicionais de participação da Sociedade Civil na execução de atividades públicas até a edição das Leis Federais

⁷⁶ TCA's 63.433/026/90 (Resolução nº 6/91 - DOE de 18/06/91); 13.754/026/95 (Resolução nº 3/95 - DOE de 02/11/95) e 29.268/026/05 (Resolução de 19/12/05 - Comunicado SDG nº 28/05 - DOE de 20/12/05).

que instituíram os Contratos de Gestão⁷⁷, os Termos de Parceria⁷⁸ e os Termos de Colaboração e de Fomento⁷⁹.

A partir da vigência da Lei Federal nº 13.019/14 e alterações⁸⁰, os convênios na forma do artigo 116 da LF nº 8.666/93 e alterações poderão ser celebrados somente entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas. Para as entidades do terceiro setor, **os convênios estarão restritos à participação de forma complementar no Sistema Único de Saúde conforme previsto no § 1º do artigo 199 da CF**. Os convênios firmados entre os entes governamentais e as entidades privadas antes da vigência da referida Lei serão regidos pela legislação vigente à época de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária da nova Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

6.2.1 O que é Convênio?

Na opinião de ROSSI e CASTRO JÚNIOR⁸¹, *Convênio é instrumento de cooperação onde há interesses convergentes, posto que a todos os convenientes anima o mesmo propósito de servir ao interesse público; pode ser firmado tanto entre entes e entidades públicas, como também envolver pessoas jurídicas de direito privado⁸² (“Terceiro Setor”), figurando, inclusive, como uma das mais usuais formas de participação da sociedade civil na execução de atividades públicas.*

É a maneira pela qual se dá, efetivamente, o repasse de recursos financeiros destinados a subsidiar ações públicas desenvolvidas em conjunto, sendo que o texto constitucional, em diversos dispositivos, revela a adoção de tal mecanismo de colaboração: artigo 23, parágrafo único; artigo 39, § 2º; artigo 71, inciso VI; artigo 199, § 1º e artigo 241.

A par do Diploma Maior, têm-se outros importantes instrumentos a subsidiar o estudo dos Convênios: o Decreto-Lei Federal nº 200, de 25/12/67, em seus artigos 10, § 1º; “b” e § 5º; 156, § 2º; 160 e 166; a Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993, em seu artigo 116, bem como a Instrução Normativa STN nº 01, de 15/01/1997.

Não obstante tenha em comum com o Contrato o fato de ser um acordo de vontades, o Convênio possui características próprias, sendo que o principal aspecto

77 LF nº 9.637, de 15/05/98.

78 LF nº 9.790, de 23/03/99 com as alterações introduzidas pelos artigos 85, 85-A, 85-B e 86 LF nº 13.019/14, e alterações.

79 LF nº 1.3019, de 31/07/14.

80 Artigos 3º inciso IV e 84, ambos da LF nº 13.019/14 com redação dada pela LF 13.204/14.

81 Matéria publicada em “Municípios de São Paulo – Maio/2006” e “Revista do TCESP nº 115 – julho-agosto/2006”, de autoria dos Drs. Sérgio Ciquera Rossi e Sérgio de Castro Jr., respectivamente, Secretário-Diretor Geral e Assessor Técnico Procurador do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

82 A partir da vigência da LF 1.319/14 e alterações, conforme artigo 84, os convênios poderão ser celebrados entre entes federados. Para as entidades do terceiro setor, os convênios estarão restritos à participação de forma complementar no Sistema Único de Saúde conforme previsto no § 1º do artigo 199 da CF.

diferenciador parece ser o concernente aos interesses que, no Contrato, são opostos e contraditórios, enquanto no Convênio são recíprocos e confluentes.

No tocante à necessidade da realização de certame licitatório para firmar Convênios, parece-nos que sua celebração independe de prévia licitação. De fato, não há obrigações entre cooperados, pelo menos, não no sentido jurídico da expressão. Por outro lado, é evidente que os Convênios não podem ser utilizados para contratar serviços junto à iniciativa privada, os quais, por sua natureza, estariam sujeitos ao ordinário processo de licitação; não se admite a utilização da “forma” Convênio para, indevidamente, se evadir da obrigatoriedade de realização do necessário certame licitatório, sob pena de infringência à norma constitucional prevista no artigo 37, inciso XI, da Carta Republicana; se do ajuste resultarem interesses contrapostos e obrigações recíprocas, ter-se-á Contrato, independentemente do nomen júrís adotado, e, por consectário lógico, a licitação será obrigatória.

Outra questão de relevante interesse a ser analisada é a concernente à necessidade de autorização legislativa para que se possa firmar um Convênio. A redação do § 2º, do artigo 116, da Lei de Licitações, torna claro que Convênio é matéria estritamente administrativa e que a Administração, após estabelecê-lo, tão somente dará ciência ao Legislativo. Ademais, o STF já se pronunciou acerca da matéria e vem decidindo que é inconstitucional a norma que exige autorização legislativa para que se firme um Convênio, notadamente, por ferir a independência dos Poderes (ADI 770, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 20/09/2002).

Todavia, é de se destacar que, com o advento da Lei Complementar n° 101, de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atendendo às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e estar prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou em seus créditos adicionais; nesse sentido é o artigo 26 do citado diploma legal. Note-se que o dispositivo em comento regula a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada, nada mencionando acerca da celebração de convênios, razão pela qual não conflita com o entendimento sufragado pelo STF; ou seja, a autorização legal reclamada pela LRF não é exigência para assinatura de Convênio, mas sim para determinadas espécies de repasses para o setor privado: aquelas destinadas a cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas.

Assim, a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas só poderá se concretizar, além da previsão na LDO e na LOA, mediante lei específica, podendo se viabilizar através de determinados programas, como o Renda Mínima e o Bolsa Escola; da mesma forma, a destinação de recursos para cobrir déficit de pessoa jurídicas também deverá ser precedida de lei específica, até mesmo porque não há como prever quando da elaboração da LDO, a ocorrência ou não de déficit de uma determinada pessoa jurídica, tampouco sopesar sua quantificação. Nessas situações, a obrigatoriedade de lei específica

mostra-se salutar, por constituir instrumento de transparência da gestão governamental, em estrita observância aos princípios da legitimidade, moralidade e publicidade, evitando-se, assim, que entidades “fantasmas” ou altamente lucrativas sejam beneficiadas em detrimento de outras sem fins lucrativos e de caráter filantrópico.

Por outro lado, outras espécies de repasses não alcançadas pelo artigo 26 da LRF parecem prescindir de lei específica, desde que devidamente previstas na LDO e na LOA: é o caso das destinações de recursos para entidades de caráter social, cuja atividade é voluntária e sem finalidade lucrativa, situação em que os repasses estatais configuram verdadeiro fomento a ações de interesse público.

Finalmente, no que tange à sua fiscalização, é de se observar que, sem prejuízo do sistema de controle interno existente nos órgãos e entidades da Administração Pública, ao Tribunal de Contas competente cabe realizar o controle das despesas decorrentes de Convênios; esse, inclusive, é o teor do artigo 113 da Lei de Licitações. No Estado de São Paulo, a competência do Tribunal de Contas para acompanhar, fiscalizar e julgar Convênios vem delineada no artigo 2º, incisos X e XVII da Lei Complementar nº 709, de 14/01/1993 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Destaque-se, ainda, que há outras formas de controle diversas daquela realizada pela Corte de Contas (inclusive, quando incitadas por cidadãos ou entidades civis, nos termos do artigo 74, § 2º da Constituição Federal), tais como o controle parlamentar (previsto no artigo 49, inciso X da Constituição Federal e comumente reproduzido nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais), bem como o controle jurisdicional que, através das cabíveis ações previstas no ordenamento jurídico, poderá ser desencadeado pelos cidadãos, associações e Ministério Público.

A Lei 8666/93 reúne no artigo 116 as disposições alusivas aos termos de convênio, a seguir apresentadas.

6.2.2 Formalização de Convênios

A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada.

Conforme já mencionado neste manual, a partir da vigência da Lei Federal nº 13.019/14 e alterações⁸³, os convênios na forma do artigo 116 da LF 8.666/93 e alterações posteriores poderão ser celebrados somente entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas. Para as entidades do terceiro setor, os convênios estarão restritos à participação de forma complementar no Sistema Único de Saúde conforme previsto no § 1º do artigo 199 da CF. Os convênios firmados entre

⁸³ Artigos 3º inciso IV e 84, ambos da LF nº 13.019/14 e alterações.

os entes governamentais e as entidades privadas antes da vigência da referida Lei serão regidos pela legislação vigente à época de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária da nova Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

A partir do justificado reconhecimento de que **o objeto do convênio** é de interesse e/ou responsabilidade do Poder Público, sua celebração depende de prévia aprovação governamental de competente **plano de trabalho** proposto pela organização interessada o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações⁸⁴:

- a) Razões que justifiquem a celebração do convênio;
- b) Descrição completa do objeto a ser executado;
- c) Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;
- d) Etapas ou fases de execução do objeto, com previsão de início e fim;
- e) Plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;
- f) Cronograma de desembolso;
- g) Previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- h) Se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento for assumido pela entidade ou órgão conessor.

Observação: Para calcular o custo do objeto proposto para o convênio, o interessado deverá realizar prévias pesquisas de preços no mercado fornecedor dos produtos ou serviços desejados.

Observações:

1. O Governo Federal, por meio do Decreto n° 5.504, de 05/08/05, determinou, no artigo 1°, que em cláusula dos instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios ou instrumentos congêneres, conste determinação para que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com recursos ou bens repassados voluntariamente pela União sejam contratados mediante processo de licitação pública, na modalidade pregão⁸⁵ de acordo com a legislação federal pertinente⁸⁶;
2. No Estado de São Paulo foi editado o Decreto n° 40.722, de 20/03/96, que estabelece exigência de prévia autorização do Governador para celebração de convênios, por intermédio das Secretarias de Estado ou órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo, bem como elenca documentos componentes dos respectivos ajustes e suas cláusulas essenciais.

⁸⁴ § 1º e incisos I a VII (LF n° 8666/93, artigo 116) c.c artigo 2º, IN STN n° 01/97 e suas alterações.

6.2.2.1 Ciência ao Poder Legislativo

A Lei de Licitações estabelece a necessidade de a entidade ou órgão repassador cientificar a Assembleia Legislativa ou a Câmara Municipal sobre a assinatura do convênio⁸⁷.

6.2.2.2 Condições de pagamento

Suas parcelas somente devem ser liberadas, para depósito em conta bancária específica, se houver estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado⁸⁸. Ocorrendo impropriedades, tais parcelas devem permanecer retidas até o competente saneamento. As situações que ensejam a retenção são⁸⁹:

- a) Ausência de comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;
- b) Quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública na execução do convênio, ou inadimplemento do executor, com relação a outras cláusulas conveniais básicas;
- c) Quando o executor deixar de adotar medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

6.2.2.3 Controle Financeiro dos Convênios

Os saldos de Convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos se verificar em prazos menores que um mês; auferidas tais receitas, estas serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as respectivas prestações de contas⁹⁰.

85 Artigo 1º, § 1º, DF nº 5.504/05.

86 LF nº 10.520/02 e decretos regulamentadores.

87 § 2º (LF nº 8.666/93, artigo 116).

88 § 3º, *caput* (LF nº 8666/93, artigo 116).

89 § 3º, I a III (LF nº 8666/93, artigo 116).

90 §§ 4º e 5º (LF nº 8666/93, artigo 116).

Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador de recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena de imediata instauração de Tomada de Contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos⁹¹.

6.2.2.4 Acompanhamento e Fiscalização das Despesas

De acordo com o artigo 113 da LF n° 8.666/93, o controle das despesas decorrentes dos Convênios será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da atualizada legislação pertinente⁹². Todavia, os órgãos interessados da Administração são os responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto, devendo ser apresentado elucidativo *parecer conclusivo*, sobre a prestação de contas da conveniada, que se encontra neste Manual.

Cabe ainda ressaltar que o Administrador Público conveniente deverá manter arquivo de documentos comprobatórios continuamente atualizado para atendimento de qualquer requisição ou exame *in loco do TCESP*, seja em suas dependências ou junto à entidade conveniada.

Observação: na gestão dos recursos oriundos de convênio deve-se atentar para a Resolução CFC n° 1409, de 21/09/2012, que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro.

6.3 Contratos com prévia dispensa de Licitação

Utilizar como forma de repasse os **Contratos Administrativos**, com dispensa de licitação, requer especial atenção do Administrador devido à necessidade de rigoroso controle dos interesses que não são convergentes entre as partes, como os pactuados em cláusulas de convênios. DI PIETRO⁹³ considera tais divergências:

- a) no contrato, os **interesses** são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos; por exemplo, em um contrato de compra e venda, o vendedor quer alienar o bem para receber o melhor preço e o comprador quer

91 § 6º (LF n° 8666/93, artigo 116).

92 Instruções n° 01/2016, vigente na edição deste Manual.

93 Di Pietro, Maria Silvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 14 Ed. 2002, p. 292/293.

- adquirir o bem pagando o menor preço; no convênio, também chamado de **ato coletivo**, todos os participantes querem a mesma coisa;
- b) os entes conveniados têm **objetivos institucionais comuns** e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los; é o que ocorre com os convênios celebrados entre Estados e entidades particulares, tendo por objeto a prestação de serviços de saúde é também o que se verifica com os convênios firmados entre Estados, Municípios e União em matéria tributária para coordenação dos programas de investimentos e serviços públicos e mútua assistência para fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações;
 - c) no convênio os partícipes objetivam a obtenção de um **resultado comum**, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc, que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato;
 - d) no convênio, verifica-se a **mútua colaboração**, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;
 - e) dessa diferença resulta outra: no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita deste; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do Poder Público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas;
 - f) nos contratos, “as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma) – ao passo que nos convênios, como nos consórcios, as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns” (cf. Edmir Netto de Araújo, 1992:145).

Assim, a dispensa de licitação que antecede os Contratos, no que diz respeito às negociações com o Terceiro Setor, deve ocorrer em casos excepcionais, previstos no artigo 24 da LF n° 8.666/93, em atendimento aos incisos XIII, XX, XXIV, XXXII e XXXIII a saber:

Artigo 24 - É dispensável a licitação:

...

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento

institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos⁹⁴;

...

XX - *na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.*

XXXII - *na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica. (Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012)*

XXXIV - *para a aquisição por pessoa jurídica de direito público interno de insumos estratégicos para a saúde produzidos ou distribuídos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da administração pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, nos termos do inciso XXXII deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

Em que pesem os permissivos acima, verifica-se, como bem ressaltou a nobre doutrinadora, Dra. Maria Silvia Zanella Di Pietro, em texto apresentado no introito deste item, que o Administrador não dispõe de condições legais suficientes para dar sustentáculo à razoabilidade e à transparência para serviços públicos com

94 Importa destacar que a LF nº 8.958, de 20/12/94, em seus artigos 1º a 3º, possibilita às instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica contratar fundações de apoio, de direito privado sem fins lucrativos sujeitas, entretanto, à legislação trabalhista, a prévio cadastramento e à obrigação de aplicar os recursos públicos com observância dos princípios constitucionais e das normas para licitações e contratos da Administração Pública.

prestação porventura ajustada em Contratos Administrativos, especialmente pela ausência de dispositivos na Lei de Licitações que permitam, nas hipóteses propostas, aferir atingimento de metas e indicadores de desempenho.

Já no inciso XXIV a Lei dispensou a realização prévia de certame para a celebração de contratos de prestação de serviços com as Organizações Sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no Contrato de Gestão⁹⁵.

6.4 Contrato de Repasse

O contrato de repasse é um instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União⁹⁶.

Sendo os recursos repassados oriundos de fonte exclusivamente federal, a competência de fiscalização é dos órgãos de controle interno e externo da União, todavia, na hipótese de exigência de contrapartida por parte de órgão público sujeito à jurisdição do TCESP, haverá a necessidade de prestação de contas perante este Tribunal nos termos aplicáveis aos convênios, termos de colaboração e de fomento.

6.5 Demais modelos de ajuste com o Terceiro Setor

Além das formas já tratadas até este ponto do presente Manual, cumpre-nos entrar nas modalidades de ajuste que passam a predominar nas relações entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor, a saber, os Contratos de Gestão com Organizações Sociais - **OS** (Lei Federal nº 9.637, de 15/05/98), os Termos de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - **OSCIP** (Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99) e os Termos de Colaboração e de Fomento e Acordo de Cooperação com as Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019, de 31/07/14 e alterações).

Contrato de Gestão com a OS Qualificada

Para celebrar Contrato de Gestão, o Poder contratante e a OS qualificada estão condicionados inicialmente à transferência e ao aceite da execução de serviços públicos **preexistentes**, previstos em Lei.

⁹⁵ Instituído pela LF nº 9.637, de 15/05/98.

⁹⁶ Redação dada pelo Decreto Federal nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013.

Em resumo, tal ajuste destina-se a transferir gestão de atividade, órgão ou entidade pública para a iniciativa privada; porém apenas para entes que possuam capacitação comprovada pela Administração Pública, com diretrizes que evidenciem ênfase no atendimento do cidadão-cliente, nos resultados qualitativos e quantitativos, nos prazos pactuados e no controle social das atividades desenvolvidas⁹⁷ e sejam ainda reconhecidos e qualificados nos termos da Lei específica.

Termo de Parceria com a OSCIP qualificada

Em contraposição ao **Contrato de Gestão**, constata-se que para o Poder Público firmar **Termos de Parceria** é necessário que a OSCIP esteja qualificada pelo Ministério da Justiça e que execute, de modo permanente, os serviços ou atividades assemelhados aos realizados pelo Governo.

A parceria contratada, embora se revista das mesmas diretrizes estabelecidas para os Contratos de Gestão, tem a singularidade de complementar trabalhos já desenvolvidos pelo Primeiro Setor além da promoção de ações setoriais básicas comentadas na Lei.

Termo de Colaboração e de Fomento e Acordo de Cooperação com a OSC

Convém aqui trazer as definições que constam do próprio texto da LF nº 13.019/14 e alterações:⁹⁸

- Termo de Colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;
- Termo de Fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;
- Acordo de Cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

⁹⁷ Artigo 20, I a III, LF nº 9.637/98.

⁹⁸ Artigo 2º, VII, VIII e VIII-A da LF 13.019/14 alterada pela LF 13.204/15.

6.6 Contratos de Gestão

6.6.1 O que é Contrato de Gestão e com quem pode ser celebrado

Contrato de Gestão é gênero de ajuste criado pela Lei Federal nº 9.637, de 15/05/98, que reúne características dos Contratos e Convênios tradicionais. Tem efeito jurídico similar ao Termo de Parceria, definido na Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99.

Destina-se à disponibilização de recursos públicos para entidades do Terceiro Setor que obtenham a qualificação como Organização Social (OS), constituindo-se, nesse sentido, em alternativa aos ajustes do Poder Público com entidades filantrópicas.

Assim, o Contrato de Gestão é firmado entre um ente do Poder Público e uma entidade do Terceiro Setor qualificada como Organização Social na respectiva esfera de governo⁹⁹, destinado à realização das atividades indicadas na Lei.

A seguir, detalha-se a aplicação dos dispositivos da referida Lei.

6.6.2 Qualificação da entidade como Organização Social

6.6.2.1 Conceito de ‘Qualificação como OS’

A qualificação como Organização Social é certificação emitida pelo Poder Executivo¹⁰⁰ de cada esfera que habilita uma organização privada do Terceiro Setor a celebrar ajuste, denominado Contrato de Gestão, com ente do Poder Executivo da respectiva esfera de governo, visando o gerenciamento de órgãos ou entidades que originalmente constituem responsabilidade direta daquele Poder. A área de Governo do órgão/entidade a ser gerenciada deve fazer parte do rol previsto no respectivo diploma legal¹⁰¹.

Para obter sua qualificação como Organização Social a entidade privada sem fins lucrativos deve demonstrar atendimento aos requisitos legais específicos da legislação que rege a matéria. Na esfera federal estão previstos nos artigos 2º a 4º da LF nº 9.637, de 15/05/98 e no caso da esfera estadual, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, esses requisitos estão nas Leis Complementares nº 846, de 04/06/98¹⁰², nº 1095, de 18/09/2009 e nº 1131, de 27/12/2010 e nº 1243 de 30/05/2014.

99 Artigo 5º, LF nº 9.637/98.

100 Artigo 1º, LF nº 9.637/98.

101 Artigos 1º e 5º, LF nº 9.637/98.

102 Artigos 2º, 3º, 4º e 5º, LF nº 9.637/98.

As entidades qualificadas como Organizações Sociais são declaradas como entidades de Interesse Social e de Utilidade Pública, para todos os efeitos legais¹⁰³.

Ressalte-se que a qualificação é apenas uma “habilitação” que a entidade passa a possuir, pois não altera nem sua condição legal, nem suas características como pessoa jurídica. Assim, o termo “Organização Social” não deve ser utilizado como substantivo para designar a própria entidade, o que pode com facilidade levar a erros de interpretação. Neste Manual utilizamos os termos “*entidade gerenciadora*” para designar entidade do Terceiro Setor qualificada como Organização Social e “*atividade gerenciada*” para designar o objeto do termo de ajuste, que normalmente se constitui por terceirização do gerenciamento e/ou execução de atividades de um órgão público.

6.6.2.2 Requisitos gerais para a Qualificação como OS

A legislação é própria de cada esfera de governo e a entidade interessada na qualificação deve obedecer aos requisitos de cada Lei, apresentando a documentação comprobatória ao respectivo Poder Executivo¹⁰⁴.

A outorga dessa qualificação é ato discricionário do Poder Executivo, desde que aprovada quanto à sua conveniência e oportunidade.

A lei federal prescreve como requisito geral que a organização interessada seja pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades estejam especificadas na Lei¹⁰⁵.

Esse desenho dá ao processo da qualificação como Organização Social características aparentemente personalistas, o que limita a aspectos subjetivos essa primeira avaliação do candidato a parceiro do Setor Público. Por isso, no momento da escolha da entidade qualificada para assumir o gerenciamento pretendido, em qualquer circunstância, cabe ao Administrador Público a **verificação do regular funcionamento** da entidade interessada na gestão. Portanto, qualificação como Organização Social não pode ser considerada, em si, como atestado de idoneidade para a entidade que a recebe.

6.6.2.3 Requisitos específicos para a Qualificação como OS

A lei federal que regula a matéria exige, para a qualificação de uma organização do Terceiro Setor como Organização Social, o atendimento a requisitos relativos ao seu ato constitutivo, à estrutura e às atribuições do seu Conselho de Administração¹⁰⁶, sintetizados a seguir.

103 Artigo 11, LF n° 9.637/98. Para a área estadual, vide artigo 13 da LCE n° 846/98.

104 Artigo 1º, LF n° 9.637/98.

105 Artigo 1º, LF n° 9.637/98. Para a área estadual, vide artigo 1º das LCEs n° 846/98 e n° 1095/09.

106 Artigos 3º e 4º, LF n° 9.637/98.

a. Características do ato constitutivo da Pessoa Jurídica

A candidata deve comprovar o registro de seu ato constitutivo¹⁰⁷, dispondo sobre:

- natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração e uma Diretoria definidos nos termos do Estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas na Lei;
- previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- composição e atribuições da Diretoria;
- obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão;
- no caso de Associação Civil, a aceitação de novos associados, na forma do Estatuto;
- proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra Organização Social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados.

No Estado de São Paulo, os requisitos para qualificação estão disciplinados no artigo 2º da LCE nº 846/98 e artigo 1º da LCE nº 1095/09.

b. Estrutura do Conselho de Administração

O Conselho de Administração¹⁰⁸ deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo Estatuto, observados, para fins de atendimento aos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

- ser composto por:

107 Artigo 2º, I, LF nº 9.637/98.

108 Artigo 3º, LF nº 9.637/98.

- 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo Estatuto da entidade;
 - 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo Estatuto;
 - até 10% (dez por cento), no caso de Associação Civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
 - 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
 - até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo Estatuto;
- os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;
 - os representantes do Poder Público e das entidades civis devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;
 - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no Estatuto;
 - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto;
 - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;
 - os Conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à Organização Social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;
 - os Conselheiros eleitos ou indicados para integrar a Diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

No Estado de São Paulo, os Conselhos de Administração das OSs qualificadas devem ser estruturados em conformidade com os artigos 3º e 5º da LCE nº 846/98.

c. Atribuições do Conselho de Administração

Para fins de atendimento aos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas¹⁰⁹ do Conselho de Administração, dentre outras:

- fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;
- aprovar a proposta de Contrato de Gestão da entidade;
- aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

¹⁰⁹ Artigo 4º, LF nº 9.637/98.

- designar e dispensar membros da Diretoria;
- fixar a remuneração dos membros da Diretoria;
- aprovar e dispor sobre a alteração dos Estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;
- aprovar o regimento interno da entidade que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, cargos e respectivas competências;
- aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo procedimentos que deve adotar para contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do Contrato de Gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria; e
- fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

No Estado de São Paulo, as atribuições do Conselho de Administração das OSs qualificadas estão delineadas no artigo 4º da LCE nº 846/98.

d. Objetivos sociais da entidade

Pela Lei, os Estatutos devem prever que as atividades da organização sejam dirigidas¹¹⁰ a:

- ensino;
- pesquisa científica;
- desenvolvimento tecnológico;
- proteção e preservação do meio ambiente;
- cultura; e
- saúde.

Tais objetivos sociais se relacionam a atividades de grande alcance e impacto, obrigações constitucionais do Poder Público¹¹¹. Assim, o Contrato de Gestão não se destina a mera ‘terceirização’ da atividade pública, mas à regulamentação do financiamento para entidades do Terceiro Setor empenhadas em melhorias na área social.

110 Artigo 1º, LF nº 9.637/98.

111 Artigos 196, 205, 215, 218 e 225, todos da CF 88.

Como exemplo, a atividade de proteção e preservação ecológicas pode englobar a usinagem do lixo urbano visando eliminação de riscos para o meio ambiente. Esse serviço inclui a coleta, porém se esta iniciativa ocorrer somente pela remoção de material descartado para aterro sanitário, sem triagem ou tratamento tecnológico, não se configurará proteção ambiental.

Observações para o Estado de São Paulo:

Qualificam-se entidades cujas atividades são dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento, em conformidade com a atual redação do artigo 1º da LCE nº 846/98.

As organizações sociais de saúde devem observar os princípios do Sistema Único de Saúde – SUS, expressos no artigo 198 da Constituição Federal e no artigo 7º da LF nº 8.080, de 19/09/90 (Lei Orgânica do SUS), conforme § 2º, do artigo 6º da LCE nº 846/98, alterada pela Lei Complementar nº 1243/14.

e. Perda da Qualificação

O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como Organização Social quando constatado o descumprimento das disposições contidas no Contrato de Gestão¹¹².

A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da Organização Social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão, o que importará em reversão dos bens cedidos e dos valores entregues à utilização pela entidade, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

6.6.2.4 Características gerais do Contrato de Gestão

a. Aspectos legais

Esse tipo de ajuste¹¹³ destina-se à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas na Lei.

Nesses contratos, as partes têm fins existenciais comuns, atuando em convergência para fins específicos em regime de cooperação, **não havendo previsão de ganho econômico por parte da contratada pela prestação de serviços**, que caracteriza o gênero ‘Contrato’, e nem previsão de pagamento do serviço por parte do usuário, que caracteriza a ‘Concessão’. Demanda autorização legislativa e atendimento ao artigo 116 da Lei 8666/93.

112 Artigo 16, LF nº 9.637/98.

113 Artigo 5º, LF nº 9.637/98.

O prazo máximo do ajuste é de 5 anos¹¹⁴ e a boa técnica jurídica exige que as cláusulas abordem todos os detalhes relevantes da atividade em si, especificando metas, objetivos, formas de atuação e custos. Essas cláusulas devem nortear-se pelos princípios constitucionais fundamentais previstos para a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e ainda pelo princípio da economicidade¹¹⁵. A LC Paulista prevê, além destes, a observação de outros princípios, indicados no artigo 111 da Constituição Estadual (razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público)¹¹⁶.

O Contrato de Gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Administrador Público ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada¹¹⁷.

b. Cláusulas essenciais

Na elaboração do Contrato de Gestão, além da observação dos princípios constitucionais, devem ser obedecidos os seguintes preceitos¹¹⁸:

- especificação do programa de trabalho proposto pela entidade gerenciadora (OS), a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade; e
- estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados envolvidos na execução do Contrato de Gestão.

O Administrador Público responsável ou a autoridade supervisora da área de atuação da entidade deve definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que seja signatário¹¹⁹.

Outros princípios que regem a Administração Pública também devem ser observados na elaboração do Contrato de Gestão que vigore no Estado de São Paulo, já que previstos na Constituição Estadual: *razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público*. Os artigos 7º e 8º da LC nº 846/98¹²⁰ expressam todas as exigências para elaboração dos Contratos de Gestão paulistas.

