



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Repasses Públicos ao Terceiro Setor

2019



TCESP

Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Repasses Públicos ao Terceiro Setor

2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2019

CONSELHEIROS

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

Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima – Procurador Geral

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Élida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Letícia Formoso Delsin

Rafael Antonio Baldo

Rafael Neubern Demarchi Costa

Renata Constante Cestari

Procuradoria da Fazenda Estadual

Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe

Denis Dela Vedova Gomes

Carim José Feres

Luís Cláudio Mãnfió

Auditores

Samy Wurman

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Márcio Martins de Camargo

Silvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral

Coordenação

Antonio Bento de Melo
Diretor Técnico de Departamento – DSF-I

Alexandre Teixeira Carsola
Diretor Técnico de Departamento – DSF-II

Elaboração/ Revisão

Ednéia F. Marques
Rodrigo Corrêa da Costa Oliveira
Sonia Regina Rocco

Colaboração

Revista do TCESP
Coordenadoria de Comunicação Social

Apresentação

Dentre as preocupações da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo está a de manter os jurisdicionados sempre bem informados, e para isto é muito importante manter constantemente atualizados os instrumentos colocados à disposição do público.

Como parte destes instrumentos tem-se os diversos manuais, como este, que trazem de forma didática a abordagem de assuntos de interesse para a atividade-fim, procurando auxiliar aos jurisdicionados para o cumprimento de suas obrigações perante o Tribunal.

Merece destaque o esforço que anualmente é feito com a realização do CICLO DE DEBATES, evento que neste ano de 2019 completou sua 23ª edição, e se destina a aproximar o Tribunal dos jurisdicionados.

O CICLO DE DEBATES tem sido realizado nas regiões administrativas do Estado, para facilitar os participantes e se tem mostrado um instrumento que possibilita aos agentes públicos, dos Poderes Executivo e Legislativo, notadamente seus dirigentes, a discutirem assuntos gerais e até pontuais, trocando, também, experiências, fato que tem resultado em grande benefício na melhoria da comunicação entre o Tribunal e os gestores.

Sempre atento ao bom uso das ferramentas tecnológicas, o Tribunal tem avançado no desenvolvimento de plataformas que contém informações úteis aos jurisdicionados e à sociedade, tendo-se, com os lançamentos feitos neste ano de 2019, um conjunto significativo de aplicativos:

- PAINEL DE OBRAS ATRASADAS E PARALISADAS
- PAINEL DE FISCALIZAÇÕES ORDENADAS
- VISOR SOCIAL DE RELATÓRIOS DE ALERTAS DA LRF
- OBSERVATÓRIO FISCAL
- MAPA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS
- OLHO NA ESCOLA
- PAINEL DE RESÍDUOS SÓLIDOS
- MAPA DA SAÚDE
- MAPA DE DESPOLUIÇÃO DO RIO TIETÊ

O Tribunal dispõe, também, da Escola Paulista de Contas Públicas, que tem anualmente realizado cursos e eventos, numa extensa programação, com vistas a capacitar o maior número de agentes da administração, em todas as áreas da atividade-fim.

Manter uma rotina de capacitação e ter sempre atualizados todos os instrumentos à disposição dos gestores e executores é uma tarefa que o Tribunal se empenha em realizar e espera estar contribuindo, assim, para facilitar as atividades dos jurisdicionados, prestando, também informações à sociedade.

ANTONIO ROQUE CITADINI
Presidente

Sumário

1. Introdução	9
1.1 O que é “Terceiro Setor”?	9
2. Formas tradicionais de entidades do Terceiro Setor	10
2.1 O que é uma Entidade do Terceiro Setor?	10
3. Terceiro Setor: Títulos, Certificados e Qualificações	13
3.1 Utilidade Pública Federal	13
3.2 Utilidade Pública Estadual	14
3.3 Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS.....	14
3.4 Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas	15
3.5 Outras qualificações concedidas pelo Poder Público	15
4. Terceiro Setor: Imunidades, Isenções Tributárias e Benefícios	16
5. Ação Governamental: a Fase Decisória	18
5.1 Princípios legais da Ação Governamental	19
5.2 Análises de Planejamento da Ação Governamental	22
5.3 Situações fáticas que impedem os repasses ao Terceiro Setor	22
6. Repasse de recursos públicos ao Terceiro Setor	24
6.1 Auxílios / Subvenções / Contribuições	27
6.2 Convênios	32
6.3 Contratos com prévia dispensa de licitação	38
6.4 Contrato de Repasse	41
6.5 Demais modelos de ajuste com o Terceiro Setor.....	41
6.6 Contratos de Gestão.....	43
7. Contrato de Gestão entre Entes Públicos Qualificados como Organização Social (OS)	66
7.1 Contratos de Gestão entre entes públicos: prestação de contas.....	67
8. Termos de Parceria	68
O que é Termo de Parceria e com quem pode ser celebrado	68

8.1	A Qualificação da entidade do Terceiro Setor como OSCIP	69
8.2	Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação	96
9.	Normas Contábeis expedidas pelo CFC	130
10.	Elementos de Controles Governamentais.....	131
10.1	Essência dos Princípios Constitucionais.....	131
10.2	Economia, Eficiência, Eficácia e Efetividade	131
10.3	Situações falíveis na aplicação de recursos pelo Terceiro Setor.....	132
10.4	Parecer conclusivo do Ordenador da Despesa	134
10.5	Sistema de Controle por certificação de entes do Terceiro Setor.....	138
10.6	Atuação do Ministério da Justiça	139
10.7	Atuação do Ministério Público.....	139
10.8	Atuação do Governo do Estado de São Paulo	140
11.	A fiscalização do TCESP	141
12.	Referências Legais.....	165
12.1	Área Federal.....	165
12.2	Área Estadual - SP.....	177
13.	Referências Bibliográficas	179
14.	Sites que subsidiaram o conteúdo deste manual	182

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 Cíveis e Fundações, todas filantrópicas e sem declarado fim lucrativo.

Existiam oficialmente no Brasil, em 2016, 236.950 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos que empregavam 2,2 milhões de pessoas em todo o País, com salários médios mensais de R\$ 3.013,96. Na região sudeste concentram-se 48,28% delas e geram 1.323.300 empregos, sendo 808.955 no Estado de São Paulo. O porte médio é de 9,2 trabalhadores por instituição e 64,51% delas não possui sequer um empregado formalizado, conforme os últimos dados divulgados pelo IBGE¹.

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.

2.1 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.

2.1.1 Associação Civil

A Constituição Federal de 1988 autoriza associações para fins lícitos, sem a interferência do Estado em seu funcionamento². Apenas por decisão judicial tais entidades serão compulsoriamente dissolvidas ou terão suas atividades suspensas, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

De acordo com o Código Civil³, constituem-se juridicamente as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

2.1.2 Fundações

Fundação privada é 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.

1 <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/fasfil/tabelas>

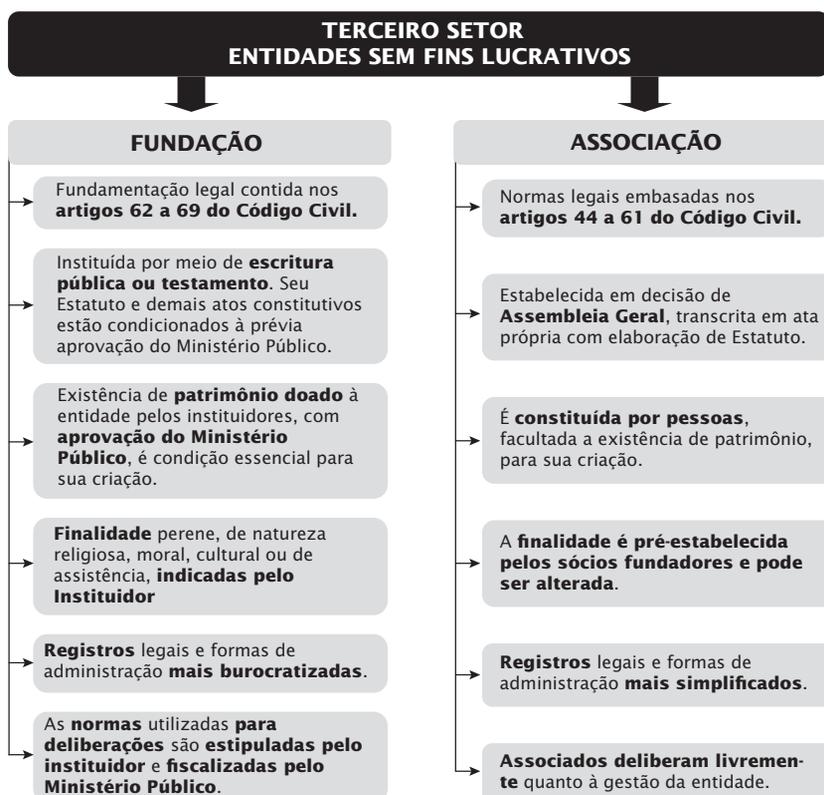
2 Artigo 5º, XVII a XXI, CF 88.

3 Artigos 53 a 61 e 2031 (CC).

O Código Civil e o Código de Processo Civil disciplinam sua criação⁴, sempre decorrente de iniciativa de seu instituidor, sob duas formas: escritura pública⁵ ou testamento⁶. 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.

Além disso, importa ressaltar que não basta à entidade declarar, estatutariamente, sua finalidade não lucrativa, posto que a *norma jurídica nacional*⁷ 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.

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



4 Artigo 62 (CC).

5 Artigo 62 (CC).

6 Artigos 1857 a 1885 (CC).

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

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.

Sendo assim, importa ressaltar que não basta à entidade declarar, estatutariamente, sua finalidade não lucrativa, posto que a *norma jurídica nacional*⁸ 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.

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'⁹) e respeito às normas legais e regulamentares, às políticas e às diretrizes estabelecidas ('compliance'¹⁰), mesmo tratando-se de atividade sem finalidade lucrativa e em geral voluntária.