114 Artigo 57, II, LF nº 8.666/93.

115 LF nº 9637/98, artigo 7º.

116 LCE nº 846/98, artigo 8º.

117 Artigo 6º, parágrafo único, LF nº 9.637/98.

118 Artigo 7º, I e II, LF nº 9.637/98.

119 Artigo 7º, parágrafo único, LF nº 9.637/98.

120 Com as alterações introduzidas pelas LCEs nº 971, de 10/01/2005, 1.095, de 18/09/09 e 1131, de 27/12/2010.

Observação: O Governo Federal, por meio do Decreto n° 5.504, de 05/08/05, determinou, no artigo 1°, que em cláusula dos instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios ou instrumentos congêneres conste determinação para que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratados mediante processo de licitação pública, na modalidade pregão¹²¹, de acordo com a legislação federal pertinente¹²². Consoante o § 5° do mesmo artigo 1° verifica-se que tais disposições são aplicáveis às entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS) e como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), relativamente aos recursos que administrarem em face dos Contratos de Gestão ou Termos de Parceria, respectivamente celebrados.

c. Partes contratantes

São partes do Contrato de Gestão¹²³:

- o Poder Público, representado pela área da Administração Pública responsável por alguma atividade citada na Lei;
- a Organização Social qualificada.

6.6.3 Planejamento da Contratação

Os subitens a seguir reunidos apresentam detalhes específicos sobre as ações prévias necessárias para celebrar Contratos de Gestão. É importante destacar que no corpo deste Manual inserimos considerações sobre o poder-dever das Administrações ao decidir pela celebração de todos os tipos de ajustes com entidades sem fins lucrativos tipificadas como integrantes do Terceiro Setor.

6.6.3.1 Contexto: o Plano Plurianual

Os objetivos e metas gerais relativos à área de atuação do Governo que celebra o ajuste devem estar indicados no Plano Plurianual do Poder. A atividade a ser terceirizada deve estar incluída dentro do rol dos respectivos programas governamentais¹²⁴.

6.6.3.2 Escopo do Contrato de Gestão: Objetivos e Metas no PPA

Dependendo da área e atividade envolvidas, além do PPA podem existir outros diplomas legais com diretrizes estratégicas e/ou documentos de planejamento de órgãos oficiais ou Conselhos de Políticas Públicas que contemplem o objeto do

121 Artigo 1°, § 1°, DF n° 5.504/05.

122 LF n° 10.520/02 e decretos regulamentadores.

123 Artigo 6°, *caput*, LF n° 9.637/98.

124 Artigo 165, § 1°, CF 88.

contrato de Gestão. Nesse caso, as condições previstas no PPA, LDO e LOA devem guardar coerência com objetivos e regras estabelecidos naqueles documentos.

As condições do ajuste a ser firmado devem apresentar integral conformidade com esses objetivos e metas e valores consistentes com a Receita estimada e a Despesa prevista na Lei Orçamentária¹²⁵ para o desenvolvimento das atividades terceirizadas.

6.6.3.3 Exigências legais específicas para o Contrato de Gestão

Para poder repassar recursos públicos a terceiros, por meio de um Contrato de Gestão, o Administrador Público necessita de autorização em lei orçamentária ou em lei específica. Essa Lei deve indicar, entre outros, o destinatário dos recursos públicos, no caso, a entidade gerenciadora (Organização Social), o objeto do ajuste, metas, e os valores e datas dos repasses em cada exercício.

O Administrador Público deve manter arquivado o histórico da aprovação da Lei pelo Poder Legislativo, incluindo o projeto de lei e suas justificativas.

6.6.3.4 Justificativas para celebrar o Contrato de Gestão

A contratação de entidade do Terceiro Setor para gerenciar e/ou executar uma atividade pública mediante Contrato de Gestão deve ser decisão solidamente fundamentada do Administrador Público¹²⁶, justificando formalmente a opção de realizá-la por meio de terceiros em vez de fomentá-la por ação governamental. A documentação que demonstra e comprova essa justificativa deve compor adequadamente o processo de contratação.

A terceirização de atividades públicas sempre reduz o nível de controle direto do uso dos recursos públicos, uma vez que a entidade privada contratada não está sujeita a todas as normas e regulamentos impostos à Administração Pública.

6.6.4 Procedimentos Administrativos da Contratação

6.6.4.1 Escolha da OS e verificação do regular funcionamento

a. Escolha da entidade gerenciadora

A dispensa de certame¹²⁷ aumenta a responsabilidade do Administrador Público em evidenciar a transparência do processo de escolha da Organização Social¹²⁸.

Devem ser utilizados procedimentos transparentes, como por exemplo:

125 Artigo 165, § 5º, I e artigo 167, I, CF 88, c.c o artigo 12, LF nº 9.637/98.

126 Artigo 7º, LF nº 9.637/98.

127 Artigo 24, XXIV, LF nº 8.666/93.

128 Atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (artigo 7º, LF nº 9.637/98).

- divulgar publicamente a intenção de terceirizar o gerenciamento e/ou a execução das atividades, apresentando minuta do Contrato de Gestão que pretende firmar, com todas as condições que deseja estabelecer no ajuste;
- convocar publicamente entidades interessadas, solicitando que apresentem propostas para a execução do objeto do futuro contrato;
- realizar sessão pública para a leitura das propostas apresentadas e
- divulgar publicamente o resultado da seleção, justificando os fatores que foram considerados relevantes para a opção da escolha ao final do processo.

Observação: No Estado de São Paulo a celebração do contrato de gestão é precedida de publicação da minuta do contrato e da convocação pública das organizações sociais, por meio do Diário Oficial, para que todas as interessadas em celebrá-lo possam se apresentar. O poder também deve publicar a decisão de firmar cada contrato, indicando as atividades a serem executadas e, depois, divulgar as entidades que manifestaram interesse na celebração de cada contrato de gestão¹²⁹.

Necessário mencionar aqui a decisão do STF na ADI nº 1923 / DF publicada no DJE de 17/12/15, com trânsito em julgado em 04/02/16, que julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que:

- o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;
- a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;
- as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;
- os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;

¹²⁹ Artigo 6, §§ 3º e 4º, LCE 846/08.

- a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida 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.

A decisão mencionou ainda que o objetivo das medidas acima relacionadas é de afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas, da aplicação de verbas públicas,

b. Verificação do regular funcionamento da entidade

O órgão estatal responsável pela celebração do Contrato de Gestão deve verificar previamente o regular funcionamento da organização¹³⁰.

Essa verificação deve, dentre outras providências, incluir a análise dos Estatutos da entidade, balanços e eventuais prestações de contas anteriores e comprovantes de dedicação às atividades previstas.

6.6.4.2 Elaboração do Contrato de Gestão

O Contrato de Gestão deve ser elaborado contendo as cláusulas essenciais¹³¹ observando sempre boas práticas administrativas entre as a seguir apresentadas.

A proposta do Contrato de Gestão deve ser aprovada pelo Conselho de Administração¹³². Se aprovada, deve ser submetida à autoridade supervisora da área de atuação da entidade¹³³.

a. Disponibilização de ativos não financeiros

Os ativos públicos não financeiros – imóveis, equipamentos, veículos etc – a serem disponibilizados para a entidade gerenciadora (OS) por conta do Contrato de Gestão devem, consoante cláusula expressa, ser objeto de termo de permissão de uso¹³⁴.

Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor¹³⁵, condicionados a que os novos bens, previamente avaliados e com expressa autorização, integrem o patrimônio público.

No Estado de São Paulo as condições e limites para destinação de bens públicos necessários à execução dos Contratos de Gestão estão delineadas nos artigos 14 e 15 da LCE n° 846/98.

130 Atendimento aos princípios da legalidade e moralidade.

131 Artigo 7º, I e II, LF n° 9.637/98.

132 Artigo 4º, I, LF n° 9.637/98.

133 Artigo 6º, parágrafo único, LF n° 9.637/98.

134 Artigo 12, § 3º, LF n° 9.637/98.

135 Artigo 13, LF n° 9.637/98.

b. Responsabilidades das partes, inadimplência e rescisão

Além das obrigações constantes das cláusulas essenciais, o Contrato de Gestão deve prever detalhadamente as atribuições, responsabilidades e obrigações¹³⁶ específicas das partes, relativas às atividades que serão desenvolvidas. Caso essas atividades estejam sujeitas a regulamentações legais específicas, devem ser citados todos os diplomas legais pertinentes.

Devem estar previstas, no Contrato, sanções e penalidades para casos de inadimplência, que podem, por exemplo, ser baseadas nos artigos 86 a 88 da Lei 8.666/93 e suas atualizações. Também devem estar claramente delineadas as condições para rescisão contratual como as citadas nos artigos 77 a 80 da mesma Lei. Tais condições são de interesse primordial do próprio Administrador Público, que será solidariamente responsabilizado pelo resultado inadequado da execução do Contrato de Gestão.

c. Contratação de pessoal e remuneração de dirigentes

A entidade gerenciadora (OS) deverá elaborar e colocar em prática um plano de cargos, salários e benefícios¹³⁷ dos empregados da atividade gerenciada, compatível com seu regimento interno que deve dispor sobre os cargos e respectivas competências¹³⁸.

Para contratações, tanto a legislação federal quanto a estadual, preveem a textual estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados envolvidos na execução do Contrato de Gestão¹³⁹.

A OS deve comprovar periodicamente o pagamento das obrigações trabalhistas e encargos sociais, visando evitar formação de passivos que venham a ser posteriormente assumidos pelo Poder Público.

O Contrato de Gestão não impede a remuneração para dirigentes da OS, mas somente para os que tenham atuação efetiva na gestão executiva. Os membros do Conselho de Administração não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à Organização Social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem¹⁴⁰. Além disso, os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas¹⁴¹.

136 Artigo 6º, LF nº 9.637/98.

137 Artigo 4º, VIII, LF nº 9.637/98.

138 Artigo 4º, VII, LF nº 9.637/98.

139 Artigo 7º, II, LF nº 9.637/98 e Artigo 8º da LE nº 846/98.

140 Artigo 3º, VII, LF nº 9.637/98.

141 Artigo 3º, VIII, LF nº 9.637/98.

A legislação federal ainda prevê que é facultada ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as entidades gerenciadoras, com ônus para a origem¹⁴². Nesse caso não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela entidade gerenciadora (OS). Também não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente pela entidade gerenciadora a servidor cedido com recursos provenientes do Contrato de Gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção ou assessoria. Assim, o servidor cedido perceberá os proventos do cargo a que fizer jus no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na entidade gerenciadora.

No Estado de São Paulo as condições e limites para cessão de funcionários públicos e para remunerações estão delineadas no artigo 16 da LCE n° 846/98 e nos artigos 4° e 12 do DE n° 43.493, de 29/09/98, estes com nova redação dada pelo DE n° 50.611, de 30/03/06, merecendo destaque a obrigatoriedade de elaboração de "Regulamento próprio de Seleção de Pessoal"¹⁴³.

d. Valores e cláusulas financeiras

O valor total do Contrato de Gestão deve ser criteriosamente calculado¹⁴⁴ e, juntamente com os critérios utilizados, devem ser mantidos em arquivo permanente pelo Administrador Público contratante. Esse valor deve estar compatível com os previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual para a atividade do objeto contratado.

Se o prazo do ajuste ultrapassar um exercício financeiro, devem estar claramente especificados o seu valor total e o montante referente a cada exercício. Como o valor do ajuste é baseado no custo da realização das atividades, deve-se observar perfeita proporcionalidade entre o cronograma de liberação dos repasses e o volume de atividades a serem realizadas por período. O fluxo de caixa da execução contratual deve ser rigorosamente programado e realizado, evitando-se que a OS não disponha de recursos quando necessário e tampouco que sobre repasses públicos sem utilização imediata¹⁴⁵. Deve-se evitar a previsão de a entidade gerenciadora recorrer a empréstimos no sistema financeiro por conta do ajuste, para a não formação de passivos a serem eventualmente avaliados e assumidos pelo Poder Público.

142 Artigo 14 e §§, LF n° 9.637/98.

143 ADI 1923/15.

144 Atendimento aos princípios da moralidade e eficiência.

145 Atendimento aos princípios da impessoalidade e eficiência.

A liberação de recursos financeiros far-se-á em conta bancária específica¹⁴⁶, a ser aberta em instituição financeira indicada pelo contratante.

Ressalte-se que a previsão para parcelas de valor variável, condicionada ao 'desempenho' da entidade gerenciadora (OS), é incompatível com a norma legal que assegura às Organizações Sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras¹⁴⁷, de acordo com o cronograma de desembolso do Contrato de Gestão. Tal condicionamento contraria preliminarmente a técnica de engenharia financeira do ajuste, que utiliza o custo da atividade como base para o cálculo dessas parcelas.

É recomendável, ainda, que exista uma previsão de alteração dos valores do Contrato, com regras claras e precisas, para o caso de o volume de atividades em execução mostrar-se diferente do previsto. Se essa variação resultar em aumento de valor, é obrigatório que se justifique, documentalmente, de forma objetiva e detalhada, a razão do aumento no volume de atividades e o motivo pelo qual esse volume não foi previsto inicialmente¹⁴⁸. Esta documentação deve compor adequadamente o processo de contratação.

e. Regulamento de Compras e Contratações

A entidade gerenciadora (OS) fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do Contrato de Gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços¹⁴⁹, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, que deve observar claramente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade¹⁵⁰.

Esses princípios se consubstanciam por procedimentos abertos e acessíveis ao público, com ampla divulgação e participação de diversos fornecedores interessados. Quanto maior a abertura e transparência dos procedimentos de compras e contratações, mais simples e fácil é para a entidade gerenciadora (OS) comprovar, em qualquer situação, sua adesão aos princípios constitucionais.

Para que se caracterize a aplicação adequada dos princípios constitucionais, o regulamento, derivado dos Estatutos, deve prever que a entidade não mantenha nenhum tipo de relacionamento comercial ou profissional (contratar serviços, fazer

146 Atendimento ao princípio contábil de separação das entidades e aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência.

147 Artigo 12, § 1º, LF nº 9.637/98.

148 Artigo 6º, *caput*, c.c. artigo 7º, I e parágrafo único, LF nº 9.637/98.

149 Artigo 17, LF nº 9.637/98.

150 Artigo 7º, LF nº 9.637/98.

aquisições, contratar funcionários etc) com pessoas físicas e jurídicas que se relacionem com dirigentes que detenham poder decisório.

Observações:

a) A União determinou a inclusão de cláusula específica nos Contratos de Gestão exigindo a realização de licitação pública, na modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, nos casos em que as obras, compras, serviços e alienações sejam realizados por OS com recursos ou bens repassados voluntariamente pela União;

b) No Estado de São Paulo foram impostas observações importantes às Organizações Sociais para a elaboração dos regulamentos para compras e contratações. Além do artigo 19 da LCE n° 846/98 que o introduziu, por meio do DE n° 50.611/06 foi acrescentado o artigo 13-A ao DE n° 43.493/98 para determinar, entre outros, que além de publicação na imprensa e no DOE o regulamento próprio de aquisição deve ser mantido em sítio da internet, local que também deve permitir prévia e ampla divulgação de todas as compras e contratações a serem realizadas com recursos dos Contratos de Gestão, de forma a possibilitar a oferta pública dos interessados.

f. Indicadores e metas

O resultado final da execução do Contrato de Gestão é o elemento que define o cumprimento ou não do programa de governo para a respectiva área e, portanto, comprova ou não o acerto da decisão de o Administrador Público terceirizar as atividades e o emprego adequado dos recursos públicos repassados. Portanto, a medição correta desse resultado é fundamental na avaliação da execução do Contrato de Gestão.

Para tanto, a legislação prevê medições por meio de indicadores de qualidade e produtividade¹⁵³, a partir de critérios objetivos de avaliação de desempenho que atestem a realização das metas previstas, compatíveis com as existentes no Plano Plurianual da contratante para a respectiva área ou atividade e o desempenho da entidade gerenciadora (OS).

É muito importante, também, que o Contrato de Gestão preveja procedimentos para análise periódica da realização das metas e determinação das causas de seus desvios, o que deve resultar em providências gerenciais e/ou administrativas visando correções e adequações.

151 Artigo 1° e § 5°, DF n° 5.504/05.

152 ADI 1923/15.

153 Artigo 7º, I, LF n° 9.637/98.

O ajuste também pode prever repactuação de metas em função de alterações de condições externas que influenciem na realização dos objetivos e estejam além do controle da OS.

g. Publicação do Contrato de Gestão

A fim de comprovar o atendimento aos princípios da impessoalidade e da publicidade e ao disposto no artigo 116 da Lei 8666/93, o Contrato de Gestão deve ser publicado pelo órgão estatal contratante na imprensa oficial após sua assinatura.

6.6.4.3 Cuidados com a Operacionalização da Atividade Gerenciada

a. Cuidados gerais

As partes devem demonstrar, documentalmente, preocupação com a transparência do processo e com o atendimento aos princípios constitucionais¹⁵⁴.

Deve-se, acima de tudo, evitar situações que possam gerar suspeitas de favorecimento envolvendo compras, contratações de serviços, contratações de pessoal, fluxo de caixa inadequado e, ainda, evidenciar a compatibilidade dos recursos mobilizados com os objetivos a serem atingidos.

b. Cuidados especiais

É prudente evitar a contratação de serviços com objetos genéricos ou pouco definidos, como “assessoria gerencial/administrativa”; “convênios financeiros com a própria entidade gerenciadora (OS)¹⁵⁵” etc. ou estabelecer relacionamentos comerciais com parentes, familiares e amigos, pessoas ou organizações que já mantenham outros vínculos profissionais com os dirigentes da entidade.

Deve-se buscar sempre a caracterização clara do cumprimento das metas, demonstrando-se preocupação constante com a evolução dos resultados obtidos, por meio de comunicações frequentes entre o órgão contratante e a entidade.

O fluxo de caixa da execução contratual deve evitar variações excessivas, abruptas e manter-se constantemente dentro do padrão necessário. Convém que documentalmente se demonstre o esforço de eliminar situações indesejáveis, como falta ou excesso de recursos financeiros que certamente gerarão questionamentos entre o contratante e a gerenciadora (OS).

Para atendimento ao princípio de separação das entidades deve-se indicar, em Notas Explicativas aos Balanços e outros demonstrativos contábeis, que os ativos (financeiros e outros) recebidos por conta do Contrato de Gestão não constituem propriedade da entidade, mas sim recursos públicos que estão sendo por ela gerenciados.

154 Artigo 7º, LF nº 9.637/98.

155 Atendimento aos princípios da moralidade e impessoalidade.

Pelo mesmo motivo é obrigatória a manutenção de um rigoroso e atualizado controle das aquisições com recursos do Contrato de Gestão para estoques e ativos patrimoniais (equipamentos, veículos etc), bem como para os cedidos à OS. Esses ativos (estoques e patrimônio) são propriedades do Poder Público e não pode haver nenhuma dúvida ou suspeita sobre seu total controle e identificação.

Observação: na gestão dos recursos oriundos de contratos de gestão deve-se atentar para a Resolução CFC nº 1409, de 21/09/2012, que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro.

6.4.4.4 Avaliação da Execução do ajuste

Os subitens a seguir reunidos apresentam detalhes específicos sobre as ações necessárias para acompanhamento e avaliação dos Contratos de Gestão. É importante destacar que no corpo deste Manual inserimos considerações sobre o poder-dever das Administrações e demais órgãos de fiscalização quanto à análise de todos os tipos de ajustes com entidades sem fins lucrativos tipificadas como integrantes do Terceiro Setor.

a. Responsabilidade do órgão público contratante

A Lei define claramente essa responsabilidade, ao prever que a execução do Contrato de Gestão celebrado com entidade qualificada como Organização Social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada¹⁵⁶.

Assim, o responsável pela área do Poder (normalmente um Secretário) é o Administrador Público pessoalmente responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato de Gestão.

Por outro lado, uma vez que o responsável pela área foi designado pelo Chefe do Poder Executivo, este é corresponsável pelo ordenamento da despesa e pela execução dos serviços públicos prestados pela OS e a fiscalização do cumprimento do ajuste é igualmente sua atribuição. Tais responsabilidades englobam a emissão de **parecer conclusivo** à prestação de contas periodicamente apresentada pela entidade parceira.

b. Responsabilidade da Comissão de Avaliação

Os resultados atingidos com a execução do Contrato de Gestão devem ser analisados, periodicamente, por Comissão de Avaliação, indicada pela autoridade

156 Artigo 8º, *caput*, LF nº 9.637/98.

supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. A Comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo da avaliação procedida¹⁵⁷ sobre a execução do Contrato de Gestão.

Suas atividades não devem se restringir apenas à emissão de simples relatório conclusivo final, já que o monitoramento, aparelhado com recursos necessários, implica em acompanhamento permanente e avaliações parciais frequentes.

Os relatórios da Comissão devem subsidiar os pareceres conclusivos indicados no item anterior.

No Estado de São Paulo a composição e as atribuições da Comissão de Avaliação estão delineadas nos §§ 2º e 3º do artigo 9º da LCE nº 846/98 e nos artigos 6º a 8º¹⁵⁸ do DE nº 43.493/98.

c. Responsabilidade legal e denúncias

Os responsáveis pela fiscalização darão ciência imediata ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público de irregularidade ou ilegalidade no uso de recursos e/ou bens públicos disponibilizados para a entidade gerenciadora (OS) por conta do Contrato de Gestão, sob pena de responsabilidade solidária¹⁵⁹.

Além disso, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade do patrimônio da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao erário público¹⁶⁰.

O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 300 e 301 do Código de Processo Civil e, conforme o caso incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Até o término da ação o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores sequestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade¹⁶¹.

157 Artigo 8º, §§ 2º e 3º, LF nº 9.637/98.

158 Com nova redação dada pela LCE nº 1.095/09.

159 Artigo 9º, LF nº 9.637/98.

160 Artigo 10, *caput*, LF nº 9.637/98.

161 Artigo 10, §§ 1º, 2º e 3º, LF nº 9.637/98.

d. Dever de prestar contas dos Contratos de Gestão

De acordo com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Governo responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Por essa razão, a legislação prevê, em momentos e níveis diferentes, a responsabilização de várias pessoas e entes pela aprovação da demonstração da aplicação dos recursos públicos nos fins previstos.

A entidade qualificada *in casu* apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisor signatário do Contrato de Gestão, após o encerramento de cada exercício financeiro ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução anual do ajuste, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas¹⁶².

6.6.4.5 Controle direto do Contrato de Gestão

É exercido pelas seguintes instâncias:

- a) Comissão de Avaliação;
- b) Conselho de Administração;
- c) Poder contratante; e
- d) Tribunal de Contas.

a. Comissão de Avaliação

O relatório final dessa Comissão é peça básica da prestação de contas da entidade¹⁶³ e subsidia os pareceres conclusivos a serem emitidos sobre a comprovação da aplicação dos recursos repassados.

Para que a avaliação possa ser considerada cabal e definitiva, a Comissão deverá se equipar adequadamente para poder executar um monitoramento constante e permanente da execução do ajuste.

b. Conselho de Administração

Cabe a este colegiado aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do Contrato de Gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria¹⁶⁴. Também é responsável por fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e por aprovar os demonstrativos financeiros, contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa¹⁶⁵.

162 Artigo 8º, § 1º, LF nº 9.637/98.

163 Artigo 8º, § 3º, LF nº 9.637/98.

164 Artigo 4º, IX, LF nº 9.637/98.

165 Artigo 4º, X, LF nº 9.637/98.

I. Auditoria independente

A lei prevê a obrigatoriedade da realização de auditoria externa sobre a aplicação dos recursos objeto do Contrato de Gestão em qualquer caso, que deverá ser realizada por pessoa física ou jurídica habilitada pelo Conselho Regional de Contabilidade¹⁶⁶.

c. Poder contratante

II. Arquivo de documentos

O Administrador Público contratante deve ser capaz de, a qualquer tempo, demonstrar a evolução da legislação e o histórico do ajuste. Para tanto, deve organizar arquivo permanente, constantemente atualizado, onde se localize imediatamente, dentre outros, os documentos comprobatórios de:

- legislação pertinente (do PPA até a autorização legislativa específica e respectivas atualizações);
- termos do ajuste e aditamentos;
- cálculo e critérios utilizados na determinação do valor do ajuste;
- justificativas para a razão do aumento no volume de atividades e do motivo pelo qual esse volume não foi previsto inicialmente, se for o caso;
- valores recebidos pela entidade, por exercício;
- valores pagos pela entidade, por exercício;
- metas atingidas pela entidade, por exercício;
- relatórios de monitoramento, acompanhamento e controles gerenciais; e
- avaliação dos resultados obtidos pelo ajuste, por exercício.

II. Monitoramento permanente

É do total interesse do Administrador Público contratante que firmou o ajuste que a execução do mesmo seja a mais perfeita possível. Em função das características da atividade terceirizada, do dimensionamento, abrangência e dinamismo do contrato, devem ser instituídos procedimentos de monitoramento, acompanhamento e controles gerenciais que permitam a confirmação da aplicação dos recursos e do cumprimento das cláusulas pactuadas e a imediata intervenção quando houver qualquer indicação de situações imprevistas.

d. Tribunal de Contas

É atribuição constitucional do Tribunal de Contas apreciar as prestações de contas de todos os recursos e bens públicos colocados à disposição das entidades qualificadas como Organizações Sociais.

¹⁶⁶ Artigo 4º, X, LF nº 9.637/98 (auxílio de auditoria externa).

O Administrador Público contratante deverá providenciar a remessa de cópias de documentos ao TCESP previstos nas Instruções vigentes, nos momentos ali definidos e manter arquivo de documentos comprobatórios continuamente atualizado para atendimento de qualquer requisição ou exame *in loco*, seja em suas dependências ou junto à OS.

6.6.4.6 Prestação de contas anual da entidade e do ajuste

A entidade gerenciadora (OS) deve elaborar os documentos das prestações de contas anuais e enviá-los aos responsáveis pelas avaliações.

Devem ser aprovados pelo Conselho de Administração e encaminhados ao órgão supervisor da execução¹⁶⁷ do Contrato de Gestão os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria, dentre eles:

- relatório sobre a execução do objeto do Contrato de Gestão, contendo comparativo entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados;
- demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;
- demonstrativo da aplicação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza percebidas pelos dirigentes e empregados;
- parecer e relatório de auditoria, elaborados para monitorar a execução do Contrato de Gestão; e
- relatório da execução física e financeira.

Observação importante: os relatórios financeiros e de execução do Contrato de Gestão devem ser anualmente publicados na imprensa oficial¹⁶⁸.

6.6.4.7 Avaliação das contas: recomendações e penalidades

As instâncias responsáveis por examinar prestações de contas, inclusive o Tribunal de Contas, podem emitir recomendações visando sanar deficiências e/ou aperfeiçoar mecanismos de controle.

Todas as recomendações devem ser atendidas pela OS e transformadas em adequações de procedimentos.

Especial atenção deve ter o atendimento às recomendações que envolvam revisão dos instrumentos legais, que eventualmente extrapolam o mero desempenho da entidade ou os resultados da execução contratual, podendo ensejar a caracterização

167 Artigo 4º, IX e X, c.c. artigo 8º, § 1º, LF nº 9.637/98.

168 Artigo 2º, I, f, LF nº 9.637/98, e atendimento ao princípio da publicidade.

de ilegalidades ou inconstitucionalidades acarretando consequências, inclusive de ordem pessoal, para os responsáveis, no caso de seu não atendimento.

Além disso, as adequações de procedimentos devem estar documentadas, já que a caracterização do não saneamento, mesmo que parcial, pode acarretar implicações legais. Essa documentação envolve, inclusive, troca de correspondências, circulares internas e outros documentos que evidenciem a implementação dos procedimentos relativos ao atendimento das recomendações.

6.6.5 Publicações

6.6.5.1 Institucionais: Entidade Gerenciadora (OS)

A Lei prevê a publicação anual, na imprensa oficial, dos relatórios financeiros da entidade¹⁶⁹.

6.6.5.2 Relativas ao Contrato de Gestão

Deve ser publicado o regulamento próprio contendo os procedimentos da Entidade Gerenciadora (OS) para a contratação de obras e serviços, aquisições¹⁷⁰, bem como de pessoal¹⁷¹ com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, no prazo máximo de noventa dias, contado da assinatura do Contrato de Gestão.

A fim de comprovar o atendimento aos princípios da impessoalidade e da publicidade e ao disposto no artigo 116 da Lei 8666/93, o Contrato deve ser publicado na imprensa oficial pelo órgão estatal contratante após sua assinatura.

6.6.5.3 Relativas à Execução Contratual

É obrigatória a publicação anual, na imprensa oficial, do relatório de execução do Contrato de Gestão¹⁷².

7. Contrato de Gestão entre entes públicos qualificados como Organização Social (OS)

Em 04/06/98 foi aprovada a Emenda 19 à Constituição Federal de 1988 dispondo, entre outros, sobre a possibilidade de ampliar-se a autonomia gerencial,

169 Artigo 2º, I, f, LF nº 9.637/98, e atendimento ao princípio da publicidade.

170 Artigo 17, LF nº 9.637/98.

171 ADI 1923/15.

172 Artigo 2º, I, f, LF nº 9.637/98, Artigo 2º, f, LE nº 846/98 e atendimento ao princípio da publicidade.

orçamentária e financeira de órgãos e entidades da Administração Direta, mediante contrato a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público. Tal dispositivo acresceu o § 8º ao artigo 37 daquele diploma e também previu que em cláusula do respectivo contrato conste a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade envolvido, cabendo à lei dispor sobre:

- o prazo de duração do contrato;
- os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; e
- a remuneração do pessoal.