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

9 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*).

10 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.

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.”

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 02/05/1961¹¹.

Todavia a LF nº 13.204/15¹² 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 lei¹³, independentemente da exigência de cumprir requisitos formais e burocráticos para certificação e titulação de Utilidade Pública Federal.

11 Modificado pelo DF nº 60.931/67.

12 Artigo 9º, I.

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

Observação: o Governo Federal, nos termos do artigo 15, III, do DF n° 99.658, de 30/10/90, reconheceu as entidades consideradas de Utilidade Pública como beneficiárias de doações de materiais e bens considerados antieconômicos¹⁴, por meio do DF n° 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 n° 2.574, em 04/12/1980, estabelecendo requisitos para concessão do título de Utilidade Pública Estadual.

A Constituição Estadual¹⁵ 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 n° 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 n° 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 certificação¹⁶.

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-CNPJ¹⁷.

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social tem validade de 1 (um) a 5 (cinco) anos¹⁸, 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

14 Artigo 3°, Parágrafo único, "c", DF n° 99.658/90.

15 Artigo 24, §1º, item 4, acrescentado pela E.C. n° 24/08, com interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em fase de julgamento - ADI 4052 de 17/03/2008.

16 LF n° 12.101, de 27/11/09 e suas alterações.

17 Relativo à sua atividade principal.

18 Art. 21, § 4º, da LF n° 12.101, de 27/11/09.

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\$ 4.800.000,00), deverá submeter sua escrituração à auditoria independente, realizada por instituição credenciada no Conselho Regional de Contabilidade do seu Estado.

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 Ambientistas

O Ministério do Meio Ambiente, por meio do seu Conselho Nacional CONAMA, criou o Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas 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 Parceria¹⁹, sendo que para suas celebrações é necessário que as interessadas tenham previamente obtido

19 Instituídos, respectivamente, pelas LFs nºs 9.637, de 15/05/98 e 9.790, de 23/03/99.

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 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 constitucional²⁰ 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.

20 Art. 150, CF.

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.

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 jus 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 (OSCs) 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 Citadini²¹, ao asseverar que:

“A redução do papel do Estado há de guardar muita coerência com o mínimo exigível para que possa atender às necessidades básicas

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

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 dispende recursos que deveriam ser destinados às áreas fundamentais, como saúde, educação, habitação.”

5.1 Princípios legais da Ação Governamental

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 eficiência²².

Observada a prevalência destes fundamentos para inter-relações com entidades do Terceiro Setor, constata-se também que as funções de agente normativo e

22 Artigo 37, “caput”, CF 88.

regulador da atividade econômico-financeira foram atribuídos ao Governo²³ 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 coletivos²⁴, 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 economicidade²⁵;
- 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 coletivo²⁶;
- 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 comunicação²⁷;
- Estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade²⁸;
- Ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos²⁹;

23 Artigo 24, CF 88.

24 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 e EC nº 53/2006.

25 Artigo 6º, II da LF nº 13.019/14.

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

27 Artigo 6º, III da LF nº 13.019/14.

28 Artigo 6º, V da LF nº 13.019/14.

29 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 civil³⁰;
- 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 estratégicas³¹;
- 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 social³².

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 estatal³³.

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 Anual³⁴.

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 planejamento³⁵, 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.

30 Artigo 6º, VII da LF nº 13.019/14.

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

32 Artigo 6º, IX da Lei 13.019/14.

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

34 Artigos 165 a 169, CF 88.

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

5.2 Análises de Planejamento da Ação Governamental

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.

Uma vez determinados e executados os ajustes com organizações da sociedade civil, Termos de Parceria, Contratos de Gestão e os Termos de Colaboração ou de Fomento, compete ao órgão público concessor elaborar Parecer Conclusivo (vide item 10.4 deste manual), descritivo sobre a comprovação de contas apresentada 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.

5.3 Situações fáticas que impedem os repasses ao Terceiro Setor

Ainda que Ação Governamental tenha superado a fase decisória e a de planejamento, merecem ser observadas as situações impeditivas de repasses ao Terceiro Setor, exemplificativamente relacionadas abaixo:

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);*
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 prevista³⁶;*
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 furta-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 LFn° 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 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;*

36 Artigo 35, §1º c/c artigo 42, V da LFn° 13.019/14 e alterações.

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 Cooperação³⁷;*
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 vigora desde 1º 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 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 visando assegurar³⁸:

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

38 Artigo 5º, LF nº 13.019/14 e alterações.

- o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- a solidariedade, cooperação e respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
- a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- a integração e transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- a promoção e defesa dos direitos humanos;
- a preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- a 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 Setor³⁹.

A propósito destacamos alguns preceitos:

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

39 TC-235/016/11; TC-3478/003/12; TC-20929/026/13; TC-610/014/14; TC-11564/026/16; TC-515/989/16.

- 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, 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 (não necessariamente financeira) 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 nº 4.320/64 e nº 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, deverá ser formalizado termo de colaboração ou de fomento⁴⁰, ainda que seja inexigível o chamamento público nas hipóteses descritas na LF nº 13.019/14 e alterações⁴¹.

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, excluídos os repasses excepcionados no artigo 3º da LF nº 13.019/14 e alterações.

Consoante legislação financeira⁴², 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 Despesa. O Decreto Federal nº 93.872, editado em 23 de dezembro de 1986⁴³

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

41 Artigo 31, *caput* e inciso II.

42 Artigo 24, I, § 4º, CF 88.

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

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 lucrativa⁴⁴;
- O **auxílio** deriva diretamente da Lei de Orçamento⁴⁵;
- 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 pastoril⁴⁶;

***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 receptor, inclusive a destinada a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente⁴⁷.*

- 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 econômica⁴⁸;
- 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 fixados⁴⁹;
- Conforme já mencionado, além dos preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64, as concessões efetuadas sob essas classificações de despesa (auxílios, subvenções e contribuições) devem observar o regime jurídico estabelecido para as parcerias voluntárias reguladas pela Lei Federal nº 13.019/14 e alterações;

44 Artigo 63, DF nº 93.872/86.

45 Artigo 63, § 1º, DF nº 93.872/86 (ref. artigo 12, § 6º, LF nº 4320/64).

46 Artigo 59, DF nº 93.872/86 (ref. artigo 12, § 3º, I e II, LF nº 4320/64).

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

48 Artigo 16, LF nº 4320/64.

49 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.

Observações⁵⁰:

- *entidades como creches, asilos, hospitais, escolas privadas e outras, para estarem aptas a receber subvenção, devem protocolar junto ao órgão concededor 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 determinada entidade.*

- 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 condições⁵¹:
 - a) ter sido fundada em ano anterior e organizada até o ano de elaboração da Lei de Orçamento;
 - b) não constituir patrimônio de indivíduo;
 - c) dispor de patrimônio ou renda regular;
 - d) não dispor de recursos próprios suficientes à manutenção ou ampliação de seus serviços;
 - e) ter feito prova de seu regular funcionamento e de regularidade de mandato de sua diretoria;
 - f) ter sido considerada em condições de funcionamento satisfatório pelo órgão competente de fiscalização;
 - g) ter prestado contas da aplicação de subvenção ou auxílio anteriormente recebido, e não ter a prestação de contas apresentado vício insanável;

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

51 Artigo 60, § 3º, DF nº 93.872/86 (ref. artigo 17, LF nº 4.320/64).

- h) não ter sofrido penalidade de suspensão de transferências da União, por determinação ministerial, em virtude de irregularidade verificada em exame de auditoria.

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 (de preferência pública), 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 serviços⁵²;
 - 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 lucrativa⁵³;
 - A **contribuição** será concedida em virtude de lei especial, e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido pelo Poder Público⁵⁴.

52 Artigo 60, § 4º DF nº 93.872/86.

53 Artigo 63, DF nº 93.872/86 (ref. artigo 12, § 2º, LF nº 4320/64).

54 Artigo 63, § 2º, DF nº 93.872/86 (ref. artigo 12, § 6º, LF nº 4320/64).

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, alterada pela Resolução ITG2002(R1) de 21/09/2015, 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.

6.1.2 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 Paulo *sumulou*⁵⁵ acerca de achados que envolvem repasses sob as classificações de Auxílios e Subvenções, a saber:

55 TCA's 63.433/026/90 (Resolução nº 6/91 – DOE de 18/06/91 Resolução nº 5/2019 – DOE de 18/07/19); 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).

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 que instituíram os Contratos de Gestão⁵⁶, os Termos de Parceria⁵⁷ e os Termos de Colaboração e de Fomento⁵⁸.

A partir da vigência da Lei Federal nº 13.019/14 e alterações⁵⁹, 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 JÚNIOR⁶⁰:

“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

56 LF nº 9.637, de 15/05/98.

57 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.

58 LF nº 13.019/14 e alterações.

59 Artigos 3º inciso IV e 84, ambos da LF nº 13.019/14 com redação dada pela LF nº 13.204/15.

60 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.

*entidades públicas, como também envolver pessoas jurídicas de direito privado*⁶¹ (“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 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 nomem jûris adotado, e, por consectário lógico, a licitação será obrigatória.

61 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.

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 nº 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 Federal nº 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 alterações⁶², 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.

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

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 informações⁶³:

- 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 realizados por entes públicos ou privados, com recursos ou bens repassados voluntariamente pela União sejam contratados mediante processo de licitação pública, na modalidade pregão⁶⁴ de acordo com a legislação federal pertinente⁶⁵;
2. No Estado de São Paulo foi editado o Decreto n° 59.215, de 21/05/2013, 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 discrimina documentos componentes dos respectivos ajustes e suas cláusulas essenciais.

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

64 Artigo 1°, § 1°, DF n° 5.504/05.

65 LF n° 10.520/02 e decretos regulamentadores.

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 convênio⁶⁶.

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 aprovado⁶⁷. Ocorrendo impropriedades, tais parcelas devem permanecer retidas até o competente saneamento. As situações que ensejam a retenção são⁶⁸:

- 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 contas⁶⁹.