7.1 Contratos de Gestão entre entes públicos: Prestação de Contas

A Empresa Pública controlada ao firmar o Contrato de Gestão, na forma prevista pela EC 19/98, indicada no item anterior, obriga-se, em atendimento ao artigo 47 da LRF¹⁷³ a incluir em sua prestação de contas Notas Explicativas ao Balanço, a serem apresentadas trimestralmente ao ente controlador, contendo:

- Fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;
- *“Aqui, interessante buscar referência na Lei nº 8.666, de 1993, que dispensa de licitação as aquisições junto a empresa municipal, desde que os preços por esta ofertados sejam compatíveis com os de mercado (artigo 24, VIII). Empresa que fornece a preços superiores aos convencionais está, assim, revelando burla àquela Lei e, segundo a boa conduta fiscal, deve ser logo saneada ou, em última hipótese, fechada.”*¹⁷⁴
- Recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;
- *“No interesse da transparência fiscal, essa informação destacará os recebimentos oriundos da venda de mercadorias e serviços, assim como os de ajuda financeira, necessária ao custeio da empresa; esse último repasse caracteriza a empresa dependente.”*¹⁷⁵
- Venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamento com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

173 LCF nº 101/2000.

174 Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo (Flavio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi) – Editora NDJ Ltda, 1ª Edição, p. 208.

175 Idem supra, p. 208/209.

- “A LRF submete a Administração Direta, tal qual as Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes (artigo 2º, § 3º, I, LRF), donde se conclui que, em regra, eximem-se de seus preceitos as Empresas não dependentes, aquelas que geram no mercado, privado ou institucional, seus próprios recursos. Todavia, importante observar, este artigo 47 da LRF compele mesmo as Empresas não dependentes, com Contratos de Gestão, a elaborar seus Balanços com determinadas Notas Explicativas, o que as submete, ainda que minimamente, à LRF. O “caput” do dispositivo em comentário reitera o princípio da unidade orçamentária, consagrado que foi na Carta de 1988 (artigo 165, § 5º, II), quer isso dizer, o orçamento do Município revelará os investimentos das Empresas Controladas que tenham firmado Contrato de Gestão.”¹⁷⁶

O não atendimento a essas exigências da LRF resultará na responsabilização direta dos dirigentes, com incursão nas penas previstas para crimes de responsabilidade especificadas na Lei Federal nº 10.028, de 19/10/2000.

A análise de ajustes e as respectivas prestações de contas de repasses efetuados à conta de Contratos de Gestão entre entes da Administração Pública se darão sempre na forma prevista nas Instruções editadas por este Tribunal de Contas para os contratos de Gestão regulados pela LF 9637/98.

8. Termos de Parceria

O que é Termo de Parceria e com quem pode ser celebrado

O Termo de Parceria, regulamentado pelo Decreto Federal nº 3.100, de 30/06/99¹⁷⁷, é gênero de ajuste criado pela Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99 e alterações, que reúne características dos Contratos e Convênios tradicionais. Tem efeito jurídico similar ao Contrato de Gestão, definido na Lei Federal nº 9.637, de 15/05/98.

Destina-se à disponibilização de recursos públicos para entidades do Terceiro Setor que obtenham junto ao Ministério da Justiça a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para formação de vínculo de cooperação¹⁷⁸, constituindo-se, nesse sentido, em alternativa aos ajustes tradicionais do Poder Público com entidades qualificadas como filantrópicas ou que possuam o título de Utilidade Pública (Vide **itens 3 e 6.4** deste Manual).

A seguir, detalha-se a aplicação dos dispositivos da referida Lei.

¹⁷⁶ Idem supra, p. 209.

¹⁷⁷ Alterado pelo DF nº 7.568, de 16/09/2011.

¹⁷⁸ Artigo 9º, LF nº 9.790/99.

8.1 A qualificação da entidade do Terceiro Setor como OSCIP

8.1.1 Conceito de ‘qualificação como OSCIP’

A qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é certificação emitida pelo Ministério da Justiça que habilita uma entidade privada do Terceiro Setor a celebrar ajuste, denominado ‘Termo de Parceria’, com ente do Poder Executivo de qualquer esfera, visando desenvolver projetos ou atividades complementares às que **originalmente** constituem responsabilidade direta daquele Poder.

Para obter qualificação como OSCIP, a organização privada sem fins lucrativos deve demonstrar atendimento aos requisitos legais específicos da legislação que rege a matéria. Na esfera federal, a Lei nº 9.790, de 23/03/99 e alterações, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30/06/99¹⁷⁹ e no caso da esfera estadual, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, a Lei nº 11.598, de 15/12/2003.

Ressalte-se que a qualificação é apenas uma “habilitação” que a entidade passa a possuir, que não altera nem sua condição legal, nem suas características como pessoa jurídica. Assim, o termo “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP” não deve ser utilizado como substantivo para designar a própria entidade, o que pode com facilidade levar a erros de interpretação. Neste documento utilizam-se os termos “*entidade parceira*” para nomear a entidade do terceiro setor qualificada como OSCIP, e “*atividade gerenciada*” para designar o objeto do termo de parceria.

8.1.2 Requisitos gerais para a qualificação como OSCIP

A legislação federal é a única fonte de regulamentação do assunto e prevê que a qualificação obtida no Ministério da Justiça é válida para as demais esferas de governo, mediante a apresentação, pela entidade interessada, dos seguintes documentos¹⁸⁰:

- Estatuto registrado em Cartório;
- Ata de eleição de sua atual Diretoria;
- Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do exercício;
- Declaração de isenção do Imposto de Renda acompanhada do recibo de entrega, referente ao ano calendário anterior;
- Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); e
- Declaração de estar em regular funcionamento há no mínimo três anos, de acordo com as finalidades estatutárias.

179 Alterado pelo DF nº 7.568, de 16/09/2011.

180 Artigo 5º, I a V, LF nº 9.790/99.

A qualificação das entidades obedecerá, em qualquer caso, ao princípio da universalização dos serviços no respectivo âmbito de atuação das organizações, que se configura mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins e cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das finalidades previstas na Lei¹⁸¹.

Da possibilidade de qualificação foram excluídas as entidades fechadas ou classistas¹⁸².

A outorga da qualificação como OSCIP é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos¹⁸³. O Ministério da Justiça deve deferir a qualificação no prazo de 30 dias da apresentação do requerimento e demais documentos exigidos pela Lei¹⁸⁴.

A qualificação como OSCIP não pode ser considerada, em si, como um atestado de idoneidade para a entidade que a recebe. Esse desenho dá ao processo de qualificação características de impessoalidade e rapidez, porém limita a primeira avaliação do candidato a parceiro do Setor Público a aspectos meramente formais. Assim, no momento da escolha da entidade qualificada, toda responsabilidade legal pela verificação do regular funcionamento da interessada na parceria caberá ao Administrador Público.

Importa destacar que o Ministério da Justiça implementou, em novembro/2006, um sistema eletrônico, o **Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas no Ministério da Justiça – CNEs/MJ**, que organiza e simplifica os processos de requerimento de qualificações concedidas pelo Ministério da Justiça e os processos de renovação das entidades já qualificadas, possibilitando, inclusive, a impressão da respectiva “certidão de regularidade” que poderá ser requerida por órgãos públicos concessionários de benefícios e vantagens ou ainda por aqueles interessados em estabelecer Termos de Parceria.

8.1.2.1 Requisitos Específicos para a qualificação como OSCIP

a. Características da Pessoa Jurídica qualificada como OSCIP

Pode se qualificar como OSCIP a Pessoa Jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, que tenha sido constituída e se encontre em funcionamento regular, há, no mínimo, 3(três) anos¹⁸⁵, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos da Lei n° 9.790/99 e alterações e ao princípio da

181 Artigo 3º, LF n° 9.790/99.

182 Artigo 2º, LF n° 9.790/99.

183 Artigo 1º, § 2º, LF n° 9.790/99.

184 Artigo 3º, DF n° 3.100/99.

185 Artigo 85 da LF n° 13.019/14 e alterações.

universalização dos serviços, que devem ser amplos e não prestados a uma clientela exclusiva e fechada.

Para efeitos dessa Lei, considera-se **sem fins lucrativos** a entidade que¹⁸⁶:

- não distribua excedentes operacionais, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do patrimônio oriundos das atividades, para sócios/associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores; e
- aplique os excedentes operacionais na consecução do objetivo social.

I. Características dos atos constitutivos da OSCIP

Os Estatutos da entidade candidata à qualificação devem dispor expressamente sobre¹⁸⁷:

- atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência;
- práticas administrativas que coíbam obtenção de benefícios ou vantagens pessoais pelos participantes do processo decisório¹⁸⁸;
- Conselho Fiscal ou equivalente que opine sobre relatórios financeiros e contábeis e sobre operações patrimoniais, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;
- previsão de transferir patrimônio líquido à outra pessoa jurídica qualificada, preferencialmente com mesmo objetivo social, em caso de dissolução da entidade;
- previsão de transferir o acervo patrimonial adquirido com recursos públicos durante o tempo em que foi qualificada para outra pessoa jurídica qualificada, preferencialmente com mesmo objetivo social, em caso de perda da qualificação;
- possibilidade de instituir remuneração para dirigentes com atuação efetiva na gestão executiva ou que prestam serviços específicos, pelos valores do mercado para região/área de atuação;
- normas de prestação de contas determinando, no mínimo, os quesitos detalhados no texto da Lei; e
- outras regulamentações mencionadas na Lei.

186 Artigo 1º, § 1º, LF nº 9790/99.

187 Artigo 4º e incisos, LF nº 9.790/99.

188 O artigo 7º e seus incisos, do DF nº 3100/99, definem que '*vantagens pessoais*' englobam as obtidas pelos próprios dirigentes, seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais e afins até o terceiro grau, bem como pessoas jurídicas que possuam mais de dez por cento de participação no capital da entidade.

Observações:

A entidade não deve manter relacionamento comercial ou profissional (contratar serviços, fazer aquisições, contratar funcionários etc) com pessoas físicas e jurídicas que se relacionem com os seus dirigentes que possuam poder de decisão.

A LF n° 10.539, de 23/09/02, que dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal e dá outras providências, acrescentou ao artigo 4° da LF n° 9.790/99 parágrafo único, cuja redação foi alterada pelo artigo 85-B, da LF n° 13.019/14 e alterações, que permite a participação de servidores públicos na composição de Conselho ou Diretoria de OSCIP.

II. Objetivos sociais da entidade

Os Estatutos devem prever que a entidade destina-se a pelo menos uma das seguintes atividades promocionais, relacionadas nos incisos do artigo 3º da Lei:

- da assistência social, desde que contemplando as atividades previstas no artigo 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS¹⁸⁹;
- da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- da educação gratuita e da saúde, de forma **complementar** prevista na Lei; (Leia comentário em destaque ao final deste rol)
- da segurança alimentar e nutricional;
- do voluntariado;
- do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- do desenvolvimento sustentável e a defesa, preservação e conservação do meio ambiente;
- da experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- dos estudos e pesquisas, tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relativos às áreas supramencionadas;

¹⁸⁹ Alterações promovidas pela LF nº 12.435, de 06/07/2011.

- dos estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.¹⁹⁰

Com referência aos serviços de educação e saúde, prestados de forma complementar, na forma da Lei, há possibilidade de entidades se qualificarem, desde que tenham como finalidade a promoção gratuita, financiada com recursos próprios, não gerados pela cobrança de serviços de qualquer pessoa física ou jurídica, nem obtidos em virtude de repasses ou arrecadação compulsória e nem condicionada ao recebimento de doação, contrapartida ou equivalente.

Além disso esses objetivos relacionam-se a atividades de grande alcance social. Portanto, o Termo de Parceria não se destina a mera 'terceirização' da atividade pública, mas sim a garantir apoio a entidades do Terceiro Setor empenhadas na execução de projetos visando melhorias na área social.

III. Como se caracteriza a dedicação às atividades

Conforme o parágrafo único do artigo 3º da Lei 9.790/99, a dedicação às atividades previstas no Termo de Parceria se configura mediante:

- execução direta de projetos, programas ou planos de ações por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros; e
- prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Importa destacar a necessidade da perfeita caracterização dos objetos das parcerias, a fim de coaduná-los aos permitidos por Lei e à atividade-fim de cada entidade interessada.

Como exemplo possível citamos a promoção da experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito. Não obstante a normatização da atividade econômica seja atribuição primeira do Estado¹⁹³, há notícias de incentivos de parcerias¹⁹⁴ entre o Poder Público e associações possuidoras de certificados de idoneidade, visando à concessão de microcrédito, atualmente considerada pelo Comitê Econômico Social das Nações Unidas como instrumento eficaz para a erradicação da pobreza e da geração de emprego e renda. A Lei Federal nº 11.110, de 25/04/2005, instituiu o

190 Artigo 85-A da LF nº 13.019/14 alterada pela LF nº 13.204/15.

191 Artigo 3º, III e IV, LF nº 9.790/99.

192 Artigo 6º, II e §§ 1º e 2º, DF nº 3.100/99.

193 Artigo 174, CF 88.

194 Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (organizadora) Direito Regulatório – Temas polêmicos – Ed. Fórum, 2004, p. 196/198.

Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO reconhecendo como instituições aptas a tais concessões as entidades qualificadas como OSCIPs¹⁹⁵.

Como exemplo de risco na definição da parceria, destacamos a caracterização de atividades de proteção e preservação ecológicas, que podem englobar usinagem do lixo urbano visando à eliminação de riscos para o meio ambiente. Esse serviço inclui a coleta de resíduos; porém se esta iniciativa ocorrer **somente** pela remoção de material descartado para aterro sanitário, sem triagem ou tratamento tecnológico, não se configurará a proteção ambiental e, via de consequência, **não poderá** ser objeto de Termo de Parceria.

IV. Organizações que não podem se qualificar como OSCIPs

Tanto as Fundações como as Associações podem ser qualificadas como OSCIPs, desde que **não enquadradas** na seguinte relação¹⁹⁶:

- Sociedades comerciais;
- Sindicatos, associações de classe ou representação de categoria profissional;
- Instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- Organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas Fundações;
- Entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- Entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- Instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- Escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- Entidades já qualificadas como Organizações Sociais (LF n° 9.637/98);
- Cooperativas¹⁹⁷;
- Fundações públicas;
- Fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; e
- Organizações creditícias vinculadas ao Sistema Financeiro Nacional¹⁹⁸.

195 Artigo 1º, § 6º, IV.

196 Artigo 2º e incisos, LF n° 9.790/99.

197 Att.: LF n° 9.867, de 10/11/99: dispõe sobre a criação e funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos conforme específica.

198 Artigo 192, CF 88.

b. Perda da Qualificação

A legislação federal prevê que a entidade parceira perde a qualificação como OSCIP¹⁹⁹:

- a seu pedido; e
- por decisão administrativa ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público.

Qualquer cidadão pode também requerer o cancelamento da qualificação, por via administrativa ou judicial, com fundadas evidências de erro ou fraude²⁰⁰.

8.1.2.2 Características gerais do Termo de Parceria

a. Aspectos legais

Conforme definição contida na Lei n° 9.790/99²⁰¹ e alterações esse tipo de ajuste forma vínculo de cooperação entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas na Lei. Trata-se, portanto, de acordo entre partes que têm finalidades comuns, atuando em convergência para fins específicos, em regime de cooperação, não havendo previsão de ganho econômico por parte da contratada pela prestação de serviços, que caracteriza o gênero ‘Contrato’, e nem previsão de pagamento do serviço por parte do usuário, que caracteriza a ‘Concessão’. Destinar recursos para suportar o objeto desses ajustes demanda autorização legislativa e atendimento ao artigo 116 da Lei Federal n° 8666/93.

Por conta dessas características o valor do repasse só pode contemplar *o custo efetivo* para atendimento das demandas e cumprimento das metas. O Poder Público deve calcular o custo *per capita* do atendimento e repassar verbas de acordo com o volume previsto de atendimentos e não pode ‘sustentar’ a Entidade, apenas custear os serviços públicos por ela assumidos e prestados.

O Termo de Parceria poderá ser celebrado por período superior ao exercício fiscal e a boa técnica jurídica exige que as cláusulas abordem todos os detalhes relevantes da atividade em si, especificando metas, objetivos, formas de atuação e custos. Essas cláusulas devem nortear-se pelos princípios constitucionais fundamentais previstos para a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e ainda pelo princípio da economicidade²⁰².

199 Artigo 7º, LF n° 9.790/99.

200 Artigo 8º, LF n° 9.790/99.

201 Artigo 9º.

202 Artigo 4º, I, LF n° 9.790/99.

A celebração do Termo de Parceria deve ser precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas²⁰³ das áreas de atuação correspondentes no respectivo nível de governo²⁰⁴.

b. Cláusulas essenciais

A legislação exige que o Termo de Parceria contenha cláusulas dispostas sobre²⁰⁵:

- *objeto*, com especificação do programa de trabalho proposto pela entidade parceira (OSCIPI);
- *metas e resultados* a serem atingidos, com prazos de execução ou cronograma;
- *indicadores* de resultado: critérios objetivos de avaliação de desempenho;
- previsão de *receitas e despesas* para seu cumprimento, com valores por item e respectiva categoria contábil da organização;
- detalhamento das *remunerações e benefícios* de pessoal pagos com recursos oriundos ou vinculados ao ajuste (para diretores, empregados e consultores);
- *obrigações* da entidade parceira (OSCIPI), inclusive de apresentar relatórios de prestação de contas ao Poder Público ao término de cada exercício; e
- previsão de *publicação* na imprensa oficial do Poder contratante do extrato do ajuste e do demonstrativo da execução física e financeira (modelos nos Anexos I e II do DF nº 3.100/99) com os dados principais dos documentos obrigatórios citados no item anterior. A não publicação *impede a liberação dos recursos* previstos no Termo de Parceria.

Observação: O Governo Federal, por meio do Decreto nº 5.504, de 05/08/05, determinou, no artigo 1º, que em cláusula dos instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de Convênios ou instrumentos congêneres conste determinação para que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratados mediante processo de licitação pública, na modalidade pregão²⁰⁶ de acordo com a legislação federal pertinente²⁰⁷. Consoante o § 5º do mesmo artigo 1º, verifica-se que tais disposições são aplicáveis às entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS) e como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs), relativamente aos recursos que administrarem em face dos Contratos de Gestão ou Termos de Parceria, respectivamente celebrados.

203 Artigo 10, § 1º, LF nº 9.790/99.

204 Exemplos: artigo 198, III (Saúde); artigo 204, II (Assistência Social); artigo 205 (Educação); artigo 227, § 1º (Saúde da Criança e do Adolescente), todos da Constituição Federal.

205 Artigo 10, § 2º e incisos, LF nº 9.790/99.

206 Artigo 1º, § 1º, DF nº 5.504/05.

207 LF nº 10.520/02 e decretos regulamentadores.

c. Partes contratantes

São partes do Termo de Parceria²⁰⁸:

- o Poder Público contratante, representado por área da Administração Pública responsável por alguma atividade citada na Lei²⁰⁹; e
- a Entidade parceira, qualificada como OSCIP pelo Ministério da Justiça, que se dedique a uma ou mais daquelas atividades, desde que comprove²¹⁰:
 - ✓ execução direta de projetos, programas ou planos de ações por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros; ou
 - ✓ prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

8.1.3 Planejamento da Parceria

Os subitens a seguir reunidos apresentam detalhes específicos sobre as ações prévias necessárias para celebração dos Termos de Parceria. É importante destacar que no corpo deste Manual inserimos considerações sobre o poder-dever das Administrações ao decidir pela celebração de todos os tipos de ajustes com entidades sem fins lucrativos tipificadas como integrantes do Terceiro Setor.

8.1.3.1 Contexto: o Plano Plurianual

Os objetivos e metas gerais relativos à área de atuação do Governo que celebra o ajuste devem estar indicados no Plano Plurianual do Poder. A atividade ou projeto a serem terceirizados devem estar incluídos no rol dos respectivos programas governamentais.

8.1.3.2 Escopo: Objetivos e Metas previstos no PPA

Dependendo da área e atividade envolvidas, além do PPA podem existir outros diplomas legais com diretrizes estratégicas e/ou documentos de planejamento de órgãos oficiais ou Conselhos de Políticas Públicas que contemplem o objeto do Termo de Parceria. Nesse caso, as condições previstas no PPA, LDO e LOA devem guardar coerência com objetivos e regras estabelecidos naqueles documentos.

As condições do ajuste a ser firmado devem apresentar integral conformidade com esses objetivos, metas e valores consistentes com a Receita estimada e a Despesa prevista na Lei Orçamentária²¹¹ para o desenvolvimento das atividades terceirizadas.

208 Artigo 9º, LF nº 9.790/99.

209 Artigo 3º e incisos, LF nº 9.790/99.

210 Artigo 3º, parágrafo único, LF nº 9.790/99.

211 Artigo 165, § 5º, I e artigo 167, I, CF 88.

8.1.3.3 Exigências legais específicas para o Termo de Parceria

Para poder repassar recursos públicos a terceiros por meio de Termo de Parceria, o Administrador Público necessita de autorização em lei orçamentária ou em lei específica. Essa lei deve indicar, dentre outros, o destinatário dos recursos públicos, no caso, a entidade parceira (OSCIP), o objeto do ajuste, metas e os valores e datas dos repasses.

O Administrador Público deve manter arquivado o histórico da aprovação da Lei pelo Poder Legislativo, incluindo o projeto de lei e suas justificativas.

Além disso, o Orçamento Anual deve prever valor suficiente no programa de governo específico para suportar todos os repasses previstos. O empenhamento deve garantir os recursos necessários para a execução adequada da atividade a ser gerenciada no período.

8.1.3.4 Justificativas para celebrar o Termo de Parceria

A contratação de entidade do Terceiro Setor para gerenciar e/ou executar uma atividade pública mediante Termo de Parceria deve ser decisão solidamente fundamentada do Administrador Público²¹². O Administrador deve formalmente justificar a opção de realizar a atividade por meio de terceiros em vez de fomentá-la por ação governamental. A documentação que demonstra e comprova essa justificativa deve compor adequadamente o processo de parceria.

A terceirização de atividades públicas sempre reduz o nível de controle direto do uso dos recursos públicos, uma vez que a entidade privada parceira não está sujeita a todas as normas e regulamentos impostos à Administração Pública.

8.1.4 Procedimentos administrativos da Contratação

8.1.4.1 Escolha da OSCIP e verificação do seu regular funcionamento

a. Escolha da entidade parceira (OSCIP)

A escolha da OSCIP, para a celebração do Termo de Parceria, deve ser feita por meio de Concurso de Projetos, lançado pelo órgão público que pretende obter os bens e serviços para atividades como eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria a serem realizados pela “entidade parceira”, vencedora do certame²¹³.

Só há três hipóteses que, mediante decisão fundamentada, podem excepcionar a realização do referido concurso²¹⁴:

212 Atendimento aos princípios da impessoalidade e publicidade e eficiência.

213 Artigo 23, DF nº 3.100/99, com a redação dada pelo DF nº 7.568/11.

214 Artigo 23, § 2º, I a III, DF nº 3.100/99, incluídos pelo DF nº 7.568/11.

- nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de Termo de Parceria pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento;
- para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou
- nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do Termo de Parceria já seja realizado adequadamente com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas.

b. Concurso de Projetos

O concurso de projetos deve ser preparado com clareza, objetividade e detalhamento no que tange à especificação técnica do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido por meio do Termo de Parceria²¹⁵.

b.1 Edital do Concurso

Do edital desse concurso deve constar, no mínimo, informações sobre²¹⁶:

- prazos, condições e forma de apresentação das propostas;
- especificações técnicas do objeto do Termo de Parceria;
- critérios de seleção e julgamento das propostas;
- datas para apresentação de propostas;
- local de apresentação de propostas;
- datas do julgamento e data provável de celebração do Termo de Parceria;
- valor máximo a ser desembolsado.

O órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria deve dar publicidade ao concurso de projetos, incluída a divulgação na primeira página de seu sítio oficial²¹⁷, e, após instaurado o concurso, não pode a Administração celebrar termo de parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado²¹⁸.

A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público deve apresentar ao Órgão Estatal Parceiro o seu projeto técnico e o detalhamento dos custos para sua implementação.

215 Artigo 24, DF nº 3.100/99.

216 Artigo, 25, I a VII, DF nº 3.100/99.

217 Artigo, 23, § 1º, DF nº 3.100/99. Para os Termos de Parcerias Federais, o ajuste deve, também, ser divulgado no “Portal de Convênios”, conforme artigo 13, DF nº 6.170, de 25/07/07.

218 Artigo, 23, § 3º, DF nº 3.100/99.

b.2 Critérios de Seleção e Julgamento dos projetos²¹⁹:

Estas fases devem levar em conta:

- o mérito intrínseco e adequação ao edital do projeto apresentado;
- a capacidade técnica e operacional da candidata;
- a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados;
- o ajustamento da proposta às especificações técnicas;
- a regularidade jurídica e institucional da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; e
- a análise dos seguintes documentos: relatório anual de execução de atividades, demonstração de resultados do exercício, balanço patrimonial, demonstração das origens e aplicações de recursos, demonstração das mutações do patrimônio social, notas explicativas das demonstrações contábeis, conforme o caso e parecer e relatório de auditoria independente, quando aplicáveis.

Partindo-se da justa necessidade de atendimento aos princípios da administração pública, são inaceitáveis como critério de seleção, de desqualificação ou pontuação²²⁰:

- o local do domicílio da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou a exigência de experiência de trabalho da organização no local de domicílio do órgão parceiro estatal;
- a obrigatoriedade de consórcio ou associação com entidades sediadas na localidade onde deverá ser celebrado o Termo de Parceria; e
- o volume de contrapartida ou qualquer outro benefício oferecido pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

O decreto regulamentador destaca, ainda, que *“o julgamento será realizado sobre o conjunto das propostas das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, não sendo aceitos como critérios de julgamento os aspectos jurídicos, administrativos, técnicos ou operacionais não estipulados no edital do concurso”*²²¹.

b.3 Da Comissão Julgadora

O órgão estatal parceiro designará a comissão julgadora do concurso, que será composta, no mínimo, por um membro do Poder Executivo, um especialista no tema do concurso e um membro do Conselho de Política Pública

219 Artigos 27 a 31 c.c. 11, § 2º e 19, DF nº 3.100/99.

220 Artigo 28, I a III, DF nº 3.100/99.

221 Artigo 29, DF nº 3.100/99.

da área de competência, quando houver, sendo que este trabalho não pode ser remunerado²²².

A comissão julgadora será instruída pela Administração sobre a pontuação pertinente a cada item da proposta ou projeto e zelará para que a identificação da organização proponente seja omitida, classificando as propostas das OSCIPs de acordo com os critérios legais vigentes, constantes no Edital. Por outro lado, essa comissão pode solicitar ao órgão estatal parceiro informações adicionais sobre os projetos²²³.

Após o julgamento definitivo das propostas, a comissão apresentará, na presença dos concorrentes, os resultados de seu trabalho, indicando os aprovados²²⁴.

Diante desses resultados, o órgão estatal parceiro²²⁵:

- não examinará recursos administrativos contra as decisões da comissão julgadora;
- não poderá anular ou suspender administrativamente o resultado do concurso nem celebrar outros Termos de Parceria, com o mesmo objeto, sem antes finalizar o processo iniciado pelo concurso;
- homologará o resultado, após o correspondente anúncio público antes referido, sendo imediata a celebração dos Termos de Parceria pela ordem de classificação dos aprovados.

c. Consulta aos Conselhos de Políticas Públicas

A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação da respectiva esfera de governo²²⁶. O Conselho terá 30 dias²²⁷ para se manifestar sobre o Termo de Parceria, cabendo ao órgão estatal a decisão final.

Os Conselhos são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal²²⁸.

222 Artigo 30, “caput” e § 1º, DF nº 3.100/99.

223 Artigo 30, §§ 2º a 4º, DF nº 3.100/99.

224 Artigo 31, “caput”, DF nº 3.100/99.

225 Artigo 31, § 1º.

226 Artigo 10, § 1º, LF nº 9.790/99.

227 Artigo 10, DF nº 3100/99.

228 Exemplos: artigo 198, III (Saúde); artigo 204, II (Assistência Social); artigo 205 (Educação); artigo 227, § 1º (Saúde da Criança e do Adolescente), todos da Constituição Federal.

Esta competência é atribuída por meio de leis²²⁹ e, em alguns setores, a existência do Conselho é condição legal para o repasse de verbas, da União para Estados e Municípios e, na instância intermediária, dos Estados para os Municípios.

Para repasses de verbas federais, por exemplo, é obrigatória a constituição dos Conselhos: de Assistência Social; dos Direitos da Criança e do Adolescente e os de Saúde, todos com atribuição de formular ou propor políticas públicas, supervisionar e avaliar políticas e fiscalizá-las, enfim, controlá-las no seu âmbito temático.