66 Art. 116, § 2º LF n° 8.666/93.

67 Art. 116, *caput* e § 3º LF n° 8.666/93.

68 Art. 116, § 3º, I a III LF n° 8666/93.

69 Art. 116, §§ 4º e 5º LF n° 8666/93.

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 recursos⁷⁰.

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 pertinente⁷¹. 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, cujo conteúdo mínimo encontra-se detalhado 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, alterada pela Resolução ITG2002(R1) de 21/09/2015, 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 PIETRO⁷² considera tais divergências:

70 Art. 116, § 6º LF n° 8666/93.

71 Instruções n° 02/2016, vigentes na edição deste Manual.

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

- 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 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 nº 8.666/93, em atendimento aos incisos XIII, XX, XXXII e XXXIV, 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 lucrativos⁷³; (redação dada pela Lei Federal nº 8.883, de 1994)

...

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. (Incluído pela Lei Federal nº 8.883, de 1994)

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 Federal nº 13.204, de 2015)

73 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.

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 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, do art. 24, a Lei de Licitações 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 Gestão⁷⁴.

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 União⁷⁵.

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.

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

74 Instituído pela LF nº 9.637, de 15/05/98 – ADI 1923/2015.

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

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 desenvolvidas⁷⁶ 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:⁷⁷

- 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.

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

77 Artigo 2º, VII, VIII e VIII-A da LF nº 13.019/14 alterada pela LF nº 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 governo⁷⁸, 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

Conceito de ‘Qualificação como OS’

A qualificação como Organização Social é certificação emitida pelo Poder Executivo⁷⁹ 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 ao 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 legal⁸⁰.

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 Lei Federal nº 9.637, de 15/05/1998 e nas diretrizes estabelecidas pelo Decreto Federal nº 9.190, de 1º/11/2017. No caso da esfera estadual, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, esses requisitos estão nas Leis Complementares nº 846, de 04/06/98⁸¹; nº 1095, de 18/09/2009; nº 1131, de 27/12/2010; e nº 1243 de 30/05/2014.

As entidades qualificadas como Organizações Sociais são declaradas como entidades de Interesse Social e de Utilidade Pública, para todos os efeitos legais⁸².

78 Artigo 5º, LF nº 9.637/98.

79 Artigo 1º, LF nº 9.637/98.

80 Artigos 1º e 5º, LF nº 9.637/98.

81 Artigos 2º, 3º, 4º e 5º, LCE nº 846/98.

82 Artigo 11, LF nº 9.637/98. Para a área estadual, vide artigo 13 da LCE nº 846/98.

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.

6.6.2.1 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 Executivo⁸³. Por conseguinte, a ausência de legislação própria prevendo os procedimentos para qualificação e para celebração desse gênero de ajuste impossibilita sua assinatura.

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 Lei⁸⁴.

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.

Observação: *É vedada a qualificação de organizações sociais para o desenvolvimento de atividades exclusivas de Estado, de apoio técnico e administrativo à administração pública federal e de fornecimento de instalação, bens, equipamentos ou execução de obra pública em favor da administração pública federal, nos termos do art. 3º do Decreto Federal nº 9.190/2017.*

83 Artigo 1º, LF nº 9.637/98.

84 Artigo 1º, LF nº 9.637/98. Para a área estadual, vide artigo 1º das LCEs nº 846/98 e nº 1095/09.

6.6.2.2 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 Administração⁸⁵, sintetizados a seguir.

a. Características do ato constitutivo da Pessoa Jurídica

A candidata deve comprovar o registro de seu ato constitutivo⁸⁶, 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.

85 Artigos 3º e 4º, LF nº 9.637/98.

86 Artigo 2º, I, LF nº 9.637/98.

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 Administração⁸⁷ 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:
 - 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;

⁸⁷ Artigo 3º, LF nº 9.637/98.

- 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 privativas⁸⁸ 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;
- 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 Federal, os Estatutos devem prever que as atividades da organização sejam dirigidas⁸⁹ a:

88 Artigo 4º, LF nº 9.637/98.

89 Artigo 1º, LF nº 9.637/98.

- 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 Público⁹⁰. 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.

Como exemplo, a atividade de proteção e preservação ecológicas pode englobar a usinagem do lixo urbano visando à 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 Gestão⁹¹.

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

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

91 Artigo 16, LF nº 9.637/98.

omissão, o que importará em reversão dos bens cedidos e dos valores entregues à utilização pela entidade, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Observação: O Governo Federal, por meio artigo 21 do Decreto n° 9.190, de 01/11/17, fixou outras possibilidades para desqualificação da entidade como Organização Social.

6.6.2.3 Características gerais do Contrato de Gestão

a. Aspectos legais

Esse tipo de ajuste⁹² 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 Federal n° 8.666/93.

O prazo máximo do ajuste é de 5 anos⁹³ 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 economicidade⁹⁴. A LC Paulista prevê, além destes, a observação de outros princípios, indicados no artigo 111 da Constituição Estadual (razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público)⁹⁵.

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 fomentada⁹⁶.

b. Cláusulas essenciais

Na elaboração do Contrato de Gestão, além da observação dos princípios constitucionais, devem ser obedecidos os seguintes preceitos⁹⁷:

92 Artigo 5º, LF n° 9.637/98.

93 Artigo 57, II, LF n° 8.666/93.

94 Artigo 7º LF n° 9.637/98.

95 Artigo 8º, LCE n° 846/98.

96 Artigo 6º, Parágrafo único, LF n° 9.637/98.

97 Artigo 7º, I e II, LF n° 9.637/98.

- 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 signatário⁹⁸.

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 846/98⁹⁹ expressam todas as exigências para elaboração dos Contratos de Gestão paulistas.

Observação: O Governo do Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 64.056, de 28/12/2018, artigo 3º, estabelece uma série de exigências que devem constar das cláusulas do contrato de gestão.

c. Partes contratantes

São partes do Contrato de Gestão¹⁰⁰:

- 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

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

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

100 Artigo 6º, *caput*, LF nº 9.637/98.

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 governamentais¹⁰¹.

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 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 Orçamentária¹⁰² 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 Público¹⁰³, 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.

101 Artigo 165, § 1º, CF 88.

102 Artigo 165, § 5º, I e artigo 167, I, CF 88, c.c o artigo 12, LF n° 9.637/98.

103 Artigo 7º, LF n° 9.637/98.

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 certame¹⁰⁴ aumenta a responsabilidade do Administrador Público em proporcionar visibilidade ao processo de escolha da Organização Social¹⁰⁵.

Devem ser utilizados procedimentos transparentes, como por exemplo:

- 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 Executivo também deve publicar a decisão de firmar cada contrato, com a respectiva entidade selecionada, indicando as atividades a serem executadas e o rol das entidades que manifestaram interesse na celebração de cada contrato de gestão¹⁰⁶.*

No Estado de São Paulo a convocação pública das organizações sociais será precedida de despacho da autoridade competente, que justificará o enquadramento do objeto, por sua natureza, na modalidade contrato de gestão, além de conter termo de referência técnico e orçamentário que especifique, dentre outros aspectos, as características dos equipamentos ou programas que serão objeto do contrato de gestão.¹⁰⁷

104 Artigo 24, XXIV, LF n° 8.666/93.

105 Atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (artigo 7°, LF n° 9.637/98).

106 Artigo 6°, §§ 3° e 4°, LCE 846/08.

107 Artigos 1° e 2° do Decreto Estadual n° 64.056, de 28/12/2018.

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 a Constituição à Lei Federal 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 Federal 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 Federal nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei Federal 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;
- 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 organização¹⁰⁸.

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.

108 Atendimento aos princípios da legalidade e moralidade.

6.6.4.2 Elaboração do Contrato de Gestão

O Contrato de Gestão deve ser elaborado contendo as cláusulas essenciais¹⁰⁹ observando sempre boas práticas administrativas entre as a seguir apresentadas.

A proposta do Contrato de Gestão deve ser aprovada pelo Conselho de Administração¹¹⁰. Se aprovada, deve ser submetida à autoridade supervisora da área de atuação da entidade¹¹¹.

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 uso¹¹².

Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor¹¹³, 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.

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 obrigações¹¹⁴ 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 Federal n° 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

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

110 Artigo 4º, II, LF n° 9.637/98.

111 Artigo 6º, Parágrafo único, LF n° 9.637/98.

112 Artigo 12, § 3º, LF n° 9.637/98.

113 Artigo 13, LF n° 9.637/98.

114 Artigo 6º, LF n° 9.637/98.

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 benefícios¹¹⁵ dos empregados da atividade gerenciada, compatível com seu regimento interno que deve dispor sobre os cargos e respectivas competências¹¹⁶.

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 Gestão¹¹⁷.

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 participem¹¹⁸. Além disso, os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas¹¹⁹.

A legislação federal ainda prevê que é facultada ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as entidades gerenciadoras, com ônus para a origem¹²⁰. 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.

115 Artigo 4º, VIII, LF nº 9.637/98.

116 Artigo 4º, VII, LF nº 9.637/98.

117 Artigo 7º, II, LF nº 9.637/98, Artigo 8º da LE nº 846/98 e Artigo 3º, I, “a” e “b” do Decreto Estadual nº 64.056.2018.

118 Artigo 3º, VII, LF nº 9.637/98.

119 Artigo 3º, VIII, LF nº 9.637/98.

120 Artigo 14 e §§, LF nº 9.637/98.

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, 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 e no DE n° 64.056, de 28/12/18, merecendo destaque a obrigatoriedade de elaboração de “Regulamento próprio de Seleção de Pessoal”¹²¹.

d. Valores e cláusulas financeiras

O valor total do Contrato de Gestão deve ser criteriosamente calculado¹²² 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 imediata¹²³. 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.