As reuniões plenárias dos Conselhos são periódicas — semanais, quinzenais ou mensais, conforme o constante no regimento interno respectivo — para deliberar sobre assuntos de suas competências. A adequada preparação dos assuntos a serem tratados nessas reuniões requer a criação e funcionamento de comissões ou subcomissões temáticas que assessorem o estudo e a proposição de medidas submetidas à votação dos Conselheiros e que acompanhem e avaliem a implementação de políticas públicas.

d. Verificação do regular funcionamento da entidade

É muito importante salientar que é obrigação legal do órgão estatal contratante verificar o regular funcionamento da entidade, previamente à celebração do Termo de Parceria²³⁰.

Para essa verificação pode-se analisar, entre outras providências, os atos constitutivos da entidade, seus balanços e eventuais prestações de contas bem como os comprovantes de dedicação às atividades previstas no Estatuto. Essa dedicação se configura²³¹ mediante a execução direta de projetos, programas ou planos de ações por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros ou pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

8.1.4.2 Elaboração do Termo de Parceria

O Termo de Parceria - *a ser assinado, exclusivamente, pelo titular do órgão estatal responsável por sua celebração*²³² - deve ser elaborado contendo as cláusulas essenciais²³³, observando-se sempre boas práticas administrativas, entre as a seguir apresentadas.

229 Exemplos: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (Instituído pela LF nº 8242/91); Conselho Estadual de Saúde (instituído pela LE nº 8.356/93); Conselho do Idoso (LF nº 8842/94).

230 Artigo 9º, DF nº 3.100/99.

231 Artigo 3º, parágrafo único, LF nº 9.790/99.

232 Artigo 31-A, DF nº 3.100/99, incluído pelo DF nº 7.568/11.

233 Artigo 10, § 2º, LF nº 9.790/99.

a. Disponibilização de ativos não financeiros

Os ativos públicos não financeiros – imóveis, equipamentos, veículos etc – a serem disponibilizados para a entidade parceira (OSCIP) por conta do Termo de Parceria devem ser objeto de termo de permissão de uso²³⁴, que devem estar relacionados no próprio corpo do ajuste ou em Anexo.

b. Responsabilidades das partes, inadimplência e rescisão

Além das obrigações constantes das cláusulas essenciais, o Termo de Parceria deve prever detalhadamente as atribuições e responsabilidades²³⁵ específicas das partes, relativas às atividades que serão desenvolvidas. Caso essas atividades estejam sujeitas a regulamentações legais específicas, devem ser citados todos os diplomas legais pertinentes.

Devem estar previstas no ajuste sanções e penalidades para casos de inadimplência, que podem, por exemplo, ser baseadas nos artigos 86 a 88 da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações. Também devem estar claramente indicadas as condições para rescisão contratual como as disciplinadas nos artigos 77 a 80 da mesma Lei. Tais condições são de interesse primordial do próprio Administrador Público, que será solidariamente responsabilizado pelo resultado inadequado da execução do Termo de Parceria.

c. Contratação de pessoal e remuneração de dirigentes

Caso a entidade parceira (OSCIP) necessite da contratação de pessoal para a execução das atividades pactuadas, deve realizá-la obedecendo as normas trabalhistas vigentes.

A OSCIP deve comprovar periodicamente o pagamento das obrigações trabalhistas e encargos sociais, visando evitar a formação de passivos que venham a ser posteriormente assumidos pelo Poder Público.

O Termo de Parceria admite a remuneração para dirigentes da OSCIP pelos valores do mercado para região/área de atuação, mas somente para aqueles que tenham atuação efetiva na gestão executiva ou que prestam serviços específicos. Os membros do Conselho Fiscal ou órgão equivalente não podem ser remunerados, podendo receber apenas ajuda de custo por reunião da qual participem.

234 Princípio contábil de separação das entidades e princípio constitucional da legalidade.

235 Artigo 10, *caput*, LF nº 9.790/99.

Observações:

1. O Governo Federal editou, em 30/12/02, a Lei nº 10.637 dispondo, em seu artigo 34, da possibilidade de as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs remunerarem seus dirigentes sem perder a isenção do Imposto de Renda e nem as doações dedutíveis do Imposto de Renda das empresas privadas doadoras. O parágrafo único do mesmo artigo estabeleceu como limite de remuneração o fixado para os servidores do Poder Executivo.
2. A não remuneração dos dirigentes é condição para que as entidades de assistência social tenham imunidade às contribuições ao INSS²³⁶. Assim, uma entidade que pretende a qualificação como OSCIP terá duas opções: continuar a não remunerar os dirigentes, para não perder os benefícios da imunidade tributária ou passar a remunerar dirigentes e assumir tais contribuições.
3. A Lei nº 10.539, de 23/09/02, que dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal e dá outras providências, acrescentou ao artigo 4º da LF nº 9.790/99 parágrafo único, cuja redação foi alterada pelo artigo 85-B, da LF nº 13.019/14 e alterações, que permite a participação de servidores públicos na composição de Conselho ou Diretoria²³⁷ de OSCIP.

d. Valores e cláusulas financeiras

O valor total do Termo de Parceria deve ser criteriosamente calculado²³⁸ e juntamente com os critérios utilizados serem mantidos em arquivo permanente pelo Administrador Público contratante. Esse valor deve estar compatível com os previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual para a atividade objeto da parceria.

Se o prazo do ajuste ultrapassar um exercício financeiro, devem estar claramente especificados o seu valor total e o montante referente a cada período. Como o valor do ajuste é baseado no custo da realização das atividades, deve-se observar perfeita proporcionalidade entre o cronograma de liberação dos repasses e o volume de atividades a serem realizadas. O fluxo de caixa da execução contratual deve ser rigorosamente programado e realizado, evitando-se que a entidade parceira (OSCIP) não disponha de recursos quando necessário e tampouco que sobre repasses sem utilização imediata²³⁹. Deve-se evitar a previsão de a entidade parceira recorrer a empréstimos no sistema financeiro por conta do ajuste, para não formação de passivos a serem eventualmente avaliados e assumidos pelo Poder Público.

236 Artigo 12, § 2º, a, LF nº nº 9.532/97.

237 Artigo 85-B da LF nº 13.019/14 alterada pela LF 13.204/15.

238 Atendimento aos princípios da moralidade e eficiência.

239 Atendimento aos princípios da impessoalidade e eficiência.

A liberação de recursos financeiros far-se-á em conta bancária específica²⁴⁰, a ser aberta em instituição financeira indicada pelo contratante e obedecerá ao cronograma ajustado, salvo se autorizada sua liberação em parcela única²⁴¹.

O Termo de Parceria pode ser celebrado por período superior ao do exercício fiscal²⁴². Caso expire sua vigência sem o adimplemento total de seu objeto pela entidade parceira ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a OSCIP, o termo referido poderá ser prorrogado²⁴³ a critério da Administração Pública.

e. Regulamento de Compras e Contratações

A entidade parceira (OSCIP) deve publicar, no prazo máximo de 30 dias após a assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio para contratação de obras, serviços e compras²⁴⁴ com recursos públicos, que deve observar claramente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência²⁴⁵. Vide **itens 10.1 e 10.2** deste Manual.

Esses princípios se consubstanciam por procedimentos abertos e acessíveis ao público, com ampla divulgação e participação de diversos fornecedores interessados. Quanto maior a abertura e transparência dos procedimentos de compras e contratações, mais simples e fácil é para a entidade parceira comprovar, em qualquer situação, sua adesão aos princípios constitucionais.

Também esse regulamento deve prever claramente o atendimento irrestrito do item dos Estatutos que exigem *práticas administrativas que coibam obtenção de benefícios ou vantagens pessoais pelos participantes do processo decisório*²⁴⁶, lembrando que a própria Lei define que '*vantagens pessoais*' englobam as obtidas pelos próprios dirigentes, seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais e afins até o terceiro grau, bem como por pessoas jurídicas que possuam mais de dez por cento de participação no capital²⁴⁷.

Para que se caracterize a aplicação adequada dessa norma e simultaneamente seja reforçado o atendimento aos princípios constitucionais, o regulamento derivado dos Estatutos deve prever que a entidade não mantenha relacionamento comercial ou profissional (contratação de serviços, aquisições, contratação de funcionários etc) com pessoas físicas e jurídicas que se relacionem com dirigentes que detenham poder decisório.

240 Artigo 14, DF n° 3.100/99.

241 Artigo 15, DF n° 3.100/99.

242 Artigo 13, DF n° 3.100/99.

243 Artigo 13, § 1°, DF n° 3.100/99.

244 Artigo 14, LF n° 9.790/99.

245 Artigo 4º, I, LF n° 9.790/99.

246 Artigo 4º, II, LF n° 9.790/99.

247 Artigo 7º, DF n° 3.100/99.

Caso o ajuste contemple aquisição de bens patrimoniais pela OSCIP com recursos do Termo de Parceria, deve-se prever sistemática para incorporação imediata desses bens ao patrimônio público e no caso de aquisição de bem imóvel²⁴⁸, o mesmo deverá ser gravado com cláusula de inalienabilidade.

Observação: A União determinou a inclusão de cláusula específica nos Termos de Parceria exigindo a realização de licitação pública, na modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, nos casos em que as obras, compras, serviços e alienações sejam realizados por OSCIPs com recursos ou bens repassados voluntariamente pela União²⁴⁹.

f. Indicadores e metas

O resultado final da execução do Termo de Parceria é o elemento que define o cumprimento ou não do programa de governo para a respectiva área e comprova ou não o acerto da decisão do Administrador Público de terceirizar as atividades e o emprego adequado dos recursos públicos repassados. Portanto, a medição correta desse resultado é fundamental na avaliação da execução do Termo de Parceria.

Para tanto, a legislação prevê medições por meio de indicadores de resultado²⁵⁰, a partir de critérios objetivos de avaliação de desempenho²⁵¹, que atestem a realização das metas previstas, compatíveis com as existentes no Plano Plurianual da contratante para a respectiva área ou atividade e o desempenho da entidade parceira (OSCIP).

É muito importante, também, que o Termo de Parceria preveja procedimentos para análise periódica da realização das metas e determinação das causas de seus desvios. Essa análise deve resultar em providências gerenciais e/ou administrativas visando correções e adequações.

O ajuste também pode prever repactuação de metas em função de alterações de condições externas, que influenciem na realização dos objetivos e estejam além do controle da OSCIP.

g. Publicação de extrato do Termo de Parceria

O extrato do Termo de Parceria (modelo no Anexo I do DF nº 3.100/99) deverá ser publicado pelo órgão estatal contratante na imprensa oficial, no prazo máximo de 15 dias após sua assinatura²⁵².

248 Artigo 15, LF nº 9.790/99.

249 Artigo 1º e § 5º, DF nº 5.504/05.

250 Artigo 10, § 2º, III, LF nº 9.790/99.

251 Artigo 10, § 2º, III, LF nº 9.790/99.

252 Artigo 10, § 4º, DF nº 3.100/99.

Juntamente com o extrato do Temo de Parceria serão publicados nomes dos dirigentes indicados pela entidade parceira²⁵³ como responsáveis pela administração dos recursos recebidos para efeito de responsabilidade legal.

8.1.4.3 Cuidados com a Operacionalização do objeto da Parceria

a. Cuidados gerais

As partes devem demonstrar documentalmente preocupação com a transparência do processo e com o atendimento aos princípios constitucionais²⁵⁴.

Deve-se, acima de tudo, evitar situações que possam gerar suspeitas de favorecimento envolvendo compras, contratações de serviços, contratações de pessoal, fluxo de caixa inadequado e, ainda, evidenciar a compatibilidade dos recursos mobilizados com os objetivos a serem atingidos, conforme o exemplificado no **itens 5.1 e 10.3** deste Manual.

Importa ressaltar que a legislação proíbe expressamente às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas²⁵⁵.

b. Cuidados especiais

É prudente evitar a contratação de serviços com objetos genéricos ou pouco definidos, como assessoria gerencial/administrativa, convênios financeiros com a própria entidade parceira²⁵⁶ etc ou estabelecer relacionamentos comerciais com parentes, familiares e amigos, pessoas ou organizações que já mantenham outros vínculos profissionais com os dirigentes da entidade.

Deve-se buscar sempre a caracterização clara do cumprimento das metas, demonstrando-se preocupação constante com a evolução dos resultados obtidos, por meio de comunicações frequentes entre o órgão contratante e a OSCIP.

O fluxo de caixa da execução contratual deve evitar variações excessivas, e manter-se constantemente dentro do padrão necessário. Convém que documentalmente se demonstre o esforço de eliminar situações indesejadas, como falta ou excesso de recursos financeiros que certamente gerarão questionamentos entre as partes.

Para atendimento ao princípio de separação das entidades deve-se indicar em Notas Explicativas aos Balanços e outros demonstrativos contábeis que os ativos (financeiros e outros) recebidos por conta do Termo de Parceria não constituem propriedade da entidade, mas sim recursos públicos que estão sendo por ela utilizados.

253 Pelo menos 01 (um), conforme artigo 22, DF nº 3.100/99.

254 Artigo 4º, § 1º, LF nº 9.790/99.

255 Artigo 16, LF nº 9.790/99.

256 Atendimento aos princípios da moralidade e impessoalidade.

Pelo mesmo motivo é obrigatória a manutenção de rigoroso e atualizado controle das aquisições com recursos do Termo de Parceria, para estoques e ativos patrimoniais (equipamentos, veículos etc) bem como para os cedidos à OSCIP. Esses ativos (estoques e patrimônio) são propriedades do Poder Público e não pode haver qualquer dúvida ou suspeita sobre seu total controle e identificação.

Observação: na gestão dos recursos oriundos de termo de parceria deve-se atentar para a Resolução CFC nº 1409, de 21/09/2012, que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro.

Caso expire a vigência do Termo de Parceria sem o adimplemento total do seu objeto pelo órgão parceiro ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a entidade parceira (OSCIP), o referido Termo poderá ser prorrogado. As despesas previstas no Termo de Parceria e realizadas no período compreendido entre a data original de encerramento e a formalização de nova data de término serão consideradas como legítimas, desde que cobertas pelo respectivo empenho²⁵⁷.

Observação: o Ministério da Fazenda, em 15/08/02, expediu a Portaria nº 256, permitindo às OSCIPs receberem como doação as mercadorias apreendidas pela Receita Federal. Esse permissivo restringia-se anteriormente apenas às entidades consideradas de Utilidade Pública, nos termos do artigo 15, III, do DF nº 99.658, de 30/10/90. Recentemente, o Governo Federal, por meio do DF nº 6.087, de 20/04/07, deu nova redação ao dispositivo do referido Decreto, incluindo as OSCIPs como beneficiárias de doações de materiais e bens considerados antieconômicos²⁵⁸.

8.1.5 Avaliação da execução do ajuste

Os subitens a seguir reunidos apresentam detalhes específicos sobre as ações necessárias para acompanhamento e avaliação dos Termos de Parceria. É importante destacar que no corpo deste Manual inserimos considerações sobre o poder-dever das Administrações e demais órgãos de fiscalização quanto à análise de todos os tipos de ajustes com entidades sem fins lucrativos tipificadas como integrantes do Terceiro Setor.

Como regra geral, os Termos de Parceria estão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação pertinente.

²⁵⁷ Artigo 13, §§ 1º e 2º, DF nº 3.100/99.

²⁵⁸ Artigo 3º, parágrafo único, “c”, DF nº 99.658/90

8.1.5.1 Responsabilidades dos celebrantes do Termo de Parceria

a. Do órgão público contratante

A Lei define claramente essa responsabilidade no seu artigo 11, ao prever que a execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade e pelos Conselhos de Políticas Públicas em cada esfera de Governo.

Assim, o responsável pela área do Poder (normalmente um Secretário) é o Administrador Público pessoalmente responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Termo de Parceria.

Por outro lado, uma vez que o responsável pela área foi designado pelo Chefe do Poder Executivo, este é corresponsável pelo ordenamento da despesa e pela execução dos serviços públicos prestados pela OSCIP e a fiscalização do cumprimento do ajuste é igualmente sua atribuição. Tais responsabilidades englobam a emissão de *parecer conclusivo* à prestação de contas periodicamente apresentada pela entidade parceira. O conteúdo mínimo do sobredito parecer conclusivo encontra-se detalhado no **item 10.4** deste Manual.

b. Da entidade parceira

Para efeito de responsabilidade legal a OSCIP indicará, para cada Termo de Parceria, pelo menos um dirigente que será responsável pela boa administração dos recursos recebidos, cujo nome será publicado no extrato do ajuste²⁵⁹.

8.1.5.2 Responsabilidade da Comissão de Avaliação

A Comissão de Avaliação é composta por dois membros do Poder Executivo, um da entidade parceira (OSCIP) e um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente²⁶⁰. Essa Comissão deve encaminhar ao Poder Público contratante relatório conclusivo da avaliação procedida sobre a execução do Termo de Parceria.

Suas atividades não devem se restringir apenas à emissão de simples relatório conclusivo final, já que o monitoramento, aparelhado com recursos necessários, implica em acompanhamento permanente e avaliações parciais frequentes.

Os relatórios da Comissão devem subsidiar os pareceres conclusivos indicados no **item 10.4** deste Manual.

259 Artigo 22, DF n° 3.100/99.

260 Artigo 20, DF n° 3.100/99.

8.1.5.3 Responsabilidade legal e denúncias

Os responsáveis pela fiscalização darão ciência imediata ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público de irregularidade ou ilegalidade no uso de recursos e/ou bens públicos disponibilizados para a entidade parceira (OSCIP) por conta do Termo de Parceria, sob pena de responsabilidade solidária²⁶¹.

Se houver indícios fundados de malversação, os responsáveis pela fiscalização devem representar ao Ministério Público ou à Advocacia Geral da União solicitando requerimento de decretação de indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes/agente público ou terceiro, além das medidas previstas na Lei nº 8.429²⁶², de 2/7/92, e na Lei Complementar nº 64²⁶³, de 18/5/90²⁶⁴.

O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 300 e 301 do Código de Processo Civil. Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais. Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores sequestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade²⁶⁵.

8.1.5.4 Dever de prestar contas do Termo de Parceria

De acordo com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o governo responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Por essa razão, a legislação prevê, em momentos e níveis diferentes, a responsabilização de várias pessoas e entes pela aprovação da demonstração da aplicação dos recursos públicos nos fins previstos.

A Lei exige que para a prestação de contas sejam cumpridas as normas aprovadas no Estatuto que obrigam, no mínimo²⁶⁶:

261 Artigo 12, LF nº 9.790/99.

262 Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

263 Estabelece, de acordo com o artigo 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

264 Artigo 13, LF nº 9.790/99.

265 Artigo 13, §§ 1º a 3º, LF nº 9.790/99.

266 Artigo 4º, alíneas “a” a “d”, LF nº 9.790/99.

- a observação dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
- que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e às demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, e colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;
- a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes, conforme o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do Termo de Parceria; e
- que a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas entidades parceiras seja feita ao Tribunal de Contas do Estado.

Há uma cláusula essencial legalmente exigível para Termo de Parceria²⁶⁷ que estabelece a obrigação de a entidade parceira (OSCIP) apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do ajuste, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados.

8.1.5.5 Controle direto do Termo de Parceria

É exercido pelas seguintes instâncias:

- a) Conselho de Políticas Públicas;
- b) de Avaliação;
- c) Conselho Fiscal ou órgão equivalente;
- d) Poder contratante; e
- e) Tribunal de Contas.

a. Conselho de Políticas Públicas

A lei define que a execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada também pelos Conselhos de Políticas Públicas²⁶⁸ das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada esfera de governo. O Conselho pode encaminhar recomendações ou sugestões a respeito da execução do ajuste ao órgão contratante, sem, no entanto, introduzir e/ou induzir modificações nas obrigações estabelecidas²⁶⁹. Essa responsabilidade, além de estar legalmente prevista, é uma decorrência natural da missão desses Conselhos no acompanhamento e avaliação das políticas públicas em suas áreas.

²⁶⁷ Artigo 10, § 2º, V, LF nº 9.790/99.

²⁶⁸ Artigo 11, *caput*, LF nº 9.790/99.

²⁶⁹ Artigo 17, DF nº 3.100/99.

b. Comissão de Avaliação

O relatório final dessa Comissão é peça básica da prestação de contas da entidade²⁷⁰ e subsidia os pareceres conclusivos a serem emitidos sobre a comprovação da aplicação dos recursos repassados. Se for necessário, a Comissão de Avaliação indicará no relatório a conveniência ou não da prorrogação do Termo de Parceria.

Para que a avaliação possa ser considerada cabal e definitiva, a Comissão deverá se equipar adequadamente para poder executar um monitoramento constante e permanente da execução do ajuste.

c. Conselho Fiscal

Opina sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade. Quando for o caso²⁷¹, deve sugerir realização de auditorias internas ou externas.

I. Auditoria Independente

A lei prevê a obrigatoriedade da realização de auditoria, por auditores externos independentes, da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria nos casos em que sua receita bruta anual for maior ou igual a R\$ 3.600.000,00 (Três milhões e seiscentos mil reais)²⁷². Essa norma aplica-se também aos casos onde a entidade qualificada como OSCIP celebre concomitantemente vários Termos de Parceria com um ou vários órgãos estatais e cuja soma ultrapasse aquele valor.

A auditoria independente deverá ser realizada por pessoa física ou jurídica habilitada pelo Conselho Regional de Contabilidade e os dispêndios decorrentes desse serviços deverão ser incluídos no orçamento do projeto como item de despesa. Eventualmente poderão ser celebrados aditivos para esse efeito quando o montante dos Termos de Parceria ultrapassar o valor limite acima²⁷³.

d. Poder contratante

I. Arquivo de documentos

O Administrador Público contratante deve ser capaz de, a qualquer tempo, demonstrar a evolução da legislação e o histórico do ajuste. Para tanto, deve organizar arquivo permanente, constantemente atualizado, onde se localize imediatamente, dentre outros, os documentos comprobatórios de:

- legislação pertinente (do PPA até a autorização legislativa específica e respectivas atualizações);

270 Artigo 11, §§ 1º e 2º, LF n° 9.790/99.

271 Artigo 4º, III, LF n° 9.790/99.

272 Artigo 4º, VII, c, LF n° 9.790/99, c.c artigo 19, *caput* e § 1º, DF n° 3.100/99 e Artigo 3º, II da LC n° 123/2006.

273 Artigo 19, §§ 2º a 4º, DF n° 3.100/99.

- termos do ajuste e aditamentos;
- cálculo e critérios utilizados na determinação do valor do ajuste;
- justificativas para a razão do aumento no volume de atividades e do motivo pelo qual esse volume não foi previsto inicialmente, se for o caso;
- valores recebidos pela entidade, por exercício;
- valores pagos pela entidade, por exercício;
- metas atingidas pela entidade, por exercício;
- relatórios de monitoramento, acompanhamento e controles gerenciais; e
- avaliação dos resultados obtidos pelo ajuste, por exercício.

II. Monitoramento permanente

É do total interesse do Administrador Público contratante que firmou a parceria que a execução do mesmo seja a mais perfeita possível. Em função das características da atividade terceirizada, do dimensionamento, abrangência e dinamismo do ajuste, devem ser instituídos procedimentos de monitoramento, acompanhamento e controles gerenciais que permitam a confirmação da aplicação dos recursos e do cumprimento das cláusulas pactuadas e a imediata intervenção quando houver qualquer indicação de situações imprevistas.

e. Tribunal de Contas

É atribuição constitucional do Tribunal de Contas apreciar as prestações de contas de todos os recursos e bens públicos colocados à disposição das entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público²⁷⁴.

O Administrador Público contratante deverá providenciar a remessa de cópias de documentos para o TCE solicitados nas Instruções, nos momentos ali definidos e manter arquivo de documentos comprobatórios continuamente atualizado para atendimento de qualquer requisição ou exame *in loco*, seja em suas dependências ou junto à OSCIP.

8.1.5.6 Prestação de Contas anual da Entidade e do Ajuste

A entidade parceira (OSCIP) deve elaborar os documentos das prestações de contas anuais e enviá-los aos responsáveis pelas avaliações.²⁷⁵

Sobre a totalidade das operações patrimoniais e dos resultados da OSCIP devem ser elaborados os seguintes documentos:

- Relatório anual de execução de atividades, contendo especificamente relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

²⁷⁴ Artigo 4º, VII, d, LF nº 9.790/99.

²⁷⁵ Artigo 86 da LF nº 13.019/14 alterada pela LF nº 13.204/15.

- Demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;
- Extrato da execução física e financeira;
- Demonstração de resultados do exercício;
- Balanço patrimonial;
- Demonstração das origens e das aplicações de recursos;
- Demonstração das mutações do patrimônio social;
- Notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário;
- Parecer e relatório de auditoria, se for o caso.

Observação: no caso específico das Fundações de direito privado, a prestação de contas anual deve ser enviada também ao Ministério Público.

8.1.6 Avaliação de contas: recomendações e penalidades

As instâncias responsáveis por examinar prestações de contas, inclusive o Tribunal de Contas, podem emitir recomendações visando sanar deficiências ou aperfeiçoar mecanismos de controle.

Todas as recomendações devem ser atendidas pela entidade parceira e transformadas em adequações de procedimentos.

Especial atenção deve ter o atendimento às recomendações que envolvam revisão dos instrumentos legais, que eventualmente extrapolam o mero desempenho da entidade parceira ou os resultados da execução contratual, podendo ensejar a caracterização de ilegalidades ou inconstitucionalidades, acarretando consequências, inclusive de ordem pessoal, para os responsáveis, no caso de seu não atendimento.

Além disso, as adequações de procedimentos devem estar documentadas, já que a caracterização do não saneamento, mesmo que parcial, pode acarretar implicações legais. Essa documentação envolve, inclusive, troca de correspondências, circulares internas e outros documentos que evidenciem a implementação dos procedimentos relativos ao atendimento das recomendações.

8.1.7 Publicações

8.1.7.1 Institucionais: Entidade Parceira (OSCIP)

A Lei exige publicidade eficaz do relatório de atividades e das demonstrações financeiras no encerramento do exercício fiscal, incluindo-se as certidões negativas de débito junto ao INSS e ao FGTS²⁷⁶.

²⁷⁶ Artigo 4º, VII, b, LF n° 9.790/99.

8.1.7.2 Relativas ao Termo de Parceria

O extrato do Termo de Parceria deverá ser publicado pelo órgão estatal contratante no Diário Oficial²⁷⁷, no prazo máximo de 15 dias após sua assinatura, seguindo o modelo constante no Anexo I do DF nº 3.100/99. A falta de publicação impede a liberação dos recursos.

Junto com o extrato do Termo de Parceria serão publicados os nomes dos dirigentes indicados pela entidade parceira (OSCIP) como responsáveis pela administração dos recursos recebidos para efeito de responsabilidade legal²⁷⁸.

Publicação, também, do regulamento próprio contendo os procedimentos da OSCIP para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também do princípio da economicidade, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria²⁷⁹.

8.1.7.3 Relativas à Execução do Termo de Parceria

O extrato da execução física e financeira da parceria deverá ser apresentado pela OSCIP e publicado na imprensa oficial da esfera de abrangência do projeto, no prazo máximo de sessenta dias após o término de cada exercício financeiro, de acordo com o modelo constante do Anexo II do DF nº 3.100/99²⁸⁰. A falta de publicação também impede a liberação dos recursos.

8.2 Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação

8.2.1 O que é Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação

Termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação são instrumentos pelo quais são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público, sem prejuízo das definições atinentes aos convênios, aos contratos de gestão e aos termos de parceria.

Caso a proposta de execução das finalidades de interesse público origine-se da administração pública, a parceria denominar-se-á termo de colaboração; se da

277 Artigo 10, § 2º, VI, LF nº 9.790/99 c.c artigo 10, § 4º, DF nº 3.100/99.

278 Pelo menos 01 (um), nos termos do artigo 22, DF nº 3.100/99.

279 Artigo 14, LF nº 9.790/99 e artigo 21, DF nº 3.100/99.

280 Artigo 10, § 2º, VI, LF nº 9.790/99, e artigo 18, DF nº 3.100/99.

organização da sociedade civil, termo de fomento. Se não envolverem transferências de recursos financeiros trata-se de acordo de cooperação, sendo que para este último estará dispensado exceto quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.

Diante de um cenário, onde os meios legais utilizados para estabelecer e regular as relações entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público eram o convênio ou os repasses (auxílios, subvenções e contribuições), estes últimos sem formalização de ajustes, mas por meio de Lei específica ou de previsões genéricas nas leis orçamentárias, surge a LF nº 13.019/14 e alterações, com um conjunto de normas e um padrão a ser seguido por todas as esferas de governo, no sentido de dar mais clareza quanto aos critérios de escolha das entidades parceiras, de monitoramento da execução das parcerias, de transparência, de regras de prestação de contas, reconhecendo assim que o repasse de recursos tem que visar a colaboração dessas entidades com políticas públicas como também o fomento às atividades autônomas das mesmas, voltadas para o interesse público (projetos de inovação, desenvolvimento de tecnologias sociais, controle social, educação cidadã, participação social, etc.).²⁸¹

8.2.2 Entidades abrangidas pela Lei

De forma diversa às leis que disciplinam os contratos de gestão (Lei nº 9.637/98) e os termos de parceria (Lei nº 9.790/99), que especificaram os ramos de atuação e requisitos de qualificação, a LF nº 13.019/14 e alterações definiu as entidades abrangidas pelo regime jurídico das parcerias voluntárias, a saber:

- organizações da sociedade civil, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que não distribuam entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência

281 Cartilha PL 7168/2014, Plataforma da Sociedade Civil e ABONG, disponível em http://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/05/cartilha_mr.pdf, acesso em 30.09.2014.

técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social;

- as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Abrange, portanto, um leque amplo, como as associações civis e as fundações, condicionadas às características de entidades sem fins lucrativos e de aplicação integral na consecução de seus objetivos sociais.