A liberação de recursos financeiros far-se-á em conta bancária específica¹²⁴, a ser aberta em instituição financeira pública¹²⁵ 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 financeiras¹²⁶, de acordo com o cronograma de desembolso do Contrato de Gestão. Tal condicionamento contraria preliminarmente a técnica de

121 ADI n° 1923/15.

122 Atendimento aos princípios da moralidade e eficiência.

123 Atendimento aos princípios da impessoalidade e eficiência.

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

125 Artigo 116, §4ª LF n° 8.666/93.

126 Artigo 12, § 1º, LF n° 9.637/98.

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 inicialmente¹²⁷. Esta documentação deve compor adequadamente o processo de contratação.

No Estado de São Paulo, destacamos a possibilidade de que a organização social pratique reserva técnica de até 15% (quinze por cento) da parcela mensal repassada para formação de reserva destinada a contingências de natureza incerta e a provisões relacionadas à execução e ao encerramento contratual, conforme disposição do artigo 5º do DE nº 64.056, de 28/12/18.

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 serviços¹²⁸, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, que deve observar claramente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade¹²⁹.

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

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

128 Artigo 17, LF nº 9.637/98.

129 Artigo 7º, LF nº 9.637/98.

Observações:

a) *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 nº 846/98 que o introduziu, por meio do DE nº 50.611/06 foi acrescentado o artigo 13-A ao DE nº 43.493/98 para determinar, entre outros, que além de publicação na imprensa e no DOE o regulamento próprio de aquisição¹³⁰ 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 do Contrato 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 produtividade¹³¹, 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 a 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 OS.

g. Publicação do Contrato de Gestão

A fim de comprovar o atendimento aos princípios da impessoalidade e da publicidade¹³² e ao disposto no artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93, o Contrato de

130 ADI nº 1923/15.

131 Artigo 7º, I, LF nº 9.637/98.

132 Artigo 7º, LF nº 9.637/98.

Gestão deve ser publicado pelo órgão estatal contratante na imprensa oficial após sua assinatura¹³³.

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 constitucionais¹³⁴.

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)¹³⁵” etc ou estabelecer relacionamentos comerciais com parentes, familiares e amigos, pessoas ou organizações que já mantenham outros vínculos profissionais com os dirigentes da entidade.

Além disso, sempre que realizado rateio de despesas administrativas da Sede da entidade gerenciadora (OS) com recursos públicos, deve-se demonstrar detalhadamente nas prestações de contas a sua aplicação em despesas indiretas, absolutamente indispensáveis ao cabal cumprimento do objeto pactuado, apresentando os critérios de rateio, a memória de cálculo e a relação de despesas, acompanhada dos respectivos comprovantes.

Observação:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sumulou¹³⁶ acerca de achados que envolvem repasses a entidades do terceiro setor, com características de taxa de administração, a saber:

SÚMULA Nº 41 - Nos repasses de recursos a entidades do terceiro setor não se admite taxa de administração, de gerência ou de característica similar.

133 Artigo 7º, *caput*, LCE nº 846/98, com redação dada pela LCE nº 1.243/14.

134 Artigo 7º, LF nº 9.637/98.

135 Atendimento aos princípios da moralidade e impessoalidade.

136 TCA-63.433/026/90 (Resolução nº 5/19 – DOE de 18/07/2019).

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.

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, alterada pela Resolução ITG2002(R1) de 21/09/2015, 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.*

6.6.4.4 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 fomentada¹³⁷.

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 supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. A Comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo da avaliação procedida¹³⁸ 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 9º¹³⁹ da LCE nº 846/98 e nos artigos 6º a 8º 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 solidária¹⁴⁰.

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

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

139 Com nova redação dada pela LCE nº 1.243/14.

140 Artigo 9º, LF nº 9.637/98.

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 público¹⁴¹.

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 entidade¹⁴².

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 contas¹⁴³.

6.6.4.5 Controle direto do Contrato de Gestão

É exercido pelas seguintes instâncias:

- a. Comissão de Avaliação;
- b. Conselho de Administração;

141 Artigo 10, *caput*, LF n° 9.637/98.

142 Artigo 10, §§ 1º, 2º e 3º, LF n° 9.637/98.

143 Artigo 8º, § 1º, LF n° 9.637/98.

- 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 entidade¹⁴⁴ 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 Diretoria¹⁴⁵. 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 externa¹⁴⁶.

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 Contabilidade¹⁴⁷.

c. 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);
- termos do ajuste e aditamentos;
- cálculo e critérios utilizados na determinação do valor do ajuste;

144 Artigo 8º, § 3º, LF nº 9.637/98.

145 Artigo 4º, IX, LF nº 9.637/98.

146 Artigo 4º, X, LF nº 9.637/98.

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

- 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.

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 execução¹⁴⁸ 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;

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

- 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 oficial¹⁴⁹.

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 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 entidade¹⁵⁰.

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

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

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, aquisições¹⁵¹, bem como de pessoal¹⁵² 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 publicidade¹⁵³ e ao disposto no artigo 116 da Lei Federal nº 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 Gestão¹⁵⁴.

Observação importante: *as organizações sociais contratadas devem cumprir as exigências previstas nos artigos 2º, § 2º e 8º, da Lei Federal nº 12.527/11*¹⁵⁵

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, 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

151 Artigo 17, LF nº 9.637/98.

152 ADI nº 1923/15.

153 Artigo 7º, LF nº 9.637/98.

154 Artigo 2º, I, “f” LF nº 9.637/98, Artigo 2º, 1, “f”, LE nº 846/98 e atendimento ao princípio da publicidade.

155 Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

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 LRF¹⁵⁶ 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 Federal 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.”*¹⁵⁷
- 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.”*¹⁵⁸
- Venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamento com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

156 LCF nº 101/2000.

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

158 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.”¹⁵⁹*

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 nº 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 30/06/99¹⁶⁰, é gênero de ajuste criado pela Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99 e alterações¹⁶¹ e artigos 85, 85-A, 85-B e 86 da Lei Federal nº 13.019/14, atualizada, 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 cooperação¹⁶², 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 3.5 e 6.5** deste Manual).

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

159 Idem supra, p. 209.

160 Alterado pelo DF nº 7.568, de 16/09/2011 e pelo Decreto Federal nº 8.726 de 24/04/2016.

161 Lei Federal nº 13.019/14 e alterações e Lei Federal nº 10.539, de 23/07/2002.

162 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 30/06/99¹⁶³ 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 documentos¹⁶⁴:

- 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.

163 Alterado pelo DF nº 7.568, de 16/09/2011 e pelo Decreto Federal nº 8.726 de 24/04/2016.

164 Artigo 5º, I a V, LF nº 9.790/99, com a redação dada pela LF nº 13.019/14 e alterações.

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 Lei¹⁶⁵.

Da possibilidade de qualificação foram excluídas as entidades fechadas ou classistas¹⁶⁶.

A outorga da qualificação como OSCIP é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos¹⁶⁷. O Ministério da Justiça deve deferir a qualificação no prazo de 30 dias da apresentação do requerimento e demais documentos exigidos pela Lei¹⁶⁸.

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,

165 Artigo 3º, LF nº 9.790/99.

166 Artigo 2º, LF nº 9.790/99.

167 Artigo 1º, § 2º, LF nº 9.790/99.

168 Artigo 3º, DF nº 3.100/99.

há, no mínimo, 3(três) anos¹⁶⁹, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos da Lei n° 9.790/99 e alterações e ao princípio da 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 que¹⁷⁰:

- 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 sobre¹⁷¹:

- 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 decisório¹⁷²;
- 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;

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

170 Artigo 1º, § 1º, LF n° 9790/99.

171 Artigo 4º e incisos, LF n° 9.790/99.

172 O artigo 7º e seus incisos, do DF n° 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.

- normas de prestação de contas determinando, no mínimo, os quesitos detalhados no texto da Lei; e
- Outras regulamentações mencionadas na Lei.

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 3° da Lei:

- da assistência social, desde que contemplando as atividades previstas no artigo 3° da Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS¹⁷³;
- 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;

173 Alterações promovidas pela LF n° 12.435, de 06/07/2011.

- dos estudos e pesquisas, tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relativos às áreas supra-mencionadas; e,
- dos estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.¹⁷⁴

Com referência aos serviços de educação e saúde, prestados de forma complementar, na forma da Lei¹⁷⁵, 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 equivalente¹⁷⁶. 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 Federal nº 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, além de 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 Estado¹⁷⁷, há notícias de incentivos de parcerias¹⁷⁸ entre o

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

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

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

177 Artigo 174, CF 88.

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

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 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPPO reconhecendo como instituições aptas a tais concessões as entidades qualificadas como OSCIPs¹⁷⁹.

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 relação¹⁸⁰:

- 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 nº 9.637/98);
- Cooperativas¹⁸¹;
- 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 Nacional¹⁸².

179 Artigo 1º, § 6º, IV.

180 Artigo 2º e incisos, LF nº 9.790/99.

181 Att.: LF nº 9.867, de 10/11/99: dispõe sobre a criação e funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos conforme especifica.

182 Artigo 192, CF 88.

b. Perda da Qualificação

A legislação federal prevê que a entidade parceira perde a qualificação como OSCIP¹⁸³:

- 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 fraude¹⁸⁴.

8.1.2.2 Características gerais do Termo de Parceria

a. Aspectos legais

Conforme definição contida na Lei n° 9.790/99¹⁸⁵ 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 economicidade¹⁸⁶.

183 Artigo 7º, LF n° 9.790/99.

184 Artigo 8º, LF n° 9.790/99.

185 Artigo 9º.

186 Artigo 4º, I, LF n° 9.790/99.

A celebração do Termo de Parceria deve ser precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas¹⁸⁷ das áreas de atuação correspondentes no respectivo nível de governo¹⁸⁸.

b. Cláusulas essenciais

A legislação exige que o Termo de Parceria contenha cláusulas dispendo sobre¹⁸⁹:

- *objeto*, com especificação do programa de trabalho proposto pela entidade parceira (OSCIP);
- *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 (OSCIP), 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 n° 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.

c. Partes contratantes

São partes do Termo de Parceria¹⁹⁰:

- o Poder Público contratante, representado por área da Administração Pública responsável por alguma atividade citada na Lei¹⁹¹; e,
- a Entidade parceira, qualificada como OSCIP pelo Ministério da Justiça, que se dedique a uma ou mais daquelas atividades, desde que comprove¹⁹²:
 - execução direta de projetos, programas ou planos de ações por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros; ou ainda a prestação

187 Artigo 10, §1º, LF n° 9.790/99.

188 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.

189 Artigo 10, § 2º e incisos, LF n° 9.790/99.

190 Artigo 9º, LF n° 9.790/99.

191 Artigo 3º e incisos, LF n° 9.790/99.

192 Artigo 3º, Parágrafo único, LF n° 9.790/99.

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 Orçamentária¹⁹³ para o desenvolvimento das atividades terceirizadas.

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.

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

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 Público¹⁹⁴. 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 certame¹⁹⁵.

Só há três hipóteses que, mediante decisão fundamentada, podem excepcionar a realização do referido concurso¹⁹⁶:

- 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

194 Atendimento aos princípios da impessoalidade, publicidade e eficiência.

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

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

- 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 Parceria¹⁹⁷.

b.1 Edital do Concurso

Do edital desse concurso deve constar, no mínimo, informações sobre¹⁹⁸:

- 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; e,
- 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 oficial¹⁹⁹, e, após instaurado o concurso, não pode a Administração celebrar termo de parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado²⁰⁰.

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.

b.2 Critérios de Seleção e Julgamento dos projetos²⁰¹:

Estas fases devem levar em conta:

- o mérito intrínseco e adequação ao edital do projeto apresentado;
- a capacidade técnica e operacional da candidata;

197 Artigo 24, DF nº 3.100/99.

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

199 Artigo, 23, § 1º, DF nº 3.100/99. incluído pelo Decreto Federal nº 7.568/2011. Para os Termos de Parceria Federais, o ajuste deve, também, ser divulgado no "Portal de Convênios", conforme artigo 13, DF nº 6.170, de 25/07/07, com redação dada pelo Decreto Federal nº 6.619/2008.

200 Artigo, 23, § 3º, DF nº 3.100/99.

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

- 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 pontuação²⁰²:

- 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”*²⁰³.

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 da área de competência, quando houver, sendo que este trabalho não pode ser remunerado²⁰⁴.

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

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

203 Artigo 29, DF nº 3.100/99.

204 Artigo 30, *caput* e § 1º, DF nº 3.100/99.

com os critérios legais vigentes, constantes no Edital. Por outro lado, essa comissão pode solicitar ao órgão estatal parceiro informações adicionais sobre os projetos²⁰⁵.

Após o julgamento definitivo das propostas, a comissão apresentará, na presença dos concorrentes, os resultados de seu trabalho, indicando os aprovados²⁰⁶.

Diante desses resultados, o órgão estatal parceiro²⁰⁷:

- 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 governo²⁰⁸. O Conselho terá 30 dias²⁰⁹ 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 municipal²¹⁰.

Esta competência é atribuída por meio de leis²¹¹ 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.

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

206 Artigo 31, *caput*, DF nº 3.100/99.

207 Artigo 31, § 1º DF nº 3.100/99.

208 Artigo 10, § 1º, LF nº 9.790/99.

209 Artigo 10, DF nº 3100/99.

210 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.

211 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).

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 Parceria²¹².

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 configura²¹³ 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*²¹⁴ – deve ser elaborado contendo as cláusulas essenciais²¹⁵, observando-se sempre boas práticas administrativas, entre as a seguir apresentadas.

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 uso²¹⁶, que devem estar relacionados no próprio corpo do ajuste ou em Anexo.

212 Artigo 9º, DF n° 3.100/99.

213 Artigo 3º, Parágrafo único, LF n° 9.790/99.

214 Artigo 31-A, DF n° 3.100/99, incluído pelo DF n° 7.568/11.

215 Artigo 10, § 2º, LF n° 9.790/99.

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

b. Responsabilidades das partes, inadimplência e rescisão

Além das obrigações constantes das cláusulas essenciais, o Termo de Parceria deve prever detalhadamente as atribuições e responsabilidades²¹⁷ 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.

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 INSS²¹⁸. Assim, uma

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

218 Artigo 12, § 2º, “a”, LF nº 9.532/97.

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 Diretoria ²¹⁹de OSCIP.

d. Valores e cláusulas financeiras

O valor total do Termo de Parceria deve ser criteriosamente calculado²²⁰ 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 imediata²²¹. 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.

A liberação de recursos financeiros far-se-á em conta bancária específica²²², a ser aberta em instituição financeira indicada pelo contratante²²³ e obedecerá ao cronograma ajustado, salvo se autorizada sua liberação em parcela única²²⁴.

O Termo de Parceria pode ser celebrado por período superior ao do exercício fiscal²²⁵. Caso expire sua vigência sem o adimplemento total de seu objeto pela enti-

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

220 Atendimento aos princípios da moralidade e eficiência.

221 Atendimento aos princípios da impessoalidade e eficiência.

222 Artigo 14, DF nº 3.100/99.

223 Artigo 116, §4º da LF nº 8.666/93.

224 Artigo 15, DF nº 3.100/99.

225 Artigo 13, DF nº 3.100/99.

dade parceira ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a OSCIP, o termo referido poderá ser prorrogado²²⁶ 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 compras²²⁷ com recursos públicos, que deve observar claramente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência²²⁸. 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 coíbam obtenção de benefícios ou vantagens pessoais pelos participantes do processo decisório*²²⁹, 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 capital²³⁰.

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.

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 imóvel²³¹, o mesmo deverá ser gravado com cláusula de inalienabilidade.

226 Artigo 13, § 1º, DF nº 3.100/99.

227 Artigo 14, LF nº 9.790/99.

228 Artigo 4º, I, LF nº 9.790/99.

229 Artigo 4º, II, LF nº 9.790/99.

230 Artigo 7º, DF nº 3.100/99.

231 Artigo 15, LF nº 9.790/99.

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 União*²³².

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 resultado²³³, a partir de critérios objetivos de avaliação de desempenho²³⁴, 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 n° 3.100/99) deverá ser publicado pelo órgão estatal contratante na imprensa oficial, no prazo máximo de 15 dias após sua assinatura²³⁵.

Juntamente com o extrato do Termo de Parceria serão publicados os nomes dos dirigentes indicados pela entidade parceira²³⁶ como responsáveis pela administração dos recursos recebidos para efeito de responsabilidade legal.

232 Artigo 1° e § 5°, DF n° 5.504/05.

233 Artigo 10, § 2°, III, LF n° 9.790/99.

234 Artigo 10, § 2°, III, LF n° 9.790/99.

235 Artigo 10, § 4°, DF n° 3.100/99.

236 Pelo menos 01 (um), conforme artigo 22, DF n° 3.100/99.

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 constitucionais²³⁷.

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 5.3 e 10.3 deste Manual.

Importa ressaltar que a legislação proíbe expressamente às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participarem de campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas²³⁸.

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 parceira²³⁹ 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.

237 Artigo 4º, § 1º, LF nº 9.790/99.

238 Artigo 16, LF nº 9.790/99.

239 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 se deve atentar para a Resolução CFC nº 1409, de 21/09/2012, alterada pela Resolução ITG2002(R1) de 21/09/2015, 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 empenho²⁴⁰.

Observação: o Ministério da Fazenda, em 09/06/11, expediu a Portaria nº 282, permitindo às OSCIPs receberem como doação as mercadorias apreendidas pela Receita Federal. O Governo Federal, por meio do DF nº 9.373/18, art. 8º, III prevê que as OSCIPs sejam beneficiárias de doações de bens considerados irrecuperáveis²⁴¹ e de bens ociosos e recuperáveis²⁴²

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.

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

241 Artigo 8º, III, DF nº 9.373/18.

242 Artigo 8º, Parágrafo único, DF nº 9.373/18, com a nova redação dada pelo DF nº 9.813/19.

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

8.1.5.1 Responsabilidades dos celebrantes do Termo de Parceria

a. Do órgão público contratante

A Lei Federal nº 9.790/99 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 co-responsável 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 ajuste²⁴³.

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 correspondente²⁴⁴. 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.

243 Artigo 22, DF nº 3.100/99.

244 Artigo 20, DF nº 3.100/99.

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

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 solidária²⁴⁵.

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 8.429²⁴⁶, de 2/7/92, e na Lei Complementar nº 64²⁴⁷, de 18/5/90²⁴⁸.

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 entidade²⁴⁹.

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.

245 Artigo 12, LF nº 9.790/99.

246 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.

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

248 Artigo 13, LF nº 9.790/99.

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

A Lei exige que para a prestação de contas sejam cumpridas as normas aprovadas no Estatuto que obrigam, no mínimo²⁵⁰:

- 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 Parceria²⁵¹ 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. Comissão 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 Públicas²⁵² 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 estabelecidas²⁵³. Essa responsabilidade, além de estar legalmente prevista, é uma

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

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

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

253 Artigo 17, DF nº 3.100/99.

decorrência natural da missão desses Conselhos no acompanhamento e avaliação das políticas públicas em suas áreas.

b. Comissão de Avaliação

O relatório final dessa Comissão é peça básica da prestação de contas da entidade²⁵⁴ 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 caso²⁵⁵, 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\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais²⁵⁶). 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 desses 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 acima²⁵⁷.

254 Artigo 11, §§ 1º e 2º, LF nº 9.790/99.

255 Artigo 4º, III, LF nº 9.790/99.

256 Artigo 4º, VII, “c”, LF nº 9.790/99, c.c artigo 19, *caput* e § 1º, DF nº 3.100/99 e Artigo 3º, II da LC nº 123/2006.

257 Artigo 19, §§ 2º a 4º, DF nº 3.100/99.

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);
- 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 Público²⁵⁸.

O Administrador Público contratante deverá providenciar a remessa de cópias de documentos para o TCE solicitados 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 OSCIP.