8.2.2.1. Requisitos da Organização da Sociedade Civil - OSC

Além dos requisitos comuns à própria constituição de uma associação civil, decorrentes de exigências já previstas no Código Civil, o estatuto de constituição deverá conter normas que disponham expressamente sobre²⁸²:

- objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
- que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos exigidos na LF nº 13.019/14 e alterações e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
- escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

A entidade deverá possuir:

- no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;
- experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;
- instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido que a entidade tenha objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social.

²⁸² Artigo 33 da LF nº 13.019/14 e alterações.

As organizações religiosas serão dispensadas do atendimento ao disposto nos incisos I e III do artigo 33 da LF nº 13.019/14 e alterações, a saber, estatuto de constituição que contenha normas que disponham expressamente sobre objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social e a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta.

As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV (escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade), estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III da LF nº 13.019/14 e alterações e já citados no parágrafo anterior.

Para os fins de comprovação de instalações e condições materiais, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia.²⁸³

Em item próprio deste Manual sob o título de “Normas contábeis expedidas pelo CFC”, citamos os principais atos normativos que disciplinam os procedimentos contábeis e de demonstração dos resultados contábeis aplicáveis às organizações da sociedade civil.

Deverá ser observada a publicidade e transparência em todas as fases das parcerias desde seu estabelecimento até as prestações de contas, isso tanto pelo Poder Público quanto pelas entidades parceiras.²⁸⁴

A única exceção se refere a parcerias que envolvam programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.²⁸⁵

a. Impedimentos da Pessoa Jurídica da OSC

Não poderá celebrar parcerias com o Poder Público a Organização da Sociedade que estiver enquadrada em alguma das seguintes situações:

- Não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
- Esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
- Tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

283 Artigo 33, § 5º c.c. o inciso V, alínea “c” da LF nº 13.019/14 e alterações.

284 Artigo 10 a 12 da LF nº 13.019/14 e alterações.

285 Artigo 87 da LF nº 13.019/14 e alterações.

- Tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados, se for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição ou se a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;
- Tenha sido punida com a pena de suspensão de participação ou declaração de inidoneidade previstas na Lei nº 8.666/93²⁸⁶ e na LF nº 13.019/14 e alterações²⁸⁷, pelo período que durar a penalidade;
- Tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos.

b. Impedimentos dos Dirigentes da OSC

Além das restrições impostas à pessoa jurídica, a celebração ou continuidade de parcerias voluntárias quando os dirigentes da OSC incorrerem em alguma das seguintes situações:

Contas relativas a parcerias julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

Julgado responsável por falta grave e inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

- Considerado responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Excepcionalmente, as situações de vedação de repasses decorrentes das penalidades impostas à pessoa jurídica ou aos dirigentes da OSC não impedirão a continuidade das parcerias em execução nos casos de serviços essenciais que não puderem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário e à população, desde que fundamentadas pelo dirigente máximo da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária, persistindo, em qualquer hipótese, a obrigação de ressarcimento de dano ao erário.

É vedada ainda a celebração de parcerias previstas na LF nº 13.019/14 e alterações que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

286 Artigo 87, incisos III e IV.

287 Artigo 73, incisos II e III.

8.2.3 Planejamento da parceria voluntária

Os subitens a seguir reunidos apresentam detalhes específicos sobre as ações prévias necessárias para a formalização dos Termos de Colaboração e Termos de Fomento.

8.2.3.1 Contexto: Peças de Planejamento

No plano plurianual, a Administração deverá planejar quais serviços públicos serão desenvolvidos de forma indireta e consigná-los nos respectivos programas e ações governamentais, e a cada ano, alocar na Lei Orçamentária anual dotações suficientes para fazer frente à execução dos projetos e atividades a serem desenvolvidos no período através de Termos de Colaboração ou de Termos de Fomento.

Nas dotações, a classificação orçamentária da despesa, segundo a sua natureza, nos programas que venham a ser executadas de forma indireta deverá indicar a modalidade de aplicação 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos²⁸⁸, embora, nesta estejam incluídas os repasses às organizações sociais (OS's) e às organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's). Uma alternativa para melhor gerenciamento e transparência é que a Secretaria do Tesouro Nacional venha a desdobrar essa modalidade para distinguir as dotações a serem executadas por meio dos termos de colaboração ou de fomento, dos termos de parceria, dos contratos de gestão e dos contratos de repasse.

Ainda em relação ao planejamento, o Conselho de Fomento e Colaboração, previsto na lei²⁸⁹, a ser implantado em cada ente governamental, poderá desenvolver as diretrizes estratégicas dos programas de governo que serão executados por meio de parcerias, além de divulgar as boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento ou de colaboração.

A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento da qual constem, no mínimo:²⁹⁰

- a data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;
- o nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;
- a descrição do objeto da parceria;
- o valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;

288 Anexo II da Portaria 163/01

289 Artigo 15 da LF nº 13.019/14 e alterações

290 Artigos 10 e 11 da LF nº 13.019/14 e alterações

- a situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo;
- quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

Por fim, a organização da sociedade civil também deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

8.2.3.2 A Capacitação

No intuito de assegurar que a decisão de executar ações por meio das sobreditas parcerias voluntárias será um sucesso, torna-se imperativo que seja levada em conta a capacidade operacional da entidade pública no sentido de instituir os processos de escolha das parceiras.

Neste ponto, o legislador faculta ao administrador instituir programas de capacitação para gestores, representantes das organizações da sociedade civil, membros dos conselhos de políticas públicas, membros de comissões de seleção, membros de comissões de monitoramento e avaliação e, demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução dos Termos de Fomento, Termos de Colaboração e Acordos de Cooperação, embora a participação em tais programas não constitui condição para o exercício de função envolvida na materialização das parcerias tratadas na LF nº 13.019/14 e alterações.²⁹¹

8.2.3.3 A participação popular

Em respeito ao fundamento de participação popular, cria-se a possibilidade para as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos, de se iniciar um chamamento público por meio de um instrumento denominado de “Procedimento de Manifestação de Interesse Social”²⁹²

A proposta deverá conter os seguintes elementos: identificação do subscritor, indicação do interesse público envolvido e o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

A administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, a seu critério, avaliará a conveniência e oportunidade de se instaurar o procedimento. Todavia, a instauração do procedimento de manifestação de interesse

²⁹¹ Artigo 7º da LF nº 13.019/14 e alterações.

²⁹² Artigos 18 a 21 da LF nº 13.019/14 e alterações.

social não dispensará a realização do chamamento público, sendo inclusive vedado condicionar a realização de chamamento público ou a celebração de parceria à prévia realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social.

8.2.4 Procedimentos Administrativos da Contratação

8.2.4.1 Plano de trabalho – Etapa preparatória

O administrador público, ao optar pela celebração de parcerias, na forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, deve estar convencido de que detém a capacidade operacional de instituir processos seletivos, de avaliar as propostas com o rigor técnico necessário, de fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e de apreciar a prestação de contas na forma e nos prazos determinados na legislação, além de ter ciência da necessidade de capacitar as pessoas envolvidas e de prover os recursos materiais e tecnológicos para assegurar a capacidade técnica e operacional.

A próxima etapa será a elaboração de um bom e competente plano de trabalho que deverá conter, no mínimo²⁹³:

- descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;
- descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;
- previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;
- forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
- definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Neste particular, o plano de trabalho exigido para as parcerias voluntárias na forma de Termos de Colaboração e Termos de Fomento, reguladas pela LF nº 13.019/14 e alterações é único em comparação aos planos de trabalho ou instrumentos congêneres previstos para os demais ajustes com as entidades civis.

A preocupação com a obtenção de resultados, o nexo de causalidade entre os problemas existentes e as ações e metas propostas materializa de forma clara como se pretende atender os requisitos de eficácia e efetividade, conclamados exaustivamente nos discursos políticos e acadêmicos, mas esvaziados na prática administrativa.

O ponto de partida para a decisão de se executar um projeto por meio de parcerias voluntárias, obrigatoriamente, demandará o conhecimento científico

²⁹³ Art. 22 da LF nº 13.019/14 e alterações.

do problema a ser levantado por meio da descrição da realidade, não podendo resumir-se a um conjunto de atividades sem relação com as causas e efeitos da situação diagnosticada.

A título de exemplo, o administrador ao decidir pelo atendimento de crianças em creches, necessariamente deverá ter em suas mãos o mapa de carência de vagas, inclusive por regiões, pois somente assim saberá avaliar a melhor forma de planejar a execução com vistas à satisfação dos indicadores quantitativos ou qualitativos das metas a serem atingidas e de atividades e projetos a serem executados, definindo inclusive os parâmetros para tal aferição, rompendo assim com a tradicional forma de condução das políticas públicas, baseadas em uma visão operacional de metas físico-financeiras sem correlação com os resultados pretendidos, haja vista não ter sido precedido de um diagnóstico da realidade, levando o Estado a navegar sem um destino fixado.

O plano de trabalho deverá ser elaborado também para os Acordos de Cooperação.²⁹⁴

8.2.4.2 Chamamento Público

a. Características

Com este procedimento, privilegia-se a transparência e a isonomia no processo de seleção e acesso aos recursos públicos, pondo fim a uma das principais polêmicas, a forma de escolha dos parceiros.

Os procedimentos de seleção deverão ser claros, objetivos, simplificados, que orientem os interessados e facilitem o acesso direto à administração pública e suas instâncias decisórias e, sempre que possível, estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características: objetos, metas, custos e indicadores, quantitativos e qualitativos de avaliação de resultados.

Busca-se, por meio do chamamento público, a profissionalização da execução das parcerias, que se dê por organizações da sociedade civil com capacidade técnica e operacional para cumprir o objeto avençado de forma eficaz.

Lembrando tão somente que os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso

²⁹⁴ Parágrafo único do Artigo 42 da LF nº 13.019/14 e alterações.

patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto na LF nº 13.019/14 e alterações.²⁹⁵

b. Edital - Requisitos mínimos

O edital de chamamento público será a norma interna de observância obrigatória do processo de seleção das organizações da sociedade civil, que especificará, no mínimo, os seguintes conteúdos:

- a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;
- o objeto da parceria;
- as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;
- as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;
- o valor previsto para a realização do objeto;
- as condições para interposição de recurso administrativo;
- a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;
- de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

Importante mencionar que o caput do § 2º do artigo 24 da LF nº 13.019/14 e alterações, traz vedação de que os atos de convocação contenham cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o objeto específico da parceria, admitindo-se nos incisos I e II do parágrafo mencionado, a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na Unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria e, o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais.

O edital para formação da parceria deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias, nos termos do artigo 26 da LF nº 13.019/14 e alterações, atendendo aos princípios da transparência e publicidade.

É critério obrigatório de julgamento, o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento ressaltando-se

²⁹⁵ Artigo 29 da LF nº 13.019/14 e alterações.

que as propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos, sobre a qual trataremos mais adiante neste Manual.

As exigências específicas relacionadas à pessoa jurídica da OSC combinam tempo de existência, experiência prévia na realização com efetividade do objeto da parceria ou assemelhado e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades e cumprimento das metas estabelecidas²⁹⁶, excetuando-se:

- os acordos de cooperação nos quais serão exigidas tão somente normas internas que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, ainda;
- as organizações religiosas das quais não serão exigidas normas internas que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social e que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
- as sociedades cooperativas que deverão atender às exigências previstas na legislação específica e escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade.

c. Etapa de julgamento

I. Comissão de Seleção

A comissão de seleção é órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público.²⁹⁷

Ficará impedida de participar da comissão a pessoa que nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica, com, ao menos, 1 (uma) das entidades em disputa²⁹⁸, hipótese em que deverá ser designado membro substituto com qualificação equivalente à do impedido.

A boa prática de controle interno recomenda a segregação de funções, de forma que o servidor integrante da comissão de seleção não acumule as tarefas de monitoramento e avaliação das parcerias nas quais atuou na fase de chamamento público.

296 Artigo 33 da LF nº 13.019/14 e alterações.

297 Artigo 2º, inciso X da LF nº 13.019/14 e alterações.

298 Artigo 27, § 2º da LF nº 13.019/14 e alterações.

II. Avaliação das Propostas

A comissão de seleção avaliará as propostas de conformidade com as regras e critérios estabelecidos no edital de chamamento público, ressaltando que o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento público deverá ser critério objetivo de julgamento.

Diferente dos procedimentos licitatórios, nos quais, não raras vezes, a divulgação dos valores de referência quanto à sua obrigatoriedade ou faculdade costuma ser objeto de controvérsia no âmbito das análises dos editais, sob o argumento de tratar-se de estratégia de negociação a ser travada entre pregoeiros e licitantes, aqui, no edital de chamamento público, a revelação do preço máximo não é decisão discricionária do órgão organizador, e sim, obrigatória.

Nas hipóteses em que o objeto da parceria seja de natureza predominantemente técnica, que exija serviços de natureza intelectual ou nas ações em que se insere a parceria o fator destacado seja a capacidade técnica e operacional das entidades, os critérios a serem adotados deverão combinar a técnica ou a técnica e preço.

Nessa situação, o grau de dificuldade de seleção e julgamento das propostas será maior e mais complexo, ocasião em que se torna imperativo a adoção de critérios objetivos de avaliação, de forma que a metodologia de pontuação guarde sempre correlação com o objeto do chamamento, de forma a não exigir e pontuar, por exemplo, atestados de comprovação em atividades estranhas aos serviços a serem contratados ou pontuar atestados de capacidade técnica já utilizados para fins de habilitação²⁹⁹, ainda que esta posição, inclusive já sumulada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo refira-se aos certames licitatórios, a mesma baseia-se em princípios de caráter geral, aplicável a qualquer ato da Administração Pública.

Outro critério de avaliação a ser evitado é a atribuição de pontuação às propostas técnicas exclusivamente em função do tempo de existência da licitante, haja vista que a presunção de que quanto maior o tempo de existência, mais experiência na execução da solução proposta ela possui, é relativa por si só, e não garantirá o sucesso da parceria. A administração deverá estabelecer como quesitos para pontuação a complexidade e o desempenho efetivo obtido pela entidade em seus trabalhos anteriores.

Optando pela combinação de técnica e preço, é recomendável que os critérios a serem utilizados guardem a devida proporcionalidade na distribuição da pontuação, de forma que caso a técnica seja o critério predominante, a maior ponderação dos pontos deverá recair sobre tal característica.

299 Súmula 21 do TCESP.

III. Avaliação das condições de habilitação

À semelhança do procedimento utilizado no Pregão, a Lei utilizou a inversão das fases, com a avaliação, primeiro, das propostas e, depois, as condições da habilitação, com maior ênfase na qualificação técnica, com condições adiante³⁰⁰:

Organização da Sociedade Civil regida por normas de organização interna que prevejam:

- objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
- que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
- escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Organização da Sociedade Civil possua:

- no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;
- experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;
- instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Exigência de que a organização da sociedade civil apresente:

- certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;
- certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;
- cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

³⁰⁰ Artigo 33, inciso V, alíneas "a", "b" e "c", com as ressalvas trazidas nos §§ 1º a 3º e 5º e Artigo 34, ambos da LF nº 13.019/14 e alterações.

- relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;
- comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.

As exigências estabelecidas devem ser avaliadas em conjunto, assim, a comprovação de experiência prévia combinada com o tempo mínimo de existência de CNPJ, o qual poderá se fazer com a apresentação de instrumentos similares firmados com entidades da Administração Pública, relatórios de atividades desenvolvidas, declarações de conselhos de políticas públicas, secretarias municipais ou estaduais responsáveis pelo acompanhamento da área objeto da parceria, dentre outras³⁰¹.

A capacidade técnica e operacional diz respeito ao conhecimento, ao acervo técnico e metodologia, quando for exigida, somada à capacidade de realizar o conteúdo do objeto da parceria.

Caso a entidade selecionada não atenda os requisitos de habilitação ora definidos, aquela imediatamente mais bem classificada poderá ser convidada a aceitar a celebração da parceria nos termos da proposta por ela apresentada e assim, sucessivamente, sujeita sempre à verificação das condições de habilitação³⁰².

IV. Divulgação dos resultados

A homologação dos resultados do julgamento deverá ser divulgada em página do sítio oficial da administração pública na Internet, sendo obrigatória justificativa para seleção de proposta que não seja a mais adequada ao valor de referência constante do chamamento público. Por último, a homologação não gera direito para a organização da sociedade civil à celebração da parceria³⁰³.

A opção por este tipo de divulgação que se soma a outros instrumentos de publicidade reflete a realidade dos mecanismos de informação mais efetivos na sociedade em termos de rapidez e de poder de divulgação, reafirmados nesta lei e também na Lei de Acesso à Informação³⁰⁴.

A Lei de Acesso à Informação disciplinou que os sítios oficiais da Internet contemplem os seguintes dispositivos:

301 Artigo 8º, §7º da Portaria Interministerial nº 507/11.

302 Artigo 28, §§1º e 2º da LF nº 13.019/14 e alterações.

303 Artigo 27, c.c. artigo 26 da LF nº 13.109/14 e alterações.

304 Artigo 8º, inciso II, da Lei 12.527/11.

- conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

d. Atuação em Rede

A lei abriu a oportunidade para que duas ou mais organizações da sociedade civil atuem em rede para execução de parcerias, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou termo de colaboração³⁰⁵.

A organização da sociedade civil signatária do termo de colaboração ou de fomento deverá possuir mais de 05 (cinco) anos de inscrição no CNPJ, capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.

A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização:

- verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas;
- comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.

³⁰⁵ Artigo 35-A, inciso I da LF nº 13.019/14 e alterações.

e. Hipóteses de dispensa e inexigibilidade

De forma similar à Lei Federal de Licitações, a lei previu as possibilidades, devidamente justificadas, de dispensa e inexigibilidade do chamamento público, não afastando, todavia, a aplicação dos demais dispositivos da LF nº 13.019/14 e alterações³⁰⁶.

Hipóteses de dispensa:

- no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;
- nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
- quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;
- no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Hipóteses de inexigibilidade:

Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

- o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;
- a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

A ausência de processo seletivo com base nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade deverá ser justificada pelo administrador público e atender os requisitos de transparência com a publicação do extrato da justificativa na Internet e no meio oficial de publicidade da administração pública³⁰⁷.

Finalmente, os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto em relação

306 Artigo 29, 30, 31 e 32 da LF nº 13.019/14 e alterações.

307 Artigo 32, §1º da LF nº 13.019/14.e alterações.

aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto na LF nº 13.019/14 e alterações.³⁰⁸

8.2.5 Características do Termo de Colaboração ou de Fomento e Acordos de Cooperação

8.2.5.1 Aspectos Legais

Conforme definição estabelecida na LF nº 13.019/14 e alterações³⁰⁹, trata-se de instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público; caso estas sejam propostas pela administração pública receberá a denominação de termo de colaboração, se pelas organizações da sociedade civil, termo de fomento e ainda o acordo de cooperação.

8.2.5.2 Cláusulas essenciais

De maneira minuciosa e detalhada, comparados aos demais ajustes, os termos de colaboração/fomento deverão conter cláusulas dispendo sobre³¹⁰:

- a descrição do objeto pactuado;
- as obrigações das partes;
- quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;
- a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número, a data da nota de empenho;
- a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35 da LF nº 13.019/14 e alterações;
- a vigência e as hipóteses de prorrogação;
- a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;
- a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos do § 1º do artigo 58 da LF nº 13.019/14 e alterações;
- a obrigatoriedade de restituição de recursos nos casos previstos na LF nº 13.019/14 e alterações;

308 Artigo 29 da LF nº 13.019/14 e alterações.

309 Artigo 2º, incisos VII, VIII e VIII-A da LF nº 13.019/14 e alterações.

310 Artigo 42 da LF nº 13.019/14 e alterações.

- a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;
- a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;
- quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51 da LF nº 13.019/14 e alterações;
- o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;
- a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;
- a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;
- a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;
- a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

O legislador, ao enumerar as cláusulas essenciais, buscou consolidar princípios, normas e práticas já aplicadas em outros instrumentos, tais como os contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93, portarias regulamentadoras de convênios federais e práticas observadas nas execuções dos ajustes com o terceiro setor, de forma a dar maior segurança jurídica, transparência e reciprocidade das obrigações.

Para os ajustes que envolvem repasses financeiros, após o empenho da despesa, o cronograma de desembolso busca sanar um problema muito comum nos repasses

voluntários: a imprevisão das datas dos repasses, responsável pelos atrasos nos pagamentos de fornecedores, encargos sociais e trabalhistas, comprometendo a regularidade da prestação contínua dos serviços e o aumento dos encargos financeiros decorrentes da aplicação de juros e multas por atrasos nos pagamentos.

Aspecto obrigatório na figura dos convênios, a contrapartida financeira não é exigida como requisito para celebração de parceria³¹¹, facultando a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.

Para evitar desvio ou corrigir os rumos da parceria e ainda proporcionar a devida transparência, impõe-se a definição dos procedimentos de acompanhamento das atividades da parceria³¹², configurando uma das mais importantes cláusulas, à medida que busca levantar riscos e adotar procedimentos de controle interno a tempo de não comprometer o objeto pactuado.

O livre acesso dos servidores dos órgãos repassadores e dos órgãos de controle ao acervo, instalações, locais de execução e demais informações que compõem o objeto da parceria devem estar previstos nos ajustes.

A responsabilidade pelo gerenciamento administrativo, financeiro, bem como pelo pagamento dos encargos sociais, fiscais, comerciais e trabalhistas, fica atribuída exclusivamente à organização da sociedade civil, devendo constar inclusive do termo de Colaboração ou Fomento³¹³, o que, naturalmente, não excluirá a responsabilidade subsidiária do responsável da entidade repassadora dos recursos, no caso de atuar com dolo ou culpa³¹⁴.

Por fim, a reciprocidade dos direitos e obrigações das partes, dá lugar a uma característica própria dos contratos administrativos, a prerrogativa de a entidade repassadora dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, sob o pretexto de evitar a sua descontinuidade.

8.2.5.3 Alterações do Ajuste

A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto.

311 Artigo 35, § 1º da LF nº 13.019/14 e alterações.

312 Art. 8º inciso III c.c. Arts. 58, 59 e 60 da LF nº 13.019/14 e alterações.

313 Artigo 42, inciso XX da LF nº 13.019/14 e alterações.

314 Súmula nº 331 do TST.

A prorrogação de ofício da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado.

O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original.

8.2.5.4 Requisitos específicos para celebração do Ajuste

Após satisfeitas as condições de qualificação técnica estabelecidas no artigo 24, da Lei, as OSC's, para celebração das parcerias, deverão apresentar os seguintes documentos:

- certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;
- certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;
- cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;
- relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;
- comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.

8.2.5.5 As Etapas da celebração e formalização das Parcerias

As principais etapas da celebração e formalização das parcerias, a teor do artigo 35, podem ser organizadas na seguinte ordem cronológica:

Etapa 1 – Chamamento público

Partindo do pressuposto que o administrador decidiu que tem todas as condições e capacidades necessárias para a realização das parcerias previstas na lei e já designou os servidores que integrarão a comissão de seleção, os procedimentos a serem seguidos são:

- Realização de Chamamento Público, ressalvadas as hipóteses previstas na LF nº 13.019/14 e alterações;
- Indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;
- Demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;
- Aprovação do plano de trabalho.

Etapa 2 – Parecer técnico – 1ª fase

Esta etapa, a cargo de órgão técnico da administração pública, confirmará se todas as condições técnicas e operacionais mantêm coerência com o plano de trabalho aprovado e ainda pronunciar-se-á sobre os seguintes aspectos:

- do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista na Lei Federal;
- da viabilidade de sua execução;
- da verificação do cronograma de desembolso;
- da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- da designação do gestor da parceria;
- da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria.

Etapa 3 – Parecer Jurídico – 2ª fase

A cargo do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública, será emitido parecer jurídico acerca da possibilidade de celebração da parceria, com observância das normas legais.

Esta etapa de verificação de formalidades destina-se a levantar se todas as condições obrigatórias para a celebração da parceria foram atendidas, desde a legitimidade das partes; se todos os procedimentos descritos na legislação foram seguidos, incluindo as situações vedadas; e, se os princípios, diretrizes e normas gerais foram observados.

Etapa 4 – Homologação

Com base nos atos praticados pela comissão de seleção e nos pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, o administrador público homologará o procedimento e o ajuste (termo de colaboração ou de fomento), adjudicando à organização da sociedade civil escolhida.

Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico conclua pela possibilidade da celebração da parceria com ressalvas, o administrador público deverá cumprir o que houver sido ressalvado ou, mediante ato formal, justificar as razões pelas quais deixou de fazê-lo³¹⁵.

Por outro lado, se o parecer técnico e o parecer jurídico concluir pela impossibilidade da celebração, vincula-se a decisão posterior do administrador público, que

315 Artigo 35, §2º da Lei 13.019/14.

deverá anular o procedimento ou corrigir as falhas, caso seja possível o aproveitamento dos atos praticados. A inobservância das formalidades ora ressaltadas responsabilizará o agente público que, de alguma forma, concorrer para a sua causa³¹⁶.

A homologação não gera direito para a organização da sociedade civil à celebração da parceria³¹⁷.

Anexos

Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

8.2.5.6 Regime de Compras e Contratações

O processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas.

O Governo Federal disponibilizou seu Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, aos demais entes federados, para utilização, sem prejuízo do uso de seus próprios sistemas.

O Governo do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 61.981/16, que regulamentou a aplicação da LF nº 13.019/14 e alterações, no qual delega à Secretaria da Fazenda a realização de estudos visando disponibilização da plataforma da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo - BEC às organizações da sociedade civil para o processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria.

8.2.5.7 Execução do Ajuste

a. Despesas vedadas

A experiência obtida com a execução das parcerias com o terceiro setor, sobretudo as falhas e apontamentos destacados em prestações de contas analisados pelos órgãos repassadores e pelos órgãos de controle (interno e externo), permitiram que a legislação, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases do Ensino (LDB), exemplificassem um rol de despesas não elegíveis, tais como:

- despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;
- pagamentos a servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

316 Artigo 10, inciso XVII da Lei 8.429/92.

317 Artigo 27, § 6º da LF nº 13.019/14 e alterações.

- modificar o objeto, exceto no caso de ampliação de metas, desde que seja previamente aprovada a adequação do plano de trabalho pela administração pública;
- utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho;
- despesa em data anterior à vigência da parceria;
- pagamento em data posterior à vigência da parceria, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da administração pública;
- transferir recursos para clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres;
- realizar despesas com:
 - ✓ multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou a recolhimentos fora dos prazos, salvo se decorrentes de atrasos da administração pública na liberação de recursos financeiros;
 - ✓ publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal;
 - ✓ pagamento de pessoal contratado pela organização da sociedade civil que não atendam às exigências do art. 46;
 - ✓ obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas;
 - ✓ tributos de natureza direta e personalíssima que onerem a entidade;
 - ✓ despesas com auditoria externa contratada pela organização da sociedade civil.
 - ✓ despesas com pessoas naturais que tenham sido condenadas por crimes:
 - ✓ I - contra a administração pública ou o patrimônio público;
 - ✓ II - eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
 - ✓ III - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

b. Despesas permitidas

Diante da insegurança jurídica tanto para os gestores, quanto para às organizações da sociedade civil em função de lacuna jurídica, o tema do pagamento de pessoal da equipe dimensionada no plano de trabalho, do pessoal próprio da entidade e das despesas indiretas, a legislação enumera as despesas elegíveis com:

- remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

- diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;
- custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;
- aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

Os custos indiretos proporcionais podem incluir despesas de internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis e de assessoria jurídica, desde que tenham por objeto a execução do plano de trabalho pactuado com a administração pública sempre observando a razoabilidade e proporcionalidade dos gastos.

Quando os custos indiretos forem pagos também por outras fontes, a organização da sociedade civil deve apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela dos custos indiretos.

8.2.5.8 Gerenciamento Financeiro

As regras de repasses de recursos financeiro levadas a efeito nos ajustes regidos pela LF nº 13.019/14 e alterações ganham maior rigor, à medida que os recursos serão liberados em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir mencionados, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades³¹⁸.

- quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida;
- quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;
- quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

Deixa claro, portanto, que os repasses estão condicionados a uma atuação concomitante do órgão repassador, ora pelos colegiados designados para acompanhar as parcerias (comissão de monitoramento e avaliação) ou pelos órgãos de controle interno e externo.

³¹⁸ Artigo 48 da LF nº 13.019/14 e alterações.

Há a obrigatoriedade de a organização da sociedade civil prestar contas ao término de cada exercício para parceria cuja duração exceda um ano³¹⁹.

A administração pública deverá ainda viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas, conferindo transparência e possibilidade de acesso aos interessados, fortalecendo o controle social.

A movimentação financeira dos recursos é tratada com extremo rigor, a iniciar pela movimentação financeira exclusivamente em instituição financeira pública determinada pela Administração Pública, em conta específica isenta de tarifa bancária.

Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para recursos transferidos.

Havendo conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública.

O cuidado maior reside na forma de movimentação e identificação dos beneficiários, por exemplo³²⁰:

- Movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária;
- Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, podendo ser realizados em espécie excepcionalmente, após demonstrada a impossibilidade de pagamento na forma acima descrita.

8.2.5.9 Acompanhamento

a. Monitoramento e avaliação

A atividade de supervisão, controle e fiscalização é indelegável por parte da administração pública. Essa tarefa é reafirmada na lei, que determina a obrigatoriedade de realizar procedimentos de fiscalização, inclusive por meio de visitas *in loco*, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto³²¹.

319 Artigo 49, da LF nº 13.019/14 e alterações.

320 Artigo 53 LF nº 13.019/14 e alterações.

321 Artigo 58 da Lei 13.019/14.

A lei permitiu que a administração possa se valer do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos para as atividades de monitoramento e avaliação e de pesquisa de satisfação³²², todavia, é de ressaltar que os atributos exclusivos do Estado, como o poder de polícia, é indelegável, bem como a prerrogativa de interferir na execução das atividades ou mesmo de emitir recomendações diretas às organizações da sociedade civil no âmbito da parceria acompanhada³²³. O apoio técnico levado a efeito por terceiros deve-se limitar a um escopo consultivo ou operacional, nunca de delegações de atividades exclusivas de Estado.

No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências da LF nº 13.019/14 e alterações.

Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo.

As parcerias estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, a cargo da administração pública, deverá conter os seguintes elementos, no mínimo:

- descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;
- análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;
- valores efetivamente transferidos pela administração pública;
- análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;
- análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

Emitido o relatório técnico de monitoramento e avaliação, a comissão de monitoramento e avaliação o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil³²⁴.

322 Artigo 58, §1º e 3º da Lei 13.019/14.

323 Artigo 40 da LF nº 13.019/14 e alterações.

324 Artigo 59 da LF nº 13.019/14.

Embora soe estranho, a homologação de um relatório técnico de monitoramento e avaliação sem a respectiva prestação de contas ou pior, quando no curso do acompanhamento seja detectada alguma impropriedade de natureza grave e consignado no respectivo relatório de acompanhamento, é de se pensar que imediatamente deva ser suspenso o repasse, todavia, não é esta a lógica utilizada, uma vez que esta atividade é procedimento auxiliar que subsidiará a prestação de contas, sob a responsabilidade do gestor, por ocasião da elaboração dos relatórios de execução de objeto e de execução financeira, após o qual será emitido o parecer técnico de análise da prestação de contas, que por sua vez, será submetido ao seu superior hierárquico ou administrador público para as providências máximas.

8.2.6 Transparência

As obrigações de transparência dos atos recaem tanto sobre a administração pública, como sobre as organizações da sociedade civil³²⁵.

Obrigações da administração pública

- Manter, em seu sítio oficial na internet a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento;
- Divulgar pela Internet os meios de representação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos nas parcerias;
- Divulgar amplamente o edital de chamamento em página do sítio oficial na Internet com antecedência mínima de trinta dias;
- Divulgar o resultado do julgamento do chamamento público em página de seu sítio oficial na internet;
- Divulgar o extrato do ajuste público em página de seu sítio oficial na internet ou no meio oficial de publicidade;
- Disponibilizar plataforma eletrônica para divulgação da prestação de contas e documentos da parceria, inclusive para registro das impropriedades que deram causas às ressalvas ou à rejeição da prestação de contas, com acesso a qualquer interessado;
- Divulgar na Internet as liberações de recursos;
- Divulgar previamente as alterações nos manuais específicos de orientação da prestação de contas nos meios oficiais de publicação.

³²⁵ Artigo 87 da LF nº 13.019/14 e alterações.

Obrigações da organização da sociedade civil

- Manter no sítio na internet a relação das parcerias celebradas e em locais visíveis de suas sedes e estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público.

As informações relativas às parcerias, que serão de responsabilidade tanto da administração pública quanto da organização da sociedade civil, deverão conter no mínimo:

- data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;
- nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;
- descrição do objeto da parceria;
- valor total da parceria e valores liberados quando for o caso;
- situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

Por fim, quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, também deverão ser divulgados o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

8.2.7 Prestação de Contas

a. Normas gerais

A prestação de contas observará as regras constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho e, para fins de orientação, a administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil que integrarão os ajustes celebrados.

b. Obrigações da organização da sociedade civil

A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

É imperativo, sob pena de glosa dos valores repassados, que a prestação de contas observe os procedimentos relativos à exclusiva movimentação financeira por meio de transferências eletrônicas ou na sua impossibilidade, nos limites e regras estabelecidas nos artigos 53 e 54 da lei.

Emitirá os seguintes relatórios:

- relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;
- relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

c. Obrigações da administração pública

O gestor analisará os elementos apresentados, conforme previsto no plano de trabalho, além de se valer dos relatórios de execução física e execução financeira apresentados pela organização da sociedade civil e considerará em sua análise os relatórios internos:

- relatório da visita técnica *in loco* realizada durante a execução da parceria;
- relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento.

Uma vez analisados e avaliados os relatórios e documentos previstos para fins de prestação de contas, o gestor emitirá o parecer técnico referente a cada parcela repassada, no caso de parcela única, será emitido o parecer técnico conclusivo.

Para parcerias que excedam um ano, a organização social deverá apresentar prestação de contas ao final de cada exercício para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto.

Além da análise de conformidade com o plano de trabalho e o ajuste celebrado, com os requisitos de legalidade, eficiência e economicidade, os pareceres técnicos parciais ou conclusivos, para avaliação da eficácia e efetividade das ações em execução ou já realizadas, deverão mencionar:

- os resultados já alcançados e seus benefícios;
- os impactos econômicos ou sociais;
- o grau de satisfação do público-alvo;
- a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

A administração pública, poderá ainda dispor de sistema de prestação de contas (plataforma eletrônica) com acesso a qualquer interessado, e caso possua garantia de origem e de seu signatário por certificação digital, os documentos apresentados pela entidade serão considerados originais para os efeitos de prestação de contas.

Os documentos originais deverão ser mantidos em arquivos pelo prazo de 10 (dez) anos, contados do primeiro dia útil subsequente ao da prestação de contas.

d. Prazos

Basicamente, dois prazos foram definidos pela lei, um para a organização da sociedade civil prestar contas e outro para a administração pública manifestar-se sobre as mesmas.

A organização da sociedade civil deverá prestar contas finais no prazo de até noventa dias do término da vigência da parceria, podendo ser prorrogado por trinta dias com a devida justificativa, ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano, sendo possível ainda que a administração pública promova instauração de tomada de contas especial antes do término da parceria, ante evidências de irregularidades na execução do objeto, o que será efetuado no momento da liberação do recurso envolvido na parceria.

O prazo final para prestação de contas será estabelecido de acordo com a complexidade da parceria.

É importante lembrar que as prestações de contas finais não excluem as parciais, principalmente quando o desembolso se efetivar em mais de uma parcela, situação em que a prestação de contas da parcela anterior é condição necessária para recebimento da próxima parcela.

A partir do recebimento da primeira parcela dos recursos financeiros surge o dever de prestação de contas.

A administração pública manifestar-se-á de forma conclusiva, devendo dispor alternativamente sobre:

- aprovação da prestação de contas, quando estas expressam de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
- aprovação da prestação de contas com ressalvas; quando estas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário; ou
- rejeição da prestação de contas, quando constatada omissão no dever de prestar contas, descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, com determinação de imediata instauração de tomada de contas especial.

A administração pública deverá, ao determinar a instauração de tomada de contas especial, comunicar o fato ao Tribunal em até 3 (três) dias. Os responsáveis dos órgãos ou entidades da administração deverão pronunciar-se expressamente no processo de tomada de contas antes de enviá-lo ao Tribunal, antecedida da avaliação de regularidade dos órgãos de controle interno³²⁶.

³²⁶ Artigos 37 e 38 da L.C.,E. 709/93 (Lei Orgânica do TCE/SP).

As impropriedades que deram causas às ressalvas ou rejeições das prestações de contas deverão ser registradas pela administração pública em plataforma eletrônica acessível a qualquer interessado, que serão levadas em consideração nas futuras parcerias com a administração pública.

Constatada irregularidade ou omissão na prestação de contas, a organização da sociedade civil terá até 45 (quarenta e cinco) dias por notificação, prorrogável por igual período, porém limitada ao prazo que a administração pública tem para analisar e decidir sobre a prestação de contas, para sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação.

Após o decurso do prazo para saneamento da irregularidade ou omissão, a administração pública, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar as providências necessárias para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação dos danos e obtenção do ressarcimento.

O prazo para a administração pública apreciar a prestação final de contas será de até cento e cinquenta dias, contado do seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável por igual período, desde que justificado.

O descumprimento de prazo pela administração pública na apreciação da prestação final de contas não impossibilitará a apreciação em data posterior a fim de que se adotem medidas saneadoras, punitivas ou destinadas a ressarcir danos ao erário.

Nos casos em que não for constatado dolo da organização da sociedade civil ou de seus prepostos, sem prejuízo da atualização monetária, está impedida a incidência de juros de mora sobre débitos eventualmente apurados, no período entre o final do prazo para prestação de contas e a data em que foi ultimada a apreciação pela administração pública.

8.2.8 Responsabilidades e Sanções

a. Sanções administrativas à entidade

As sanções previstas na lei e aplicáveis às organizações da sociedade civil, assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório, são da seguinte ordem:

- advertência;
- suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;
- declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade

civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo de dois anos da sanção de suspensão temporária acima mencionada.

Neste último caso, a competência para aplicação da sanção é exclusiva do Ministro de Estado ou do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vistas.

Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria, podendo a prescrição ser interrompida com a edição de ato administrativo para a apuração da infração.

b. Responsabilidade por atos de improbidade

Foram promovidas alterações na Lei de Improbidade Administrativa (LF nº 8.429/92), com a inclusão de atos próprios aos procedimentos da parceria regidos pela LF nº 13.019/14 e alterações, nas seções relativas aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário e aos que atentam aos princípios da administração pública.

As cominações de penalidades a serem aplicadas de forma isolada ou conjunta, vão desde o ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano, ou multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três a cinco anos.

As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades parceiras.

9. Normas Contábeis expedidas pelo CFC

Considerando a importância que o Terceiro Setor já representa na geração de serviços públicos, o Conselho Federal de Contabilidade editou o “Manual de Procedimentos Contábeis para Fundações e Entidades de Interesse Social” e, recentemente expediu a Resolução nº 1.409, de 21/09/2012, alterada pela Resolução ITG2002(R1) de 21/09/2015, aplicável aos exercícios iniciados a partir de 01/01/2012, por meio da qual veio a estabelecer critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das

demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucros.

As interpretações que acompanham a referida resolução são de extrema importância para consolidação dos conceitos de: alcance (escopo), reconhecimento, demonstrações contábeis, contas de compensação, divulgação, seguidas de exemplos de demonstrações contábeis, de resultados, dos fluxos de caixa e das mutações do patrimônio líquido.

Além dessa, destacamos as seguintes:

- a) NBC TG 07 – Subvenção e Assistência Governamentais³²⁷, alterada pela NBC TG 07(R1) de 11/12/2013, a ser aplicada na contabilização e na divulgação de subvenção governamental e na divulgação de outras formas de assistência governamental;
- b) NBC ITG 2000, alterada pela NCB-ITG 2000(R1), de 05/12/2014 - Estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela entidade para a escrituração contábil de seus fatos patrimoniais, por meio de qualquer processo, bem como a guarda e a manutenção da documentação e de arquivos contábeis e a responsabilidade do profissional da contabilidade³²⁸;
- c) NBC TG – Estrutura Conceitual, para elaboração e divulgação de relatório contábil-financeiro³²⁹, alterada pela NBC TG 26 (R1), de 11 de dezembro de 2013, – NBC TG 26 (R2), de 21 de novembro de 2014 e NBC TG 26 (R3), de 23 de novembro de 2015.

10. Elementos de Controles Governamentais

Obedecidas as especificidades de cada tipo de ajuste, detalhadas neste Manual, para repasses a entidades do Terceiro Setor, quer por meio de Auxílios, Subvenções, Contribuições, Convênios, Contratos de Gestão, Termos de Parceria, Termos de Colaboração ou Termos de Fomento, importa agora explorar os cuidados e pontos de atenção necessários para o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos transferidos, visando, desta forma, à perfeita comprovação do cumprimento do estabelecido nos respectivos programas de trabalho, a elegibilidade dos gastos efetuados e o alcance de resultados, que constituem elementos de controles governamentais descritos nos subitens seguintes.

327 Resolução CFC nº 1305, de 25/11/2010.

328 Resolução CFC nº 1330, de 18/03/2011.

329 Resolução CFC nº 1374, de 08/12/2011.

10.1 Essência dos Princípios Constitucionais

- **Legalidade:** ato que não contraria dispositivos legais;
- **Impessoalidade:** ato centrado na busca do bem público e não no benefício individual ou personalizado;
- **Moralidade:** ato que respeita a legalidade e obedece valores éticos socialmente adotados;
- **Publicidade:** ato anunciado, publicado, visível, transparente para toda sociedade;
- **Economicidade:** ato que gera, para a entidade e para a sociedade a qual ela serve, a melhor relação entre o benefício obtido (quantidade e qualidade apropriada) e o custo da aquisição;
- **Eficiência:** conjunto de ações que contribui para o pleno alcance dos objetivos traçados.

10.2 Economia, Eficiência, Eficácia e Efetividade

A avaliação dos elementos de controle da economia e eficiência objetiva, principalmente, a otimização na aplicação dos recursos governamentais pela entidade parceira (valor pelo dinheiro). Nessa expectativa, há que se considerar que as leis do mercado nem sempre se aplicam às operações do Estado. O custo, a quantidade e a qualidade dos produtos e o serviço do Estado não são determinados pelo jogo da oferta e da procura, nem pela procura dos benefícios ou a competitividade do setor privado. Assim, no confronto estabelecido entre necessidades observadas *versus* necessidades reais, conclui-se que os serviços e produtos correm o risco de serem concebidos mais de acordo com a percepção das carências dos usuários do que das necessidades reais.

Tal fato se torna evidente quando os orçamentos-programa do Estado são reduzidos e assim as entidades podem, por vezes, diminuir mais a qualidade ou o nível de serviço ao invés de mantê-los com orçamento menor. Nessa situação deve-se estar atento em que condições a qualidade está abaixo do nível aceitável, pós-reduções orçamentárias. A redução só é justificável quando o procedimento de produção não oferece margem de manobra suficiente para manter o volume dos serviços oferecidos.

A eficácia diz respeito aos resultados pretendidos e aos reais obtidos na execução do projeto, programa ou atividade. Até que ponto os bens, serviços ou outros resultados produzidos alcançam os objetivos das políticas norteadoras, finalidades operacionais e outros efeitos pretendidos, com sucesso?

A conferência da otimização de recursos transferidos deve investigar, entre outros fatores, se:

- São aplicadas políticas idôneas para efetuar aquisições;
- Os recursos estão sendo adequadamente mantidos e protegidos;
- É evitada a duplicação de esforços de seu pessoal e o trabalho de pouca ou nenhuma utilidade;
- É evitado o ócio e o excesso de pessoal;
- Emprega a quantidade ideal de pessoal, equipamentos e instalações para prestar serviços na quantidade, qualidade e prazos apropriados;
- A beneficiária tem sistemas e controles seguros que garantam a economia, a eficiência e a eficácia;
- Esses sistemas e controles operam bem e fornecem gerenciamento com informações necessárias para acompanhar satisfatoriamente o desempenho;
- A otimização de recursos está sendo alcançada, segundo critérios pré-determinados pelo órgão concessor.

Qualquer desvio de rumos sugere recomendação de melhorias e trabalho junto à entidade a fim de promover a otimização dos recursos e a busca pela excelência dos serviços prestados.

10. 3 Situações falíveis na aplicação de recursos pelo Terceiro Setor

- *saque total dos recursos sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;*
- *realização de despesas fora da vigência da Lei ou do ajuste;*
- *saque dos recursos para pagamento em espécie de despesas;*
- *utilização de recursos para finalidade diferente da prevista;*
- *utilização de recursos em pagamentos de despesas outras, diversas, não compatíveis com o objeto da Lei ou do ajuste e a finalidade da entidade;*
- *pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;*
- *transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas bancárias;*
- *retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;*
- *aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas, como por exemplo, notas fiscais falsas;*
- *falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;*
- *não aplicação ou não comprovação de contrapartida;*
- *ausência de aplicação de recursos no mercado financeiro;*
- *uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista;*
- *condições insuficientes de operação das beneficiárias, tais como, precariedade de instalações, mão de obra desqualificada, entre outras;*

- *entidades que remuneram diretores e, assim fazendo, disfarçam a ilegal distribuição de “lucros”;*
- *entidades que empregam pessoas indicadas por dirigentes governamentais, servindo como meio para burlar o concurso público;*
- *beneficiárias superfaturaram aquisições, o que, somado a compras inexistentes (Notas Fiscais frias), geram “caixa 2” das organizações;*
- *xerox de Notas Fiscais que comprovam, artificialmente, vários repasses governamentais;*
- *incapacidade de controle sobre a entrada de recursos financeiros, que é definida pelos ajustes. Apesar da gestão privada, as entidades não têm, por definição, capacidade de interação com o mercado e não conseguem incentivar a demanda pelos seus serviços. Portanto, seu único recurso para garantir o equilíbrio econômico é o controle dos seus custos;*
- *incapacidade de administrar os parâmetros operacionais e financeiros com que trabalha, já que o modelo é definido basicamente pelo Poder. Nos casos de Contratos de Gestão, as OSs, em virtude de todas as responsabilidades assumidas, grande envolvimento no processo e obrigações legais vigentes, não têm força ou poder para não aceitar o modelo governamental;*
- *alto nível de risco de viabilidade econômica, uma vez que os modelos de gestão e parceria estão sendo desenvolvidos por tentativa e erro, lidando com todas as dificuldades de previsão, mensuração, acompanhamento e controle, cujas bases ainda não têm integral apoio em informações consistentes;*
- *impossibilidade de previsão das futuras condições operacionais e econômicas de curto e médio prazo em função das alterações, como consequência de improvisações que resultam em processo de tentativa e erro. Exemplificando, os Contratos de Gestão têm, na prática, vigência de um ano e não de cinco como dispõem seus textos, sendo certo que a longo prazo as condições reais do ajuste podem estar alteradas e não previstas;*
- *incerteza no curto prazo quanto à entrada efetiva dos recursos previstos, quando dependam do cumprimento de metas de produção quantitativas sobre cuja demanda as beneficiárias não têm capacidade de influenciar. Assim, as entidades podem se ver na contingência de assumir antecipadamente o custo de uma estrutura dimensionada para oferta de serviços que o Poder Público acredita ser de provável ocorrência e, no entanto, serão penalizadas caso a demanda não atinja os níveis esperados, sem que possam fazer algo a respeito. Também as metas qualitativas incluem condições cuja garantia de ocorrência têm, ou um alto grau de incerteza, ou alto grau de arbitrariedade;*
- *incerteza quanto à suficiência dos recursos em relação às suas necessidades, já que parcelas programadas de repasses são calculadas a partir de previsões*

orçamentárias elaboradas no ano anterior e adaptadas sem nenhum mecanismo previsto nos ajustes para qualquer tipo de complementação caso as despesas reais mostrem-se superiores às previstas. A única possibilidade das entidades nessa situação é a obtenção de recursos do órgão público repassador ou empréstimos no mercado financeiro. Com isso, assumem, por vezes, um risco operacional do empreendimento que é constitucionalmente do Estado

10.4 Parecer conclusivo do Ordenador da Despesa

Ordenador de Despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos³³⁰. Via de consequência é sua atribuição, com base em documentos contábeis, fiscais e gerenciais, a emissão de **parecer conclusivo** sobre a aplicação dos recursos repassados a entidades do Terceiro Setor, que atende também à transparência da gestão definida pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal³³¹ e às exigências das Instruções vigentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo³³², atestando, no mínimo:

- a) a localização e o regular funcionamento da beneficiária, descrevendo sua finalidade estatutária e descrição do objeto;
- b) relação dos repasses concedidos, identificando número, data e valor dos respectivos documentos de crédito, por fonte de recursos;
- c) data das respectivas prestações de contas, bem como a aplicação de sanções por eventuais ausências de comprovação ou desvio de finalidade;
- d) os valores aplicados no objeto do repasse, os rendimentos financeiros auferidos, por fonte de recursos, demonstrando inclusive eventuais glosas;
- e) a comprovação de devolução de eventuais glosas, saldos ou autorização formal para sua utilização em exercício subsequente;
- f) se as atividades desenvolvidas com os recursos próprios e as verbas públicas repassadas se compatibilizam com as metas propostas, bem como os resultados alcançados, indicando análise quantitativa e qualitativa do cumprimento do plano de trabalho, com exposição das razões da não consecução ou extrapolação das metas pactuadas;
- g) o cumprimento das cláusulas pactuadas em conformidade com a regulamentação que rege a matéria;

330 Artigo 80, § 1º, DLF n° 200, de 25/02/67.

331 LCF n° 101/00.

332 Instruções Vigentes do TCESP.

- h) a regularidade dos gastos efetuados e sua perfeita contabilização, atestadas pelo órgão/entidade concessor(a);
- i) que os originais dos comprovantes de gastos contêm a identificação da entidade beneficiária, do tipo de repasse e do número do ajuste, bem como do órgão/entidade repassador(a) a que se referem;
- j) a regularidade dos recolhimentos de encargos trabalhistas, quando a aplicação dos recursos envolver gastos com pessoal;
- k) o atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação e interesse público;
- l) a existência e o funcionamento regular do controle interno do órgão ou entidade público(a) concessor(a), com indicação do nome completo e CPF dos respectivos responsáveis;
- m) indicação quanto à realização de visita *in loco* pelo órgão ou entidade concessor(a), quando houver.

10.5 Sistema de Controle por certificação de entes do Terceiro Setor

O controle por certificação de organizações do Terceiro Setor caminha no sentido da proposta apresentada por André Lucirton Costa e Gustavo Davoli (FEARP-USP)³³³ com objetivo de discutir a possibilidade de criação de um sistema de informação e de controle social que possibilite a transparência das atividades de organizações do Terceiro Setor, garantindo autonomia de seus protagonistas em propor políticas e serviços públicos e procurando não burocratizar em demasia sua gestão.

Consideram os autores que as organizações do Terceiro Setor se consolidam como espaço de articulação e participação social. São organizações da sociedade civil que transcendem seu papel de executores de serviços à comunidade para elaborar, propor e implementar políticas sociais, oferecendo um componente ideológico e de participação popular, importante para a cidadania e para o bem comum. Estas organizações ocuparam um espaço público, à margem do Estado tradicional, captando dinheiro da comunidade ou do próprio Estado para desenvolvimento de suas atividades, influenciando decisivamente na condução de políticas públicas. Contudo, são organizações que, apesar de desenvolverem atividades públicas, possuem um controle ainda incipiente, o que acarreta constantes crises de legitimidade na utilização de recursos públicos, quer estatais ou provindos de doações.

³³³ VII Congresso Internacional del CLAD sobre *la Reforma del estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11/10/02.

Assim, torna-se importante desenvolver controles tais como os de: finalidade, mantendo a liberdade dos protagonistas proporem políticas públicas; desvio de finalidade no uso de recursos públicos; qualidade dos serviços prestados sem a perda de identidade; e resultados. A demonstração de resultados evidenciada nesses controles deve também assimilar os conceitos de *accountability* e *governança*, a seguir definidos:

- *Accountability*: significa demonstração de resultados, prestação de contas a todos os grupos de interesse da organização. Este conceito amplia a tradicional demonstração contábil que as empresas, principalmente, estão legalmente obrigadas ou ao controle orçamentário e processual que as organizações públicas estão inseridas. Significa, também, controle de resultados para o desenvolvimento sustentável, para a sociedade. Além das formas tradicionais, controle de resultados e de atos sobre as atividades da organização. Aprofunda-se o conceito de controle. Oxigena-se o conceito de controle público e questiona os resultados da tradicional forma de controle burocrático e processual do que o Estado moderno está sujeito;
- *Governança*: é um conceito correlato à *accountability* e relacionado à estrutura organizacional, sobre a distribuição de direitos e responsabilidade aos participantes da organização. Como os grupos de interesse são representados na organização e o poder que possuem para decidir sobre as atividades. Está relacionada com a participação e o controle dos diversos grupos nas decisões da entidade. Governança se debruça como as organizações estão estruturadas em termos de comitês, conselhos e órgãos de poder.

Estes conceitos são típicos aos entes do Terceiro Setor e sua aplicação deve estar relacionada e adequada à realidade brasileira dando elementos às diversas instituições de controle, tais como Ministério da Justiça, Ministério Público e Tribunais de Contas, dentre outros.

10.6 Atuação do Ministério da Justiça

O Ministério da Justiça implementou o Cadastro Nacional de Entidades Sociais e é o responsável por expedir o certificado de qualificação de Oscip.

Para acessar, utilizar o endereço <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/entidades-sociais>.

A regulamentação das mudanças trazidas pela nova legislação está na Portaria MJ nº 362, de 1º de março de 2016.

A obrigatoriedade de manutenção de credenciamento junto ao Ministério da Justiça, no entanto, permaneceu para as entidades qualificadas como OSCIPs e Organizações Estrangeiras autorizadas a funcionar no país.

10.7 Atuação do Ministério Público

De acordo com o Capítulo III do Código Civil³³⁴ e Capítulo X do Código de Processo Civil³³⁵, que tratam da Organização e da Fiscalização das Fundações, compete a órgão do Ministério Público apreciar os Estatutos da Fundação e eventuais alterações, apresentados pelos instituidores. Neste mister, foi implantado o **SICAP - Sistema de Cadastro e Prestação de Contas** como instrumento de coleta de dados e informações, utilizado por diversos **Ministérios Públicos** estaduais, no velamento das fundações, conforme dispositivo legal previsto no artigo 66 do Código Civil brasileiro - LF nº 10.406 de 10/01/03 - (anteriormente, previsto no artigo 26 da LF nº 3.071 de 01/01/16) e das entidades de interesse social.

O **SICAP**³³⁶ tem por objetivo, também, o provimento de dados para a elaboração de estudos e estatísticas e a disponibilização de informações econômico-sociais das instituições sem fins lucrativos.

Os dados coletados pelo SICAP constituem expressivos insumos para atendimento das necessidades:

- de criação de um cadastro nacional de fundações;
- da adoção de procedimentos uniformes para a prestação de contas;
- da sistematização dos dados coletados;
- de cumprimento da legislação aplicável;
- de estudos técnicos de natureza estatística;
- de ética e transparência na atuação dos diversos agentes e atores do Terceiro Setor.

10.8 Atuação do Governo do Estado de São Paulo

Dentre os vários decretos editados em nosso Estado, regravando relações das Secretarias com entidades do Terceiro Setor, dois mecanismos foram instituídos para controle e transparência dos ajustes:

- ***Cadastro Estadual Paulista das Entidades do Terceiro Setor: Em 22/11/2006 o Decreto nº 51.291 criou o Cadastro de Parceiros do Terceiro Setor - CPATES, no âmbito do Departamento de Controle e Avaliação da Secretaria da Fazenda, fixando aos órgãos concessionários estaduais o prazo de 05 (cinco) dias, contados da data de celebração de todo e qualquer ajuste, para notificar***

334 Artigos 62 a 69.

335 Artigos 1.199 a 1.204.

336 Informações extraídas do site: <http://www.fundata.org.br/Oqueeosicap.htm> (ativo em novembro/2012).

dados cadastrais das entidades parceiras³³⁷, que ficarão disponíveis no sítio da Secretaria da Fazenda³³⁸. Ao referido Departamento de Controle e Avaliação também restou determinada a realização, por amostragem, mediante sorteio, de análise do efetivo cumprimento das obrigações assumidas e da obtenção do resultado pactuado nestes ajustes³³⁹;

- **Controle e Fiscalização dos Recursos Públicos geridos pelas Entidades do Terceiro Setor parceiras do Estado de São Paulo:** editado em 08/12/2006, o Decreto n° 51.346 dispõe, entre outros, sobre a definição da Conta Única do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM como única pagadora dos recursos transferidos às entidades reunidas/integrantes no CPATES³⁴⁰, que no citado SIAFEM serão cadastradas como Unidades Gestoras Financeiras – UGFs³⁴¹. Restou disciplinada ainda a obrigação mensal de as entidades apresentarem demonstrativos da origem e da aplicação dos recursos recebidos do Estado, discriminando a receita e a natureza dos gastos³⁴² – que deverão cumprir os requisitos de legalidade e economicidade –, valor, quantidade e finalidade³⁴³, sob pena de suspensão dos repasses³⁴⁴.