258 Artigo 4º, VII, “d”, LF nº 9.790/99.

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.²⁵⁹

Sobre a totalidade das operações patrimoniais e dos resultados da OSCIP devem ser elaborados os seguintes documentos²⁶⁰:

- 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;
- 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.

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

260 Artigo 15-B da LF nº 9.790/99, com a redação dada pela LF nº 13.019/14 alterada pela LF nº 13.204/15.

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 FGTS²⁶¹.

8.1.7.2 Relativas ao Termo de Parceria

O extrato do Termo de Parceria deverá ser publicado pelo órgão estatal contratante no Diário Oficial²⁶², 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 Temo de Parceria serão publicados os nomes dos dirigentes indicados pela entidade parceira (OSCIP) como responsáveis pela administração dos recursos recebidos para efeito de responsabilidade legal²⁶³.

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 Parceria²⁶⁴.

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 3.100/99²⁶⁵. A falta de publicação também impede a liberação dos recursos.

261 Artigo 4º, VII, “b”, LF nº 9.790/99.

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

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

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

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

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.

A legislação conceitua os instrumentos jurídicos da seguinte forma:

Termo de Colaboração: Parcerias propostas pelo Poder Executivo de políticas públicas já conhecidas e divulgadas nos programas de governo e que envolvam transferência de recursos financeiros²⁶⁶;

Termo de Fomento: Parcerias propostas pelas OSCs objetivando fomentar projetos e eventos inovadores que não estejam definidos nas políticas públicas do governo e que envolvam transferência de recursos financeiros²⁶⁷;

Acordo de Cooperação: Instrumento por meio do qual são formalizadas parcerias estabelecidas pela Administração Pública, com organizações da sociedade civil, para consecução de finalidades de interesse público que não envolvam a transferência de recursos financeiros²⁶⁸;

Observamos que o Acordo de Cooperação, previsto no artigo 29, da LF nº 13.019/14, envolvendo a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, estará sujeito ao chamamento público.

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, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade da realização de chamamento público, procedimento não previsto nas demais legislações regulamentadoras de parcerias com o terceiro setor (contrato de gestão e termo de parceria); 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

266 Art. 2º, VII da LF nº 13.019/14 a alterações.

267 Art. 2º, VIII da LF nº 13.019/14 a alterações.

268 Art. 2º, VIII-A da LF nº 13.019/14 a alterações.

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).²⁶⁹

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 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.

269 Cartilha PL 7168/2014, Plataforma da Sociedade Civil e ABONG, disponível em <https://observatoriosc.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Cartilha-PL-7168-2014-Online.pdf> acesso em 03.09.2019.

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 sobre²⁷⁰:

- 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 atingí-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.

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

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

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.²⁷¹

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.²⁷²

A única exceção se refere a parcerias que envolvam programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.²⁷³

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 situações²⁷⁴:

- 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;
- 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

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

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

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

274 Artigo 39, I a VI da LF nº 13.019/14 e alterações

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 LF nº 8.666/93²⁷⁵ e na LF nº 13.019/14 e alterações²⁷⁶, 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 irrecorrível, 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 situações²⁷⁷:

- Contas relativas a parcerias julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, 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; e,
- 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 Estado²⁷⁸.

275 Artigo 87, incisos III e IV.

276 Artigo 73, incisos II e III.

277 Art. 39, VII LF nº 13.19/14 e alterações.

278 Art. 40 LF nº 13.019/14 e alterações.

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 Lucrativos²⁷⁹, 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 lei²⁸⁰, 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:²⁸¹

- 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;

279 Anexo II da Portaria 163/01.

280 Artigo 15 da LF nº 13.019/14 e alterações.

281 Artigos 10 e 11 da LF nº 13.019/14 e alterações.

- o valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;
- 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, cumprindo assim, o disposto na Lei de Acesso à Informação²⁸².

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.²⁸³

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

282 LF nº 12.527/11, Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...)

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

chamamento público por meio de um instrumento denominado de “Procedimento de Manifestação de Interesse Social”²⁸⁴.

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 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 mínimo²⁸⁵:

- 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; e,
- definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

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

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

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 nexos 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 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.²⁸⁶

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

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

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 patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto na LF nº 13.019/14 e alterações.²⁸⁷

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 conteúdos²⁸⁸:

- 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; e,
- 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

287 Artigo 29, da LF nº 13.019/14 e alterações.

288 Artigo 24, §1º da LF nº 13.019/14 e alterações.

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 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 estabelecidas²⁸⁹, 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.

289 Artigo 33, da LF nº 13.019/14 e alterações.

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.²⁹⁰

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 disputa²⁹¹, 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.

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

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

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

contratados ou pontuar atestados de capacidade técnica já utilizados para fins de habilitação²⁹², 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.

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 adiante²⁹³:

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,

292 Súmula 22 do TCESP.

293 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.

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 atingí-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;
- 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 outras²⁹⁴.

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 habilitação²⁹⁵.

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

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

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 parceria²⁹⁶.

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 Informação²⁹⁷.

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

- 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.

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

297 Artigo 8º, inciso II, da LF nº 12.527/11.

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 colaboração²⁹⁸.

A Administração Pública deve fazer constar do edital de chamamento público que o objeto da parceria será executado mediante atuação em rede.

A organização da sociedade civil signatária do termo de colaboração ou de fomento (OSC celebrante) 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, podendo participar ou não da execução do objeto da parceria.

A OSC executante, por sua vez, atua diretamente na execução do objeto da parceria, sendo responsável subsidiariamente até o limite do valor dos recursos recebidos ou pelo valor devido em razão de dano causado ao erário²⁹⁹. De acordo com o previsto no Decreto Federal nº 8.726/98³⁰⁰, a atuação em rede não caracteriza subcontratação.

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 (OSCs executantes), 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.

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 alterações³⁰¹.

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;

298 Artigo 35-A, inciso I da LF nº 13.019/14 e alterações.

299 Artigo 48, § 2º, do DF nº 8726/16

300 Artigo 45, § 3º, do DF nº 8726/16

301 Artigo 29, 30, 31 e 32 da LF nº 13.019/14 e alterações.

- 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.

Em que pese a ausência na LF nº 13.019/14 e no Decreto Federal nº 8.726/16 de regramento quanto ao credenciamento³⁰², ressaltamos que a dispensa de chamamento público para as parcerias firmadas com entidades previamente **credenciadas**, é possível em virtude da ausência de competição entre elas, o que pressupõe a obrigatoriedade de a Administração Pública celebrar parcerias com todas as OSCs credenciadas, do contrário, a regra é a do chamamento público³⁰³.

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 chamamento público 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 pública³⁰⁴.

Finalmente, os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos

302 Artigo 30, VI da LF nº 13.019/14 e alterações.

303 MENDES, Michelle Diniz (Coord.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2017, p. 113.

304 Artigo 32, §1º da LF nº 13.019/14 e alterações.

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 patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto na LF nº 13.019/14 e alterações.³⁰⁵

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 alterações³⁰⁶, 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 sobre³⁰⁷:

- 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;

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

306 Artigo 2º, incisos VII, VIII e VIII-A da LF nº 13.019/14 e alterações.

307 Artigo 42 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;
- 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; e,
- 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 Federal nº 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

Ressaltamos que a contrapartida financeira não é exigida como requisito para celebração de parceria³⁰⁸, 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 parceria³⁰⁹, 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 fomento³¹⁰, o que, naturalmente, não excluirá a responsabilidade subsidiária do responsável da entidade repassadora dos recursos, no caso de atuar com dolo ou culpa³¹¹

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.

308 Artigo 35, § 1º da LF nº 13.019/14 e alterações.

309 Artigo 8º inciso III c.c. Artigos. 58, 59 e 60 da LF nº 13.019/14 e alterações.

310 Artigo 42, inciso XX da LF nº 13.019/14 e alterações.

311 Súmula nº 331 do TST.

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 previsto³¹².

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 verificado³¹³.

O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original³¹⁴.

8.2.5.4 Requisitos específicos para celebração do ajuste

Após satisfeitas as condições de qualificação técnica estabelecidas no artigo 33 da Lei, as OSC's, para celebração das parcerias, deverão apresentar os seguintes documentos³¹⁵:

- 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 da LF nº 13.019/14 e alterações, podem ser organizadas na seguinte ordem cronológica:

312 Artigo 55, da LF nº 13.019/14 e alterações.

313 Artigo 55, Parágrafo único da LF nº 13.019/14 e alterações.

314 Artigo 57, da LF nº 13.019/14 e alterações.

315 Artigo 34, da LF nº 13.019/14 e alterações.

Etapa 1 – Chamamento público

Partindo do pressuposto de 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 são³¹⁶:

- Realização de Chamamento Público, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade 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 aspectos³¹⁷:

- 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.

316 Artigo 35, I a IV da LF nº 13.019/14 e alterações.

317 Artigo 35, V da LF nº 13.019/14 e alterações.

Etapa 3 – Parecer Jurídico – 2ª fase

A cargo do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública³¹⁸, 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-lo³¹⁹.

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 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 causa³²⁰.

A homologação não gera direito para a organização da sociedade civil à celebração da parceria³²¹.

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 indissociável³²².

8.2.5.6 Regime de compras e contratações

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.

318 Artigo 35, VI da LF nº 13.019/14 e alterações.

319 Artigo 35, §2º da LF nº 13.019/14 e alterações.

320 Artigo 10, inciso XVII da LF Nº 8.429/92, incluído pela LF nº 13.019/14 e alterações.

321 Artigo 27, § 6º da LF nº 13.019/14 e alterações.

322 Artigo 42, Parágrafo único, da LF nº 13.019/14 e alterações

O Governo do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 61.981/16³²³, 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 como³²⁴:

- utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria;
- pagamentos, a qualquer título, a servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias.

b. Despesas permitidas

Diante da insegurança jurídica tanto para os gestores, quanto para as 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 com³²⁵:

- 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;

323 Artigo 16 do DE nº 61.981/16.

324 Artigo 45, da LF nº 13.019/14.

325 Artigo 46, da LF nº 13.019/14.

- 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 devem guardar consonância com 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 financeiros 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 impropriedades³²⁶.

- 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.

Há a obrigatoriedade de a organização da sociedade civil prestar contas ao término de cada exercício para parceria cuja duração exceda um ano³²⁷.

A administração pública deverá ainda viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas³²⁸,

326 Artigo 48, da LF nº 13.019/14 e alterações.

327 Artigo 49, da LF nº 13.019/14 e alterações.

328 Artigo 50, da LF nº 13.019/14 e alterações.

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 bancária³²⁹.

Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para recursos transferidos³³⁰.

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 pública³³¹.

O cuidado maior reside na forma de movimentação e identificação dos beneficiários, por exemplo³³²:

- 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 objeto³³³.

329 Artigo 51 LF nº 13.019/14 e alterações.

330 Artigo 51, Parágrafo único LF nº 13.019/14 e alterações.

331 Artigo 52 LF nº 13.019/14 e alterações.

332 Artigo 53 LF nº 13.019/14 e alterações.

333 Artigo 58 LF nº 13.019/14 e alterações.

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 satisfação³³⁴, 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 acompanhada³³⁵. 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 alterações³³⁶.

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 legislação³³⁷.

O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, a cargo da administração pública, deverá conter os seguintes elementos³³⁸:

- 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.

334 Artigo 58, §1º e 3º da LF nº 13.019/14 e alterações.

335 Artigo 40, da LF nº 13.019/14 e alterações.

336 Artigo 59, §2º da LF nº 13.019/14 e alterações.

337 Artigo 60, da LF nº 13.019/14 e alterações.

338 Artigo 59, §1º da LF nº 13.019/14 e alterações.

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 civil³³⁹.

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 cabíveis.

8.2.6 Transparência

As obrigações de transparência dos atos recaem tanto sobre a administração pública, como sobre as organizações da sociedade civil³⁴⁰.

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;

339 Artigo 59, da LF nº 13.019/14 e alterações.

340 Artigos 10 e 11 da LF nº 13.019/14 e alterações e Arts. 2º e 8º, §2º da LF nº 12.527/11.

- Divulgar previamente as alterações nos manuais específicos de orientação da prestação de contas nos meios oficiais de publicação.

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 individualizado da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

Observação importante: *A administração pública e as OSCs parceiras devem cumprir as exigências previstas nos artigos 2º, §2º e 8º, da Lei Federal nº 12.527/11*³⁴¹

341 Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

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.³⁴²

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 contas³⁴³.

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 no artigo 53 da Lei.

Emitirá os seguintes relatórios³⁴⁴:

- 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 internos³⁴⁵:

- relatório da visita técnica *in loco* realizada durante a execução da parceria;

342 Art. 63, §§ 1º a 3º, da LF nº 13.019/14 e alterações.

343 Art. 64, da LF nº 13.019/14 e alterações.

344 Art. 66, I e II da LF nº 13.019/14 e alterações.

345 Art. 66, Parágrafo único, I e II da LF nº 13.019/14 e alterações.

- 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 conclusivo³⁴⁶.

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 objeto³⁴⁷.

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 mencionar³⁴⁸:

- 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 contas³⁴⁹.

Os documentos originais deverão ser mantidos pela OSC em arquivos pelo prazo de 10 (dez) anos, contados do primeiro dia útil subsequente ao da prestação de contas³⁵⁰.

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.

346 Art. 67, §1º da LF nº 13.019/14 e alterações.

347 Art. 67, §2º da LF nº 13.019/14 e alterações.

348 Art. 67, §4º da LF nº 13.019/14 e alterações.

349 Art. 68, da LF nº 13.019/14 e alterações.

350 Art. 68, Parágrafo único, da LF nº 13.019/14 e alterações.

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 parceria³⁵¹.

O prazo final para prestação de contas será estabelecido de acordo com a complexidade da parceria³⁵².

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 sobre³⁵³:

- 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

351 Art. 69, da LF nº 13.019/14 e alterações.

352 Art. 69, §1º, da LF nº 13.019/14 e alterações.

353 Art. 69, §5º, I a III, da LF nº 13.019/14 e alterações.

no processo de tomada de contas antes de enviá-lo ao Tribunal, antecedida da avaliação de regularidade dos órgãos de controle interno³⁵⁴.

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 pública³⁵⁵.

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 obrigação³⁵⁶.

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 ressarcimento³⁵⁷.

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 justificado³⁵⁸.

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 erário³⁵⁹.

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 pública³⁶⁰.

8.2.8 Responsabilidades e Sanções

a. Sanções administrativas à entidade

As sanções previstas na lei³⁶¹ e aplicáveis às organizações da sociedade civil, assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório, são da seguinte ordem:

354 Artigos 37 e 38, da L.C.E. 709/93 (Lei Orgânica do TCESP).

355 Art. 69, §6º, da LF nº 13.019/14 e alterações.

356 Art. 70, §1º, da LF nº 13.019/14 e alterações.

357 Art. 70, §2º, da LF nº 13.019/14 e alterações.

358 Art.71, da LF nº 13.019/14 e alterações.

359 Art.71, I da LF nº 13.019/14 e alterações.

360 Art.71, II da LF nº 13.019/14 e alterações.

361 Art.73, da LF nº 13.019/14 e alterações.

- 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 até dois anos da sanção de suspensão temporária acima mencionada.

Nas hipóteses de suspensão temporária e declaração de inidoneidade, 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 vistas³⁶².

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 infração³⁶³.

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,

362 Art.73, §1º da LF nº 13.019/14 e alterações.

363 Art.73, §§ 2º e 3º, da LF nº 13.019/14 e alterações.

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 efeito as sanções previstas nesta lei podem ser propostas em até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades parceiras³⁶⁴.

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 21/08/2015.

Citada norma, aplicável aos exercícios iniciados a partir de 01/01/2012, 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 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 Governamentais³⁶⁵, alterada pela NBC TG 07(R1) de 11/12/2013 e NBC TG 07 (R2) de 22/12/2017, 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 contabilidade³⁶⁶;

364 Art.78-A, da LF nº 13.019/14 e alterações.

365 Resolução CFC nº 1305, de 25/11/2010.

366 Resolução CFC nº 1330, de 18/03/2011.

- c) NBC TG – Estrutura Conceitual, para elaboração e divulgação de relatório contábil-financeiro³⁶⁷, alterada pela NBC TG 26 (R1), de 11/12/2013, NBC TG 26 (R2), de 21/11/2014, NBC TG 26 (R3), de 23/11/2015, NBC TG 26 (R4), de 19/08/2016, NBC TG 26 (R5) de 24/11/2017 e 2018/REVISÃO NBC 01.

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 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.

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, recai, principalmente, na otimização da 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

367 Resolução CFC nº 1374, de 08/12/2011.

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 às condições em que 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 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 conessor.

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 superfaturam 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, suprimimento ou dispêndio de recursos³⁶⁸.

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 Fiscal³⁶⁹ e às exigências das Instruções vigentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo³⁷⁰, atestando, no mínimo:

368 Artigo 80, § 1º, DLF nº 200, de 25/02/67.

369 LCF nº 101/00.

370 Instruções Vigentes do TCESP.

- I. “a localização e o regular funcionamento da beneficiária, descrevendo sua finalidade estatutária e descrição do objeto;
- II. relação dos repasses concedidos, identificando número, data e valor dos respectivos documentos de crédito, por fonte de recursos;
- III. data das respectivas prestações de contas, bem como a aplicação de sanções por eventuais ausências de comprovação ou desvio de finalidade;
- IV. os valores aplicados no objeto do repasse, os rendimentos financeiros auferidos, por fonte de recursos, demonstrando inclusive eventuais glosas;
- V. a devolução de eventuais glosas, saldos ou autorização formal para sua utilização em exercício subsequente;
- VI. 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;
- VII. o cumprimento das cláusulas pactuadas em conformidade com a regulamentação que rege a matéria;
- VIII. a regularidade dos gastos efetuados e sua perfeita contabilização, atestadas pelo órgão/entidade conessor(a);
- IX. 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;
- X. a regularidade dos recolhimentos de encargos trabalhistas, quando a aplicação dos recursos envolver gastos com pessoal;
- XI. o atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação e interesse público;
- XII. a existência e o funcionamento regular do controle interno do órgão ou entidade público(a) conessor(a), com indicação do nome completo e CPF dos respectivos responsáveis;
- XIII. indicação quanto à realização de visita *in loco* pelo órgão ou entidade conessor(a), quando houver.”

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:

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.
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 ³⁷¹ / 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.

³⁷¹ Atividade = projeto (objeto do repasse).

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)³⁷² 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.

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

372 VII Congresso Internacional del CLAD sobre *la Reforma del estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11/10/02.

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 Civil³⁷³ e Capítulo X do Código de Processo Civil³⁷⁴, 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.

373 Artigos 62 a 69 do Código Civil.

374 Artigos 764 a 765 - Código de Processo Civil..

O SICAP³⁷⁵ 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, regrando relações das Secretarias com entidades do Terceiro Setor, três mecanismos foram instituídos para controle e transparência dos ajustes:

- ***Cadastro Estadual Paulista das Entidades do Terceiro Setor:*** Em 22/11/2006 o Decreto n° 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 noticiar dados cadastrais das entidades parceiras³⁷⁶, que ficarão disponíveis no sítio da Secretaria da Fazenda³⁷⁷. 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 ajustes³⁷⁸;
- ***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

375 Informações extraídas do site: <http://www.fundata.org.br/sicap>

376 Artigo 2° e incisos I a IV.

377 Artigo 4°, do Decreto n° 51291/06.

378 Artigo 6°, do Decreto n° 51291/06.

reunidas/integrantes no CPATES³⁷⁹, que no citado SIAFEM serão cadastradas como Unidades Gestoras Financeiras – UGFs³⁸⁰. 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 gastos³⁸¹ – que deverão cumprir os requisitos de legalidade e economicidade –, valor, quantidade e finalidade³⁸², sob pena de suspensão dos repasses³⁸³,

- **Cadastro Estadual de Entidades - CEE, no âmbito do Sistema Integrado de Convênios do Estado de São Paulo, e Certificado de Regularidade Cadastral de Entidades - CRCE, sob a responsabilidade da Corregedoria Geral da Administração:** editado em 08/11/2011, o Decreto nº 57.501 dispõe sobre o cadastramento prévio de entidades da sociedade civil, para fins de celebração de convênios e outras formas de avenças com os órgãos da administração direta e indireta do Estado, compreendendo a coleta de informações e documentação básica, vistoria prévia, análise, aprovação e atribuição de número único de certificação cadastral.