11. A Fiscalização do TCESP

É competência constitucional³⁴⁵ do Tribunal de Contas apreciar os ajustes e as respectivas prestações de contas de todos os recursos e bens públicos colocados à disposição das entidades do Terceiro Setor, como disciplinado no artigo 2° da LCE n° 709, de 14/01/93 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo). Nesse passo, sintetizamos os mecanismos implantados e posicionamentos adotados na lida da matéria reunida neste Manual.

Consoante se infere do inciso XXVI do precitado artigo, o TCESP, consolidando e ampliando normas preexistentes editou Instruções para reger a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos repassados às entidades que integram o Primeiro e Terceiro Setores, este último (objeto do presente Manual), realizados

337 Artigo 2° e incisos I a IV.

338 Artigo 4°.

339 Artigo 6°.

340 Criado pelo Decreto Estadual n° 51.291/06.

341 Artigo 1° e parágrafo único.

342 Artigo 3°.

343 Artigo 2°.

344 Artigo 4°.

345 Artigos 70 e 71, CF 88 e artigos 32 e 33 CE 89.

à conta de Auxílios, Subvenções e Contribuições, Convênios, Contratos de Gestão, Termos de Parceria, Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação por meio da fixação de prazos de remessa e do elenco de documentos que evidenciem os trâmites dos processos nas respectivas Administrações, abrangendo desde a fase de planejamento e escolha das beneficiárias até a comprovação dos gastos. Na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – www.tce.sp.gov.br, em “jurisdicionados” e “legislação e normas” é possível copiar os arquivos contendo as Instruções em vigor.

No que tange à bancos de dados, o TCESP criou o **SisRTS – Sistema de Repasses Públicos ao Terceiro Setor**, com o objetivo possibilitar aos órgãos municipais a prestação de informações relativas aos Repasses Públicos ao Terceiro Setor, tendo por base legal as Instruções vigentes, havendo inclusive manual operacional disponível no menu ajuda do SisRTS.

Os documentos originais de receitas e despesas, após contabilizados, ficarão arquivados na origem, à disposição do TCESP³⁴⁶. Da mesma forma, os processos, após o trânsito em julgado, serão encaminhados aos jurisdicionados, que ficarão responsáveis por seu arquivamento e guarda, reencaminhando-os sempre que houver alteração que implique atuação deste Tribunal³⁴⁷.

Ao ensejo, importa destacar as disposições contidas nos artigos 110 a 113 da Lei Orgânica do TCESP³⁴⁸, que consideram parte legítima qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas e fixam as formalidades intrínsecas e o rito dos respectivos autos.

Deste contexto também destacamos a figura do processo eletrônico no âmbito do TCESP (<https://e-processo.tce.sp.gov.br/e-tcesp/>), que teve início com as representações que visavam ao Exame Prévio de Edital e hoje abrange toda a análise de contratos e atos jurídicos análogos, ajustes relativos a repasses públicos ao primeiro e terceiro setores e respectivas prestações de contas, admissão de pessoal, e por último, contas anuais³⁴⁹.

Outros pontos merecem destaque.

346 Artigos 75 e 77 da LC nº 709/93

347 Comunicado SDG nº 21/2012.

348 LCE nº 709/93.

349 Artigo 31, Resolução nº 01/2011.

Dentre as prerrogativas de atuação do Tribunal de Contas está a de inscrever em Súmula a jurisprudência que tenha por predominante e firme, ainda que com voto vencido³⁵⁰. Em matéria que envolve repasses ao Terceiro Setor, temos as seguintes:

SÚMULA Nº 1 - *Não é lícita a concessão de subvenção para bolsa de estudo e assistência hospitalar com caráter personalíssimo.*

SÚMULA Nº 2 - *É inconstitucional a aplicação de Auxílios ou Subvenções, direta ou indiretamente, na manutenção de culto religioso.*

SÚMULA Nº 3 - *Não é lícita a concessão de Auxílios e Subvenções a entidades com fins lucrativos ou com a finalidade específica de valorização patrimonial.*

SÚMULA Nº 4 - *As despesas somente poderão correr a conta da destinação constante do ato concessório.*

Há também os julgados que orientam os jurisdicionados, que podem ser obtidos por consulta de número dos processos ou palavras-chave, no *site* do TCESP (www.tce.sp.gov.br):

1 - Taxa de administração

PROCESSO: TC-2617/007/07

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Ao contrário do defendido pela defesa, a Taxa de Administração fixada em prol da Entidade não é compatível com o instrumento em tela, porque detém natureza remuneratória, contraprestacional, e não se amolda ao conceito de convênio, quanto ao mais fixada em percentual sobre os valores do repasse, descaracterizando o simples pagamento de despesas próprias do Ajuste.”

DECISÃO: 12-03-13 PUBLICAÇÃO: 23-03-13

PROCESSO: TC-1675/002/08

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “É entendimento consagrado nesta Corte de que o ganho econômico obtido por meio de taxa de administração cobrada por entidade do terceiro setor é indevido, pois descaracteriza o vínculo jurídico do instituto escolhido para formalização da parceria com o Poder Público, que neste caso foi constituída mediante a celebração de convênio, cuja principal característica é o interesse recíproco das partes.”

DECISÃO: 12-03-13 PUBLICAÇÃO: 23-03-13

350 Competência: artigo 84 da LCE nº 709/93. TC-29.268/026/05 (Resolução de 19/12/05 – Comunicado SDG nº 28/05 – DOE de 20/12/05).

PROCESSO: TC-15257/026/08

ASSUNTO: Termo de Parceria

CONCLUSÃO: “A fixação de taxa de administração descaracteriza a natureza cooperativa do termo de parceria.”

DECISÃO: 22-06-10 PUBLICAÇÃO: 03-07-10

PROCESSO: TC-1018/008/10

ASSUNTO: Convênio - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular. A cobrança de taxa de Administração tem sido sistematicamente repudiada por esta Corte, pois, conforme já se decidiu no enfrentamento do tema ‘descaracteriza a formação de vínculo de cooperação entre as partes, configurando ganho econômico não permitido para instrumento da espécie.”

DECISÃO: 26-05-15 PUBLICAÇÃO: 20-06-15

PROCESSO: TC-243/012/11

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular a cobrança de Taxa Administrativa, pois a prática descaracteriza a formação de vínculo de cooperação entre as partes, configurando ganho econômico não permitido para instrumentos desta espécie (conduta censurada por esta Corte, a exemplo dos TC’s- 2617/007/07 e 1675/002/08).”

DECISÃO: 27-08-13 PUBLICAÇÃO: 11-09-13

PROCESSO: TC-781/010/12

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregularidade da taxa administrativa cobrada. Assim, competia às partes comprovar que a propalada taxa de administração teve por exclusiva meta suportar custos indiretos absolutamente indispensáveis ao cabal cumprimento do objeto pactuado.”

DECISÃO: 01-04-14 PUBLICAÇÃO: 26-04-14

PROCESSO: TC-2791/009/14

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular a cobrança de Taxa de Administração, independentemente da modalidade do repasse, por descaracterizar a formação de vínculo de cooperação entre as partes, configurando ganho econômico não permitido para instrumento da espécie, consoante jurisprudência pacificada deste Tribunal de Contas e vedação prescrita pela Instrução Normativa STN nº 01/97, em seu artigo 8º, inciso I.”

DECISÃO: 25-04-16 PUBLICAÇÃO: 03-05-16

2 - Plano de Trabalho

PROCESSO: TC-1570/009/10

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “É falha incontornável a inexistência de um plano de trabalho devidamente analisado e, motivadamente, aprovado pelo Poder Concessor, contendo, entre outros, a descrição suficiente dos serviços subvencionados, os cronogramas de desembolso e execução e as metas de eficiência a serem atingidas. Tal documento deve ser apresentado a cada exercício, independentemente do caráter continuado da avença, para que seja submetido aos ajustes e aprovação do Poder Público. Assevere-se que a determinação do valor a ser repassado deve, sempre que possível, como no caso em tela, ser demonstrado por unidade de serviços prestados, nos termos do artigo 16 da Lei 4.320/64, o que demanda não só a apresentação como a aprovação de um plano de trabalho como demonstrativos analíticos aptos a evidenciar a aplicação dos recursos.”

DECISÃO: 15-08-13 PUBLICAÇÃO: 08-10-13

PROCESSO: TC-781/010/12

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregularidade da taxa administrativa cobrada. Assim, competia às partes comprovar que a propalada taxa de administração teve por exclusiva meta suportar custos indiretos absolutamente indispensáveis ao cabal cumprimento do objeto pactuado. Aqui mais uma vez, evidencia-se a importância da elaboração de adequado Plano de Trabalho com discriminação pormenorizada dos serviços necessários à execução do convênio, respectivos custos, fixação de metas, definição de indicadores quantitativos e qualitativos, capazes de proporcionar subsídios para avaliação dos gastos e resultados alcançados.”

DECISÃO: 01-04-14 PUBLICAÇÃO: 26-04-14

PROCESSO: TC-8709/026/14

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “É compromisso da entidade beneficiária a transparência na aplicação dos recursos repassados, o que preconiza um plano de trabalho com metas precisas e quantitativos mensuráveis, formalização documental, rigoroso controle e fiscalização do uso do dinheiro e sua adequação às políticas públicas em que se inserem.”

DECISÃO: 22-10-15 PUBLICAÇÃO: 13-11-15

3 - Metas e Indicadores

PROCESSO: TC 2452/003/06

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Prestação de Contas julgada irregular, nos termos do art. 33, III, “b”, da lei n. 709/93, com a condenação do órgão beneficiário, na pessoa de seu representante legal, à pena de devolução do valor recebido, devidamente corrigido, nos termos do art. 36, do mesmo diploma legal, ficando, até o efetivo recolhimento, o órgão beneficiário proibido de receber novos benefícios, na forma do disposto no art. 103, da referida lei. Outrossim, ao Sr. Chefe do Executivo de Holambra foi recomendado que, nos próximos repasses, observe com rigor o disposto no art. 10, II e III, da lei nº 9.790/99.”

DECISÃO: 31-03-10 PUBLICAÇÃO: 07-04-10

PROCESSO: TC-11917/026/10

ASSUNTO: Termo de Parceria

CONCLUSÃO: “Irregular. É essencial a existência prévia de estudos que mapeiem o cenário pretérito e presente, com expressividade de dados suficientes a indicar a inviabilidade de execução direta frente às necessidades primárias e as metas pretendidas, assim como a vantagem econômica e de eficiência na consecução dos resultados a que deve perseguir a Administração Pública.”

DECISÃO: 03-06-14 PUBLICAÇÃO: 04-07-14

4 - Economicidade

PROCESSO: TC-1570/009/10

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular. A demonstração da economicidade é ônus do Poder Público Concessor.”

DECISÃO: 15-08-13 PUBLICAÇÃO: 08-10-13

PROCESSO: TC- 141/006/11

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor - Convênio

CONCLUSÃO: “Irregular. Ainda que se possa admitir a execução das ações por uma entidade do Terceiro Setor, a Administração deve buscar parceiros especializados na área, contando com instalações adequadas, quadro de pessoal próprio e permanente, cujas atividades sejam condizentes com o objeto conveniado. É imprescindível que, mesmo que em regime de colaboração, ao transferir suas atribuições constitucionais a um particular, exija a otimização dos recursos financeiros, tecnológicos e profissionais, assim como da qualidade dos serviços prestados, seja no tocante ao contato humano (pessoal qualificado e atencioso); à estrutura física

(ambiente adequado, equipamentos modernos, medicamentos e materiais disponíveis etc.), ou ao atendimento (redução das filas e tempo de espera para consultas, cirurgias e outros procedimentos, por exemplo).”

DECISÃO: 24-11-15 PUBLICAÇÃO: 06-01-16

PROCESSO: TC- 12032/026/14

ASSUNTO: Convênio - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Não basta ao Poder Público simplesmente entregar a Saúde nas mãos do particular, cobrando somente aquilo que ele próprio teria condições de oferecer, pois, se assim o fizer, estará apenas se desincumbindo de obrigações típicas do Estado. É imprescindível que, mesmo que em regime de colaboração, ao transferir suas atribuições constitucionais a um particular, exija a otimização dos recursos financeiros, tecnológicos e profissionais, assim como da qualidade dos serviços prestados, seja no tocante ao contato humano (pessoal qualificado e atencioso); à estrutura física (ambiente adequado, equipamentos modernos, medicamentos e materiais disponíveis etc.), ou ao atendimento (redução das filas e tempo de espera para consultas, cirurgias e outros procedimentos, por exemplo).”

DECISÃO: 06-10-15 PUBLICAÇÃO: 04-12-15

5 - Legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e transparência

PROCESSO: TC-1401/007/08

ASSUNTO: Termo de Parceria

CONCLUSÃO: “As inovações promovidas pela chamada Reforma Administrativa do Estado, voltadas ao terceiro setor, têm como principais pilares os princípios da transparência, da publicidade e da legitimidade. Sobre eles é que se sustentam a desburocratização, a economicidade, e todas as demais regras e princípios afeitos à fluidez da atividade administrativa. Isso porque, situando-se o terceiro setor na zona cinzenta da natureza privada e da atividade pública, a destinação de aporte financeiro público jamais poderá ser legitimado apenas por demonstração de “resultado”. Desde a justificativa de interesse do Poder Público em celebrar parceria, até o ato da assinatura do Parecer Conclusivo, a Administração tem a obrigação de transparência perante a sociedade. E só há transparência quando há profundo detalhamento do objeto conjugado com a ampla publicidade destes dados e atos.”

DECISÃO: 27-11-12 PUBLICAÇÃO: 20-12-12

PROCESSO: TC-23/016/14

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular. A prática do uso de recursos públicos para contratação de pessoal por entidades do terceiro setor em atividades inerentes à Administração Pública evidencia burla ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, haja

vista o recrutamento de pessoal com recursos públicos através de intermediação de pessoa jurídica de direito privado.”

DECISÃO: 26-05-15 PUBLICAÇÃO: 03-06-15

PROCESSO: TC-131/002/15

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular. Os repasses encontram-se desprovidos de interesse público, caracterizando ofensa os princípios da impessoalidade e da moralidade estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, envolvendo a aplicação das verbas municipais em benefício de um grupo particular, fechado e determinado.”

DECISÃO: 25-08-2015 PUBLICAÇÃO: 04-09-2015

6 - Terceirização de serviços

PROCESSO: TC-1737/002/08

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Regular com ressalvas. Alerta aos responsáveis por ambas as partes envolvidas tendo em vista que a contratação de Agentes Comunitários de Saúde, a partir de fevereiro de 2006, é obrigação dos municípios, entre outros entes do governo, a teor das previsões contidas no artigo 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14/02/06, inclusive, sendo incabível o aproveitamento dos profissionais anteriormente contratados pela entidade, na forma descrita no § 2º da referida Emenda. Aliás, o processo seletivo é mandamento contido no artigo 9º, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.350/06, portanto, medida que se faz obrigatória. A eventual repetição das falhas anotadas pela Fiscalização poderá não contar com o mesmo benefício desta Corte de Contas. Também recomendado a ambas as partes que, em futuros ajustes, elaborem um plano de trabalho detalhando item a item as atividades a serem executadas e estipulando metas quantitativas e qualitativas a serem atendidas, criando um parâmetro para acompanhamento do objeto ajustado e permitindo que na etapa de prestação de contas seja demonstrado com clareza os resultados alcançados pelo ajuste.”

DECISÃO: 29-06-12 PUBLICAÇÃO: 30-06-12

PROCESSO: TC-1952/009/09

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular. As subvenções devem complementar os recursos de origem privada aplicados na prestação de serviços essenciais de assistência médica, social e educacional, conforme estabelecido no artigo 16 da Lei Federal nº 4.320/64 enquanto, no caso concreto, o repasse foi destinado ao pagamento de pessoal, cujos cargos são de caráter permanente e inerentes à administração pública. A Prefeitura não deve mais conceder auxílios/subvenções, ou quaisquer

transferências, à conta de dotações destinadas à aplicação no ensino e para os fins ora considerados irregulares.”

DECISÃO: 13-07-12 PUBLICAÇÃO: 17-07-12

7 - Atendimento às Instruções Vigentes

PROCESSO: TC-2149/006/02

ASSUNTO: Possibilidade de a Administração Pública firmar vínculo de cooperação com Organizações não Governamentais, com Organizações Sociais de Sociedade Civil de Caráter Público e com Associações para a Operacionalização do PSF e do PACS, bem como da contabilização de seus gastos, após a edição da LRF.

CONCLUSÃO: “É possível, desde que precedida de lei municipal dispondo sobre a matéria e que sejam observados os respectivos procedimentos de seleção das entidades interessadas em celebrar contratos de gestão, termos de parceria e convênios ou contratos com a Prefeitura.”

“Pode-se afirmar que os gastos decorrentes dos mencionados ajustes não se enquadram nos limites estabelecidos pelo artigo 19 da LRF”.

SESSÃO: 05-05-04 PUBLICAÇÃO: 15-05-04

PROCESSO: TC-10541/026/02

ASSUNTO: Prestação de contas de entidades civis, após a EC 19/98.

CONCLUSÃO: “A prestação de contas das entidades civis, qualificadas como organizações sociais pelo Poder Executivo Municipal deve ser efetuada nos termos das normas editadas nas Instruções nº 4/98 deste Tribunal”.

OBSERVAÇÃO: Atualmente, vigoram as Instruções nº 2/2008.

SESSÃO: 12-03-03 PUBLICAÇÃO: 30-04-03

PROCESSO: TC-1935/009/04

ASSUNTO: Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Recomendações para que o Município promova a adequação dos repasses ao terceiro setor à legislação vigente e às Instruções consolidadas desta Corte.”

DECISÃO: 29-06-12 PUBLICAÇÃO: 20-07-12

PROCESSO: TC 1039/006/06

ASSUNTO: Prestação de Contas – Repasses ao Terceiro Setor - Termo de Parceria

CONCLUSÃO: “Regular com ressalva a prestação de contas em exame e quitação ao responsável, sem prejuízo de recomendar o aprimoramento da prestação de

contas e da aferição objetiva e pontual de resultados, inclusive com a demonstração do impacto alcançado no plano municipal de saúde do Município.”

DECISÃO: 06-08-09 PUBLICAÇÃO: 11-08-09

PROCESSO: TC 17481/026/06

ASSUNTO: Termo de Parceria

CONCLUSÃO: “Julgados irregulares o processo de qualificação, o termo de parceria, seu aditamento e o termo de rescisão, aplicando o artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar Estadual nº 709/93; aplicado ao senhor Prefeito à época da contratação, nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/93, pena de multa, fixada em mil UFESPS, por infringência ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, a LF nº 9.790/99 e ao DF nº 3.100/99.”

SESSÃO: 16-09-08 PUBLICAÇÃO: 08-10-08

PROCESSO: TC 576/001/07

ASSUNTO: Termo de Parceria

CONCLUSÃO: “Julgado irregular o termo de parceria, bem como ilegais as respectivas despesas previstas, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93. Decidiu, ainda, aplicar multa em valor equivalente a 200 (duzentas) UFESPS ao Prefeito da época, por violação ao artigo 10, IV, da LF nº 9.790/99; ao artigo 37, II, da Constituição Federal e ao princípio constitucional da legalidade.”

SESSÃO: 15-10-09 PUBLICAÇÃO: 17-10-09

PROCESSO: TC 924/006/07 e outros³⁵¹

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregulares os Termos de Parceria, condenando-se a entidade beneficiária à devolução dos recursos cuja aplicação não foi comprovada (R\$ 3.505.167,70), suspensão de novos recebimentos, com fundamento no artigo 103 da Lei Complementar nº 709/93, e aplicação de multa ao ex-Prefeito, correspondente a 2.000 Ufesp's, nos termos do artigo 104, inciso II, do referido diploma legal. Por fim, determinada a expedição de ofício à Câmara Municipal de Sertãozinho e ao Ministério Público comunicando-lhes o teor da decisão.”

SESSÃO: 15-02-11 PUBLICAÇÃO: 15-03-11

351 TC's: 925/006/07, 926/006/07, 927/006/07, 928/006/07, 929/006/07, 930/006/07, 964/006/08, 965/006/08, 966/006/08, 967/006/08, 968/006/08, 969/006/08, 970/006/08, 971/006/08, 972/006/08, 973/006/08, 974/006/08, 975/006/08, 976/006/08, 977/006/08, 978/006/08.

PROCESSO: TC 1310/003/07**ASSUNTO: Prestação de Contas – Repasses ao Terceiro Setor**

CONCLUSÃO: “Irregular. Em razão de despesa não comprovada de forma hábil, pois baseada em simples relatório desacompanhado de recibos ou notas fiscais; em cópias de contratos de trabalho irregulares, contrários ao determinado na CLT; declaração de utilidade pública posterior à época do repasse; ausência de estudo demonstrando a economicidade dos atos pois pautado apenas na atuação da entidade, a E. Primeira Câmara do TCESP negou provimento ao recurso interposto e manteve a decisão pela irregularidade da prestação de contas.”

SESSÃO: 14-04-09 PUBLICAÇÃO: 06-05-09

PROCESSOS: TCs 1785 e 1786/001/07**ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor**

CONCLUSÃO: “Julgados irregulares os Termos de Parceria 01/05 e 02/05, os 3 aditivos ao Termo de Parceria 01/05, bem como a decorrente prestação de contas, determinando a suspensão de novos recebimentos à OSCIP - Centro Integrado e Apoio Profissional-CIAP até que a situação seja regularizada perante esta E.Corte, nos precisos termos do art. 33, inciso III, “a” e “b”, aplicando, ainda, o disposto nos incisos XV e XXVII, ambos da LCE nº 709/93. Sem prejuízo ao disposto, foi determinada, com fundamento no art. 36 c.c. com o art. 103, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal, a notificação do responsável pela entidade beneficiária dos repasses (Oscip - CIAP), para que devolva a importância indevidamente recebida aos cofres públicos, que devera ser atualizada pelos índices IPC/FIPE até a data de seu efetivo recolhimento. Ao Prefeito da época dos fatos e responsável pelos repasses indevidos, foi imposta multa no valor de 300 UFESPS, com base no art. 104, incisos I e II da Lei Orgânica deste E. Tribunal, a qual devera ser recolhida na forma da Lei nº 11.077, de 20 de março de 2002. Após o trânsito em julgado, foi determinado o oficiamento ao autuado, dando-lhe ciência da presente decisão, para adoção das providências necessárias, pois, caso decorresse o prazo sem comprovação do recolhimento da multa, os autos seriam encaminhados à Procuradoria da Fazenda Estadual para promover a cobrança judicial. Foi destacado que a Prefeitura Municipal de Valparaíso, na pessoa de seu chefe do executivo atual, deveria adotar e comprovar a esta casa de contas, no prazo de 60 dias, todas as providências necessárias para a devolução do numerário, sob pena de aplicação das sanções preconizadas no art. 101 e seguintes da referida LC nº 709/93. Os autos também foram encaminhados por cópia ao Ministério Público do Estado de São Paulo, na pessoa de seu Digníssimo representante na Promotoria de Justiça de Valparaíso, em respeito ao solicitado no expediente TC 36338/026/08, para a adoção das medidas de sua alçada.”

SESSÃO: 25-08-09 PUBLICAÇÃO: 26-08-09

PROCESSO: TC-1924/005/07**ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor**

CONCLUSÃO: “Ressalta SDG com propriedade” - “a transparência na escolha da entidade que gerenciará serviços públicos torna-se preponderante, na medida em que inexiste previsão legal para a realização de licitação com esta finalidade, cabendo ao administrador atentar para o cumprimento da legislação pertinente, que traça as diretrizes para esta escolha”. E neste sentido, ressentem-se os autos da transparência na escolha da entidade para execução do objeto pretendido.

Como verificado pelos órgãos instrutivos, autorizada a celebrar Termo de Parceria com uma OSCIP para execução do Programa de Saúde da Família-PSF e Vigilância Sanitária, a teor do disposto nas leis municipais nºs 2004, de 1º de junho de 2005, e 2009, de 08 de junho de 2005 - fls.61/66, descumpriu a Prefeitura de Quatá o disposto no Artigo 1º das mencionadas normas ao celebrar pacto destituído de prévio plano de trabalho e cronograma de desembolso elaborado pela Divisão Municipal de Saúde.

Também ausentes nos autos: 1) projeto técnico com os objetivos, metas e detalhamento de custos apresentados pela BIOMAVALE ao órgão estatal parceiro, nos termos do artigo 10, § 2º, incisos I e II da Lei nº 9.790/99 e artigo 26 do Decreto nº 3.100/99, aplicáveis à espécie. Tal documento, igualmente exigido pela cláusula segunda do Termo de Parceria (fl.05.vol.1.), não foi apresentado, em que pese alegada sua existência em defesa; 2) manifestação prévia do Conselho de Política Pública da área correspondente de atuação em relação ao Termo de Parceria (artigo 10, § 1º da Lei Federal nº 9.790/99); 3) Relatórios da Entidade parceira a respeito das atividades desenvolvidas com recursos próprios e verbas públicas repassadas (artigos 4º, VII e 10 § 2º, V, da Lei nº 9.790/99 e artigos 11, § 2º, I e 12, I do Decreto nº 3.100/99), e da Comissão de Avaliação dirigido ao Prefeito (artigo 11, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.790/99 e artigo 20 do Decreto nº 3.100/99). Tampouco restou clara a motivação para a falta de concurso de projetos (arts. 23 a 31 do Decreto nº 3.100/99), procedimento deflagrador da ausência de objetividade, detalhamento e especificações técnicas dos serviços sujeitos à parceria. Como salientado pelos órgãos de instrução, ainda que as Instruções da Corte não estivessem em vigor na data da celebração do pacto, a legislação acima mencionada, já era de notório conhecimento e, portanto, de observância obrigatória pelas partes.

A Prefeitura firmou parceria com entidade destituída de tradição na área da saúde, sem projeto e/ou preparo para desempenhar atividade essencial à comunidade, haja vista a extensa gama de finalidades genéricas a que se destina a BIOMAVALE arroladas no respectivo Estatuto de fls.116/131. De outra parte, como informado à fl.412, os Aditamentos ao Termo original dão clara mostra da falta de planejamento para a execução do objeto pretendido, haja vista a assunção, pelo Município, dos encargos trabalhistas, previdenciários e os resultantes do término

do pacto laboral existente com os funcionários da BIOMAVALE, além da cessão de prédio público para a execução dos serviços a cargo da organização, tudo a indicar sem préstimo a terceirização dos serviços realizada.

A agravar o panorama, o recebimento, pela OSCIP, do valor correspondente a 10% do valor total a ela repassado mensalmente, a título de taxa de administração, em afronta ao princípio da economicidade.

Em vista das graves falhas diagnosticadas, atento aos valores repassados sujeitos à fiscalização da Corte (R\$ 561.442,58 do total de R\$ 889.646,02), manifestações de UR-5 e SDG, julgo irregulares os Termos de Parceria e de Aditamento de 1/12/05, 13/03/05, 01/06/06 e 01/12/06, acionando-se à espécie os incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Fixo prazo de 60 (sessenta) dias ao órgão público parceiro para que informe à Corte a respeito de providências adotadas à regularização da matéria.

Aplico ao Prefeito, à época da celebração da parceria, multa equivalente a 300 (trezentas) UFESP's (Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), por infringência ao artigo 37, caput, da Constituição Federal, à LF nº 9.790/99 e Decreto Federal nº 3.100/99.

(Ao recurso interposto foi negado provimento)

SESSÃO: 02-03-10 PUBLICAÇÃO: 07-04-10

PROCESSO: TC 1956/007/07

ASSUNTO: Termo de Parceria

CONCLUSÃO: “Irregular o termo de parceria e seus termos aditivos, bem como ilegais as respectivas despesas previstas, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/1993. Aplicação de multa de 200 UFESPs ao Prefeito à época, por violação aos artigos 3º e 10, II, III e IV da Lei nº 9.790/1999; artigos 9º e 16, ambos da Lei Federal nº 11.350/2006; ao artigo 37, II, e artigo 198, §4º, ambos da Constituição Federal e aos princípios constitucionais da impessoalidade e isonomia, além da condenação do mesmo chefe do Poder e da entidade parceira à devolução ao erário dos importes correspondentes ao pagamento dos valores despendidos a título de taxa de administração. Determinação, também, após o trânsito em julgado, de encaminhamento dos autos às assessorias técnicas desta Corte de Contas para a elaboração dos cálculos referentes aos valores a serem devolvidos ao erário, acrescidos de juros moratórios de 1% a.m. e correção monetária pelo INPC, expedindo-se, após a elaboração dos cálculos, ofícios ao referido Instituto e ao Senhor Prefeito para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, promovam o recolhimento dos valores ao erário e, ato contínuo, comprovem a este Tribunal o cumprimento da decisão.

Determinado, por fim, por força dos expedientes TCs-6694/026/10 e 36864/026/09, a expedição de ofícios à Câmara Municipal de Tremembé e ao Ministério Público do Estado de São Paulo.”

SESSÃO: 18-05-10 PUBLICAÇÃO: 22-06-10

PROCESSO: TC-8903/026/07

ASSUNTO: Exame Prévio de Edital de Concurso de Projetos

CONCLUSÃO: “O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, reunido em sessão Plenária do dia 28/03/2007, decidiu dar procedência à Representação recebida como Exame Prévio Edital, no processo supra referido, em que a empresa WoLF & Reis Informática Ltda se insurgiu contra edital da Prefeitura de Itanhaém contestando possível favorecimento a uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público em ato convocatório para a prestação de serviços de Informática Educacional. Por voto unânime o objeto foi considerado assunto para contratação e não para parceria; para negócio jurídico bilateral, em suma, e não para negócio jurídico plurilateral; para concorrência (Lei n. 8.666/93, artigo 22, I e § 1º, c.c. artigo 23, II, “c”), e não para concurso (Lei n. 8.666/93, artigo 22, IV e § 4º).”

PUBLICAÇÃO: 24-02-07

PROCESSO: TC 372/013/08

ASSUNTO: Prestação de Contas - Termo de Parceria

CONCLUSÃO: “Irregular a prestação de contas dos recursos públicos repassados, com recomendação para que a Municipalidade se abstenha de novos repasses a referida entidade. Igualmente, diante das recentes notícias acerca de possível envolvimento do dirigente da beneficiária em irregularidades, em fase de apuração na esfera federal, oficie-se à digna Procuradoria Geral de Justiça, encaminhando cópia desta decisão, para análise de eventuais medidas a cargo do Ministério Público Estadual.”

DECISÃO: 12-08-10 PUBLICAÇÃO: 17-08-10

PROCESSO: TC-1421/002/09

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular parte da prestação de contas por ausência de documentos comprobatórios para suportar as despesas.”

DECISÃO: 05-06-12 PUBLICAÇÃO: 12-06-12

PROCESSO: TC-110/007/10

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Recomendações para que o Órgão Concessor proceda ao exame das comprovações das despesas decorrentes dos recursos repassados, bem como emita os respectivos pareceres conclusivos, no prazo estabelecido nas Instruções nº

02/08 desta Corte, e exija do Órgão Beneficiário, quanto à elaboração do demonstrativo integral das receitas e despesas, o cumprimento do disposto no inciso V, do artigo 29 (termo de parceria), e do disposto no inciso V, do artigo 37 (convênio), das referidas Instruções.”

DECISÃO: 25-06-12 PUBLICAÇÃO: 29-06-12

PROCESSO: TC-150/016/10

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Recomendações para que o responsável pela UGE promova rigorosa adequação das prestações de contas de novos repasses às Instruções nº 1/08 deste Tribunal. O não atendimento ensejará imposição de multa aos Responsáveis, nos termos do inciso VI do artigo 104 da Lei Complementar estadual nº 709/93.”

DECISÃO: 04-06-12 PUBLICAÇÃO: 14-06-12

PROCESSO: TC-989/011/11

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Recomendações para estrita observância às Instruções TCESP no que tange à lei autorizadora do repasse, elaboração do termo de ciência e de notificação bem como do parecer conclusivo”.

DECISÃO: 04-06-12 PUBLICAÇÃO: 06-06-12

PROCESSO: TC-15781/026/11

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Determinado cumprimento, com rigor, das Instruções vigentes, em especial quanto aos documentos e prazos estabelecidos para os repasses da espécie.”

DECISÃO: 12-06-12 PUBLICAÇÃO: 19-06-12

PROCESSO: TC-202/014/12

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Recomendações para que o Órgão concessor adote medidas administrativas adequadas na gestão das informações disponibilizadas à população e observe com rigor o prazo para emissão do parecer conclusivo da prestação de contas dos futuros repasses, nos termos do artigo 72, inciso VI das Instruções nº 1/08 deste Tribunal. A reincidência poderá ensejar aplicação de pena pecuniária, a teor da regra do artigo 104, inciso VI, da Lei complementar estadual nº 709/93.”

DECISÃO: 18-06-12 PUBLICAÇÃO: 23-06-12

PROCESSO: TC-589/005/12

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Recomendações para estrita observância às Instruções TCESP no que tange à elaboração do parecer conclusivo.”

DECISÃO: 25-06-12 PUBLICAÇÃO: 29-06-12

12. Referências Legais

12.1 Área Federal

Lei Complementar Federal nº 64, de 18/5/90

Estabelece, de acordo com o artigo 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

Lei Complementar Federal nº 70, de 30/12/91

Institui contribuição para financiamento da seguridade social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências.

Lei Complementar Federal nº 85, de 15/02/96

Altera o artigo 7º da LF nº 70/91, que estabelece a contribuição para financiamento da seguridade social – COFINS.

Lei Complementar Federal nº 123/2006 de 14/12/2006

Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

Lei Federal nº 4.717, de 19/06/65

Regula a ação popular.

Lei Federal nº 4.771, de 15/09/65

Institui o novo Código Florestal.

Lei Federal nº 5.855, de 07/12/72

Dá nova redação ao artigo 10 da LF nº 4.024, de 20/12/61 que fixa as diretrizes e bases da Educação Nacional.

Lei Federal nº 5.870, de 26/03/73

Acresce alínea ao artigo 26 da LF nº 4.771/65 que instituiu o novo Código Florestal.

Lei Federal nº 6.850, de 12/11/80

Altera a LF nº 6.015, de 31/12/73 – Lei Federal dos Registros Públicos, compatibilizando-a com o vigente Código de Processo Civil.

Lei Federal nº 6.938, de 31/08/81

Dispõe sobre a política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Lei Federal nº 7.347, de 24/07/85

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.

Lei Federal nº 7.492, de 16/06/86

Define os crimes contra o sistema financeiro nacional e dá outras providências.

Lei Federal nº 7.803, de 18/07/89

Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978 e 7.511, de 7 de julho de 1986.

Lei Federal nº 7.804, de 18/07/89

Altera a LF nº 6.938, de 31/08/81, dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a LF nº 7.735, de 22/02/89, a LF nº 6.803, de 02/06/80, a LF nº 6.902, de 21/04/81, e dá outras providências.

Lei Federal nº 7.855, de 24/10/89

Altera a Consolidação das Leis Federais do Trabalho, atualiza os valores das multas trabalhistas, amplia sua aplicação, institui o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho e dá outras providências.

Lei Federal nº 7.998, de 11/01/90

Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.080, de 19/09/90 (Lei Orgânica do SUS)

Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.212, de 24/07/91

Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui o plano de custeio e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.213, de 24/07/91

Dispõe sobre os planos e benefícios da previdência social e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.242, de 12/10/91

Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.313, de 23/12/91 – Lei Rouanet

Restabelece princípios da LF nº 7.505, de 2/07/86, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.429, de 02/07/92

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.540, de 22/12/92

Dispõe sobre a contribuição do empregador rural para a seguridade social e determina outras providências, alterando dispositivos das Leis Federais nºs 8.212/91 e 8.315/91.

Lei Federal nº 8.620, de 05/01/93

Altera as Leis Federais nºs 8.212/91 e 8.213/91.

Lei Federal nº 8.666/93, de 21/06/1993

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.742, de 07/12/93

Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.870, de 15/04/94

Altera dispositivos das Leis Federais nºs 8.212 e 8.213/91 e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.909, de 06/06/94

Dispõe, em caráter emergencial, sobre a prestação de serviços por entidades de assistência social, entidades beneficentes de assistência social e entidades de fins filantrópicos e estabelece prazos e procedimentos para o cadastramento de entidades junto ao Conselho Nacional de Assistência Social e dá outras providências.

Lei Federal nº 8.958, de 20/12/94

Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.042, de 09/05/95

Dispensa a publicação de atos constitutivos de pessoa jurídica para efeito de registro público.

Lei Federal nº 9.080, de 19/07/95

Acrescenta dispositivos às Leis Federais nºs 7.942/86 e 8.137/90.

Lei Federal nº 9.129, de 20/11/95

Autoriza o parcelamento do recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pelos empregadores em geral, na forma que especifica e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.131, de 24/11/95

Altera dispositivos da LF nº 4.024, de 20/12/61, e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.192, de 21/12/95

Altera dispositivos da LF nº 5.540, de 28/11/68, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários.

Lei Federal nº 9.249, de 26/12/95

Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.311, de 24/10/96

Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, e dá outras providências. “O artigo 3º, V, da LF que institui o CPMF dispõe sobre sua não incidência sobre as movimentações financeiras das entidades beneficentes de assistência social”.

Lei Federal nº 9.312, de 05/11/96

Altera o art. 5º da Lei Federal nº 8.313, de 23/12/91, que “restabelece princípios da Lei Federal nº 7.505, de 2/07/86, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências”.

Lei Federal nº 9.394, de 20/12/96

Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.

Lei Federal nº 9.430, de 27/12/96

Dispõe sobre a legislação tributária Federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.475, de 22/07/97

Dá nova redação ao artigo 33 da LF nº 9.434, de 20/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.

Lei Federal nº 9.528, de 10/12/97

Altera dispositivos das Leis Federais nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91, e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.532, de 10/12/97

Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.536, de 11/12/97

Regulamenta o parágrafo único do artigo 49 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/96.

Lei Federal nº 9.605, de 12/02/98

Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.608, de 18/02/98

Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.637, de 15/05/98

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

Lei Federal nº 9.715, de 25/11/98

Dispõe sobre as contribuições para os programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.718, de 27/11/98

Altera a legislação tributária Federal.

Lei Federal nº 9.732, de 11/12/98

Altera dispositivos das Leis Federais nºs 8.212 e 8.213/91 e 9.317/96 e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99

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

Lei Federal nº 9.795, de 27/04/99

Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.867, de 10/11/99

Dispõe sobre a criação e funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos conforme específica.

Lei Federal nº 9.872, de 23/11/99

Cria o Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER.

Lei Federal nº 9.874, de 23/11/99

Altera dispositivos da LF nº 8.313, de 23/12/91, e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.876, de 26/11/99

Dispõe sobre contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis Federais nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91, e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.966, de 28/04/00

Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.985, de 18/07/00

Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

Lei Federal nº 9.999, de 30/08/00

Altera o inciso VIII do artigo 5º da Lei Federal nº 8.313, de 23/12/91, alterada pela Lei Federal nº 9.312, de 5/11/96, que restabelece princípios da Lei Federal nº 7.505, de 2/07/86, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências, aumentando para três por cento da arrecadação bruta das loterias federais e concursos de prognósticos destinados ao Programa.

Lei Federal nº 10.150, de 21/12/00

Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS; altera o Decreto-Lei no 2.406, de 5/01/88, e as Leis Federais nºs 8.004, 8.100 e 8.692, de 14/03/90, 5/12/90, e 28/07/93, respectivamente; e dá outras providências.

Lei Federal nº 10.165, de 27/12/00

Altera a Lei Federal nº 6.938, de 31/08/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Lei Federal nº 10.194, de 14/02/01

Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis Federais nºs 6.404, de 15/12/76, 8.029, de 12/04/90, e 8.934, de 18/11/94, e dá outras providências.

Lei Federal nº de 10.520/02, de 17/07/2002

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Lei Federal nº 10.539, de 23/09/02

Dispõe sobre estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Lei Federal nº 10.637, de 30/12/02

Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras

providências. “O artigo 34 estabelece que a opção pela remuneração dos dirigentes da OSCIP não impede que sejam deduzidas as doações feitas a estas entidades na forma do artigo 13 da LF n° 9.249/95 e nem obstem o gozo da imunidade reconhecida no artigo 150, inciso VI, alínea “c” da Constituição Federal, desde que atendidos os requisitos legais para tanto.”

Lei Federal n° 10.650, de 16/04/03

Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.

Lei Federal n° 10.940, de 27/08/04

Altera dispositivos das Leis Federais n°s 9.608, de 18/02/98 e 10.748, de 22/10/03, e dá outras providências.

Lei Federal n° 10.973, de 02/12/04

Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

Lei Federal n° 11.110, de 25/04/05

Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, e dá outras providências.

Lei Federal n° 11.350, de 05/10/06

Regulamenta o § 5° do artigo 198 da Constituição que dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do artigo 2° da Emenda Constitucional n° 51, de 14/02/06, e dá outras providências.

Lei Federal n° 11.438, de 29/12/06

Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.

Lei Federal n° 11.457, de 16/03/07

Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis Federais n°s 10.593, de 6/12/02; 10.683, de 28/05/03; 8.212, de 24/07/91; 10.910, de 15/07/04; o Decreto Lei n° 5.452, de 01/05/43, e o Decreto Federal n° 70.235, de 06/03/72; revoga dispositivos das Leis Federais n°s 8.212, de 24/07/91; 10.593, de 06/12/02; 10.910, de 15/07/04; 11.098, de 13/01/05 e 9.317, de 05/12/96, e dá outras providências.

Lei Federal n° 13.019, de 31/07/14, alterada pela Lei federal n° 13.204/15

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de

cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Medida Provisória nº 2.172-32, de 23/08/01

Estabelece a nulidade das disposições contratuais que menciona e inverte, nas hipóteses que prevê, o ônus da prova nas ações intentadas para sua declaração. “O artigo 4º, III, desta MP exclui as OSCIPs que se dedicam ao Microcrédito das disposições relativas à prática de usura.”

Medida Provisória nº 2.187-13, de 24/08/01

Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, e altera dispositivos das Leis nºs 6.015, de 31/12/73, 8.212 e 8.213, de 24/07/91, 8.742, de 7/12/93, 9.604, de 05/02/98, 9.639, de 25/05/98, 9.717, de 27/11/98, e 9.796, de 05/05/99, e dá outras providências.

Decreto-Lei Federal nº 41, de 18/11/66

Dispõe sobre a dissolução de sociedades civis de fins assistenciais.

Decreto-Lei Federal nº 200, de 25/02/67

Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências

Decreto-Lei Federal nº 709, de 28/07/69

Dá nova redação ao artigo 99, da Lei Federal nº 4.024, de 20/12/61.

Decreto Federal nº 50.517, de 02/05/61

Regulamenta a LF nº 91, de 28/08/35, que dispõe sobre a declaração de Utilidade Pública.

Decreto Federal nº 60.931, de 04/07/67

Modifica o DF nº 50.517/61 que regulamentou a LF nº 91/35.

Decreto Federal nº 87.497, de 18/08/82

Regulamenta a LF nº 6.494/77, que dispõe sobre o estágio de estudantes de estabelecimentos de ensino superior e de 2º grau regular e supletivo nos limites que especifica e dá outras providências.

Decreto Federal nº 89.336, de 31/01/84

Dispõe sobre as reservas econômicas e áreas de relevante interesse ecológico, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 93.872, de 23/12/86

Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências

Decreto Federal nº 99.658, de 30/10/90

Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material. “O artigo 15, III, deste decreto permite que a Administração Federal doe materiais e bens considerados antieconômicos para OSCIPs e instituições de utilidade pública federal”.

Decreto Federal nº 794, de 05/04/93

Estabelece limite de dedução do imposto de renda das pessoas jurídicas, correspondentes às doações em favor dos fundos dos direitos da criança e do adolescente.

Decreto Federal nº 1.494, de 17/05/95

Regulamenta a Lei Federal nº 8.313, de 23/12/91, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 2.233, de 23/05/97

Dispõe sobre os setores das atividades econômicas excluídos das restrições previstas no artigo 39 da Lei Federal nº 4.131, de 03/09/62.

Decreto Federal nº 2.344, de 09/10/97

Dispõe sobre a instauração de processo de inventário em entidades em extinção, cujas atividades serão absorvidas por organizações sociais.

Decreto Federal nº 3.000, de 26/03/99

Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. (Capítulo XI - Incentivos a atividades Culturais ou Artísticas).

Decreto Federal nº 3.048, de 06/05/99

Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 3.100, de 30/06/99

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

Decreto Federal nº 3.276, de 06/12/99

Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 3.377, de 02/03/00

Fixa o valor absoluto do limite global das deduções do imposto sobre a renda devido, relativas a doações e a patrocínios em favor de projetos culturais e a incentivos à atividade audiovisual.

Decreto Federal nº 3.415, de 19/04/00

Delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para a declaração de utilidade pública de associações e fundações.

Decreto Federal nº 3.420, de 20/04/00

Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas – PNF, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 3.504, de 13/06/00

Altera dispositivos do Decreto Federal nº 2.536, de 6/04/98, que dispõe sobre a concessão do certificado de entidade de fins filantrópicos a que se refere o inciso IV do artigo 18 da Lei Federal 8.742/93.

Decreto Federal nº 3.554, de 07/08/00

Dá nova redação ao § 2º do artigo 3º do Decreto Federal nº 3.276, de 6/12/99, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica e dá outras providências.

Decreto Federal nº 3.908, de 04/09/01

Dá nova redação ao § 3º do artigo 10 do DF nº 3.860/01, que dispõe sobre o ensino superior, a avaliação de cursos e instituições.

Decreto Federal nº 5.154, de 23/07/04

Regulamenta o § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 5.396, de 21/03/05

Regulamenta o artigo 19 da LF nº 9.637, de 15/05/98, que dispõe sobre o recebimento de recursos e a veiculação de publicidade institucional por Organizações Sociais que exercem atividades de rádio e televisão educativa, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 5.450, de 31/05/05

Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 5.504, de 05/08/05

Estabelece a exigência de utilização do Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

Decreto Federal nº 5.622, de 19/12/05

Regulamenta o artigo 80 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Decreto Federal nº 5.773, de 09/05/06

Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Decreto Federal nº 5.895, de 18/09/06

Dá nova redação ao artigo 3º do DF nº 2.536, de 06/04/98, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social a que se refere o inciso IV, do artigo 18 da LF nº 8.742, de 07/12/93.

Decreto Federal nº 5.975 de 30/11/06

Regulamenta os artigos 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei Federal nº 4.771, de 15/09/65; o artigo 4º, inciso III da Lei Federal nº 6.938, de 31/08/81; o artigo 2º da Lei Federal nº 10.650, de 16/04/03, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos Federais nºs 3.179, de 21/09/99 e 3.420, de 20/04/00, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 6.087, de 20/04/07

Altera os artigos 5o, 15 e 21 do Decreto no 99.658, de 30 de outubro de 1990, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 6.170, de 25/07/07

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 6.514, de 22/07/08

Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 7.237, de 20/07/10

Regulamenta a Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 7.568, de 16/09/11

Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 8.726 de 27/04/16

Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

Portaria MF nº 256, de 15/08/02

Define a destinação de bens da União.

Portaria SNJ nº 8, de 04/04/07

Dispõe sobre a emissão de certidões através do Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério da Justiça – CNEs/MJ para as OSCIPs, e dá outras providências.

Portaria SNJ nº 23, de 28/12/06

Institui o Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério da Justiça – CNEs/MJ, e dá outras providências.

Portaria SNJ nº 29, de 20/06/05

Estabelece novo modelo de certidões sobre os relatórios anuais das instituições declaradas de Utilidade Pública Federal.

Portaria SNJ nº 30, de 20/06/05

Determina aproveitamento de documentos em novos pedidos de qualificação como OSCIP feitos por entidade que teve um pedido anterior indeferido.

Portaria GM/MS nº 1.721, de 21/09/05

Cria o Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde – SUS.

Portaria GM/MS nº 3.123, de 07/12/06

Homologa o Processo de Adesão ao Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde(SUS).

Portaria Interministerial nº 163, de 04/05/01

Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.

Resolução CNAS nº 47, de 07/07/94

Estabelece regras e critérios para a apresentação e exame do pedido de recadastramento de atestado de registro junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Resolução CNAS nº 177, de 10/08/00

Estabelece regras para a concessão ou renovação do certificado de entidade de fins filantrópicos e revoga a Resolução nº 32/99.

Resolução CNAS nº 178, de 01/08/00

Aprova o modelo de placa para as instituições que possuam certificado de entidade de fins filantrópicos afixarem em local visível, em conformidade ao artigo 8º do Decreto Federal nº 3.504/00.

Resolução CFC nº 1.409, de 21/09/12

Estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro.

Instrução Normativa STN nº 01, de 15/01/97

Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

12.2 Área Estadual**Lei Complementar Estadual nº 709, de 14/01/93**

Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Lei Complementar Estadual nº 846, de 04/06/98

Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, e dá outras providências.

Lei Complementar Estadual nº 971, de 10/01/2005

Altera a redação de dispositivo da LCE nº 846, de 04/06/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais.

Lei Complementar Estadual nº 1.095, de 18/09/09

Dispõe sobre a qualificação como organizações sociais das fundações e das entidades que especifica, e dá outras providências.

Lei Complementar Estadual nº 1.131, de 27/12/10

Altera a Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

Lei Estadual nº 2.574, de 04/12/80

Estabelece normas para declaração de Utilidade Pública.

Lei Estadual nº 8.356, de 20/07/93

Cria o Conselho Estadual de Saúde e dá providências correlatas.

Lei Estadual nº 10.354, de 25/08/99

Dispõe sobre a proteção e auxílio às vítimas da violência e dá outras providências.

Lei Estadual nº 11.598, de 15/12/03

Estabelece disposições relativas às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Decreto Estadual nº 40.722, de 20/03/96

Dispõe sobre a exigência de autorização do Governador do Estado previamente à celebração de convênios no âmbito da Administração Centralizada e Autárquica e sobre a instrução dos processos respectivos.

Decreto Estadual nº 43.493, de 29/09/98

Dispõe sobre a qualificação das Organizações Sociais da área da cultura, e dá providências correlatas.

Decreto Estadual nº 44.214, de 30/08/99

Institui o Programa Estadual de Proteção à Testemunhas, com a sigla PROVITA/SP, cria o Conselho Deliberativo desse Programa e determina outras providências.

Decreto Estadual nº 46.437, de 27/12/01

Autoriza a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social a, representando o Estado, celebrar convênios com Entidades Sociais do Estado de São Paulo, visando a transferência de recursos financeiros para os fins que especifica.

Decreto Estadual nº 48.060, de 01/09/03

Convênios com Entidades Assistenciais para oferecimento de Educação Especial.

Decreto Estadual nº 49.022, de 15/10/04

Autoriza a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social a, representando o Estado, celebrar convênios com os Municípios e Entidades de Assistência Social do Estado de São Paulo, visando a transferência de recursos financeiros destinados a despesas de custeio, para a execução de projetos especiais de ações sociais e comunitárias, inseridos no âmbito de suas atribuições.

Decreto Estadual nº 50.611, de 30/03/06

Altera a redação e inclui dispositivo que especifica no Decreto Federal nº 43.493, de 29/09/98, que dispõe sobre a qualificação das Organizações Sociais da área da cultura.

Decreto Estadual nº 50.729, de 13/04/06

Altera a cláusula primeira do instrumento de convênio que constitui o Anexo II, a que se refere o artigo 3º do Decreto Federal nº 46.437, de 27/12/01, que autoriza a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social a, representando o Estado, celebrar convênios com Entidades Sociais do Estado de São Paulo, visando a transferência de recursos financeiros para os fins que especifica.

Decreto Estadual nº 51.291, de 22/11/06

Dispõe sobre o cadastro de parceiros do Terceiro Setor e dá providências correlatas.

Decreto Estadual nº 51.346, de 08/12/06

Dispõe sobre o controle e fiscalização dos recursos públicos geridos pelas entidades do Terceiro Setor parceiras do Estado e dá providências correlatas.

Decreto Estadual nº 61.981, de 20/05/16

Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração direta e autárquica, da Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil.

Projeto de Lei Complementar Estadual nº 4/2006

Estabelece medidas de incentivo à inovação tecnológica, à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico, à engenharia não rotineira e à extensão tecnológica em ambiente produtivo. (Em tramitação).

13. Referências Bibliográficas

A Lei 9.790/99 como Alternativa para o Terceiro Setor. Conselho da Comunidade Solidária - 2ª Edição.

Ajudando a nação a gastar sabiamente: um guia para o Escritório Nacional de Auditoria da Inglaterra (National Audit Office – NAO). Tradução do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Setembro/1995.

As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2002.

Auditoria de Eficiência. Guia de Auditoria – Parte I e II. Escritório do Auditor Geral do Canadá (Office of the Auditor General of Canadá – OAG). Tradução do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Agosto/1993.

Azevedo, Damião Alves de. A impossibilidade de manutenção simultânea da qualificação como OSCIP e do Título de Utilidade Pública Federal.

Carvalho, Cláudio Viveiros de. A Situação das Santas Casas de Misericórdia. Consultoria Legislativa da Área XVI, Saúde Pública. Câmara Federal dos Deputados. Brasília. Junho/2005.

Centro de Estudos do Terceiro Setor da Escola de Administração do Estado de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – GVCETS. Tabela de Classificação da Atividade Principal dos Projetos.

Citadini, Antonio Roque. Conselheiro Decano do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. O Estado “Katrina” é a solução? Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 115 – julho-agosto/06, p. 37/38.

Comissão de Direitos do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil. Cartilha Terceiro Setor. São Paulo. 2005.

- Contabilidade de Entidades Filantrópicas. XVI – Ciclo de Palestras – CRC SP & IBRACON - 5ª Seção Regional, novembro/2002.*
- Convênios e Outros Repasses. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2003*
- Gestão de Recursos Federais - Manual para os Agentes Federais. Controladoria Geral da União da Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília. 2005*
- Horochofski, Rodrigo Rossi. Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. V.1.n.1, agosto-dezembro/2003, p.109/127.*
- Instituições de Microcrédito - Tributação e Responsabilidades. Unidade de Acesso a Serviços Financeiros – UASF do SEBRAE – MG. Junho/2005.*
- Johns Hopkins University em cooperação com a United Nations Statistics Division. Manual sobre Organizações não Lucrativas no Sistema de Contas Nacionais. GVCETS.*
- Kwitko, Evanda Evani Burtet. Guia Básico para Constituição e Legalização de Organização Microfinanceira ONG – OSCIP – SCM. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, 2002.*
- Manual de Obtenção de Recursos Federais – Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.*
- Manual de Procedimentos Contábeis para Fundações e Entidades de Interesse Social. Fundação Brasileira de Contabilidade e Associação Nacional dos Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social – PROFIS. Brasília. 2ª Edição. 2004.*
- Martins, Paulo Haus. Quais as formas de parceria entre o Estado e a sociedade civil? Normas de Auditoria Governamental. Escritório da Controladoria Geral dos Estados Unidos da América (GAO – General Accounting Office). Tradução do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Junho/1994.*
- Panorama das Santas Casas e Hospitais Beneficentes. FEHOSP – Federação das Santas Casas e Hospitais Beneficentes do Estado de São Paulo.*
- Platonov, Vladimir. Santas Casas querem apoio federal para evitar colapso no atendimento. Agência Brasil.*
- Ramos, Sílvia. Temas Livres: O papel das ONGs na Construção de Políticas de Saúde. Revista Ciência & Saúde Coletiva. 9(4): 1067-1078, 2004.*

Resende, Tomáz de Aquino. Remuneração de dirigentes de entidades sem fins lucrativos. Fundata.

Rosa, Alexandre Morais da. Marco Legal do Terceiro Setor: aspectos teórico e prático. Florianópolis: Tribunal de Justiça/Divisão de Artes Gráficas, 2003.

Rossi, Sérgio Ciquera e Castro Jr, Sérgio de. Convênios firmados: aspectos de interesse. Revista Municípios de São Paulo. Maio/2006. p.40/41 e Revista do TCESP n° 115. p.39/48. Julho-Agosto/2006.

Salomon, Marta. Ongs 'ineptas' recebem 54% dos repasses ao setor, diz TCU. Folha de São Paulo, 12/11/06 (Brasil,A4).

Secretaria de Estado da Educação. Instrução para Prestação de Contas. Ajustes com Entidades Assistenciais para o oferecimento de Educação Especial.

Soczek, Daniel. Da Negação à Parceria: breves considerações sobre as relações ONG-Estado. Enfoques – Revista Eletrônica. Rio de Janeiro. v.1.n.01.p.28-117.2002.

Toledo Jr, Flavio Corrêa de. Relatório 1° Seminário sobre Elaboração de Norma Processual no âmbito do PROMOEX.

Um modelo para auditorias de otimização de recursos (Value For Money audits – VFM). Escritório Nacional de Auditoria da Inglaterra (National Audit Office – NAO). Tradução do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Junho/1995.

14. Sites que subsidiaram o conteúdo deste Manual

www.tce.sp.gov.br

www.abong.org.br

www.abrasco.org.br

www.bndes.gov.br

www.cfc.org.br

www.comunitas.org.br

www.crcsp.org.br

www.direitosocial.com.br

www.ecos.org.br

www.fehosp.com.br

www.filantropia.org.br

www.fundata.org.br

www.ibge.gov.br

www.irtdpjbrasil.com.br

www.justica.gov.br

www.mp.sp.gov.br

www.mtps.gov.br

www.planalto.gov.br

www.polis.org.br

www.receita.fazenda.gov.br

www.ongsbrasil.com.br

www.tcu.gov.br

<i>formato</i>	160 x 230 cm
<i>tipologia</i>	Impact, Lucida Sans e Utopia
<i>papel miolo</i>	Offset 90 g/m ²
<i>capa</i>	Cartão Triplex 250 g/m ²
<i>número de páginas</i>	184
<i>editoração, impressão e acabamento</i>	Imprensa Oficial do Estado S/A - IMESP

A versão eletrônica deste Manual de
Orientação está na página do TCESP

www.tce.sp.gov.br

Redes Sociais

-  facebook.com/tcesp
-  youtube.com/tcespoficial
-  flickr.com/tcesp
-  twitter.com/tcesp
-  instagram.com/tcesp
-  linkedin.com/company/tcespoficial