11. A fiscalização do TCESP

É competência constitucional³⁸⁴ 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 2º da LCE nº 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 à conta de Convênios, Contratos de Gestão, Termos de Parceria, Termos de Colaboração e Termos de Fomento 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

379 Criado pelo Decreto Estadual nº 51.291/06.

380 Artigo 1º e Parágrafo único, do Decreto Estadual nº 51.346/06.

381 Artigo 3º, do Decreto Estadual nº 51.346/06.

382 Artigo 2º, do Decreto Estadual nº 51.346/06.

383 Artigo 4º, do Decreto Estadual nº 51.346/06.

384 Artigos 70 e 71, CF 88 e artigos 32 e 33 CE 89.

comprovação dos gastos. Na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – www.tce.sp.gov.br, em “legislação e jurisprudência” é possível copiar os arquivos contendo as Instruções em vigor.

No que tange a bancos de dados, o TCESP criou o **SisRTS – Sistema de Repasses Públicos ao Terceiro Setor**, com o objetivo de 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 TCESP³⁸⁵. 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 Tribunal³⁸⁶.

Ao ensejo, importa destacar as disposições contidas nos artigos 110 a 113 da Lei Orgânica do TCESP³⁸⁷, 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 anuais³⁸⁸.

Outros pontos merecem destaque.

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 vencido³⁸⁹. 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.*

385 Artigos 75 e 77 da LCE nº 709/93.

386 Comunicado SDG nº 21/2012.

387 LCE nº 709/93.

388 Artigo 31, Resolução nº 01/2011, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC-A-18025/026/10).

389 Competência: artigo 84 da LCE nº 709/93. TC-A-063.433/026/90 (Resolução TCE nº 05/2019 de 18/07/19).

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.*

SÚMULA Nº 40 - *O repasse de recursos financeiros a entidades do terceiro setor depende da efetiva compatibilidade entre as finalidades estatutárias da beneficiária e o objeto da transferência.*

SÚMULA Nº 41 - *Nos repasses de recursos a entidades do terceiro setor não se admite taxa de administração, de gerência ou de característica similar.*

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-002617/007/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Roseira

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-002662/003/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Mogi Mirim

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: Uma vez previsto ganho econômico por parte da entidade, deixam de existir interesses comuns entre os partícipes, revelando-se acordo similar a contrato administrativo, realizado entre partes que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes, em encargos e vantagens. Registro estar sedimentado na jurisprudência desta Corte de Contas entendimento pela vedação do pagamento de tarifa operacional em ajuste firmado entre o Poder Público e entidades do terceiro setor, em face de sua natureza remuneratória, apartada da consecução específica do objeto.

DECISÃO: 02-04-19 PUBLICAÇÃO: 09-05-19

PROCESSO: TC-031701/026/07

INTERESSADO: FAEP - Fundação de Amparo ao Ensino e Pesquisa

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: É inadmissível a instituição de taxa de administração no âmbito de repasses financeiros a entidades do terceiro setor (Súmula n.º 41 TCESP).

DECISÃO: 10-04-19 PUBLICAÇÃO: 11-05-19

PROCESSO: TC-001675/002/08

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Jau

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

PROCESSO: TC-015257/026/08

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Guarulhos

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-001018/008/10

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Novo Horizonte

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-000618/009/10

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Araçoiaba

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “os recursos para a execução do objeto já são líquidos e certos, de acordo com o Plano de Trabalho e Cronograma de Desembolso, de modo que receitas extras se mostram como uma espécie de ganho, ainda que convertidas em outras atividades sociais previstas no respectivo Estatuto”.

DECISÃO: 12-09-18 PUBLICAÇÃO: 09-10-18

PROCESSO: TC-000243/012/11

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Iporanga

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular a cobrança de Taxa Administrativa, pois a prática caracteriza 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-000441/011/11

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Reafirme-se que é entendimento desta Corte de Contas que a cobrança de taxa de administração descaracteriza a formação de vínculo de cooperação entre as partes, configurando ganho econômico não permitido para instrumento desta espécie”.

DECISÃO: 18-07-18 PUBLICAÇÃO: 06-09-18

PROCESSO: TC-000781/010/12

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Araraquara

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-015533/026/13

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Bertiooga

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “A forma de atribuição dos custos indiretos suportados com recursos públicos deve ser cautelosa, devem ser criados mecanismos para acompanhamento e verificação da composição destes gastos. Deste modo, além da apresentação da demonstração contábil - financeira da despesa operacional da OSS - matriz, deve ser evidenciada a vinculação, necessidade e proporcionalidade destas despesas ao objeto do Contrato de Gestão, desde a formulação do Plano Operacional e durante a execução do ajuste, o que não restou evidenciado no caso em exame, configurando, portanto, taxa de administração, em inobservância à Súmula 41 desta Corte”.

DECISÃO: 04/12/18 PUBLICAÇÃO: 24/01/19

PROCESSO: TC-002791/009/14

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Sarapuí

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

PROCESSO: TC-025990/026/14

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Saúde

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: A jurisprudência da Corte repugna a instituição de taxa de administração no âmbito de repasses financeiros a entidades do terceiro setor, independente da terminologia utilizada para designá-la.

DECISÃO: 12-02-19 PUBLICAÇÃO: 08-03-19

PROCESSO: TC-020473.989.17

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Alambari

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: Este Tribunal pacificou entendimento pela irregularidade de 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: 23-10-18 PUBLICAÇÃO: 26-10-18

2 - Plano de Trabalho

PROCESSO: TC-001570/009/10

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Campina do Monte Alegre

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-000781/010/12

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Araraquara

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: 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-008709/026/14

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Santo André

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

PROCESSO: TC-000357/008/15

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de José Bonifácio

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “A Conveniada deve apresentar o Plano de Trabalho com maior detalhamento, afastando-se do nível de generalidade constatada pela Fiscalização desta Casa. Esse detalhamento é fundamental para o exame da presente prestação de contas, o controle da execução do Convênio e a verificação do cumprimento dos princípios vinculados à Administração Pública nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal. Menções genéricas no Plano de Trabalho dificultam a avaliação e o acompanhamento da execução do ajuste, além de afetar a transparência de seus gastos”.

DECISÃO: 29-05-18 PUBLICAÇÃO: 20-06-18

PROCESSO: TC-031073/026/15

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Cubatão

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “A ausência de minucioso plano de trabalho, em unidades físicas e monetárias, restringe sobremaneira o acompanhamento e a avaliação da execução dos programas com verbas públicas por todos os cidadãos e também por este Tribunal de Contas”.

DECISÃO: 07-01-19 PUBLICAÇÃO: 10-01-19

PROCESSO: TC-010636.989.17

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Neves Paulista

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Outro fator que compromete a prestação de contas em análise, é a impossibilidade da verificação da conformidade entre os recursos aplicados e os resultados alcançados, tendo em vista o Plano de Trabalho genérico apresentado pela Entidade. Não deve, este, ser um mero cumprimento de uma imposição legal, mas sim uma importante ferramenta de transparência na aplicação dos recursos públicos”.

DECISÃO: 04-06-18 PUBLICAÇÃO: 15-06-18

PROCESSO: TC-010306.989.18

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Cerquillo

ASSUNTO: Prestação de Contas – Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “A economicidade do ajuste deve ser comprovada por meio de um estudo puramente objetivo e no Plano de Trabalho devem constar dados detalhados, inclusive para que seja possível avaliar as respectivas prestações de contas”.

DECISÃO: 27-11-18 PUBLICAÇÃO: 31-01-19

3 - Metas e Indicadores

PROCESSO: TC-002452/003/06

INTERESSADO: Prefeitura Municipal da Estância Turística de Holambra

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-011917/026/10

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Santo André

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-001570/009/10

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Campina do Monte Alegre

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-000141/006/11

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Jardinópolis

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-001690/002/13

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Pirajuí

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Observo que o benefício à coletividade não pode ser restrito às intenções dos convênios, mas é sempre imprescindível a impessoalidade na

condução dos ajustes de Terceiro Setor, com transparência quanto ao cumprimento de seus planos de trabalhos, com metas claras, economicidade em sua iniciativa e a devida fiscalização pela Administração, pontos não evidenciados no arrazoado recursal”.

DECISÃO: 07-03-18 PUBLICAÇÃO: 22-03-18

PROCESSO: TC-012032/026/14

INTERESSADO: Departamento Regional de Saúde de São João da Boa Vista - DRS XIV

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

PROCESSO: TC-032072/026/15

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Bertiooga

ASSUNTO: Prestação de Contas – Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “É justamente o conhecimento da composição dos custos unitários e globais das atividades atinentes ao complexo hospitalar, junto à previsão de metas, que permite analisar as variações ocorridas no exercício e avaliar, sob a premissa da economicidade, se estão condizentes com os repasses efetuados. Sem contar com parâmetros mínimos de avaliação qualitativa e quantitativa da execução do Contrato de Gestão, é impossível afirmar que os recursos foram aplicados com economicidade, eficiência e eficácia, em observância aos preceitos dos artigos 37 e 70 da Constituição Federal.”

DECISÃO: 04/12/18 PUBLICAÇÃO: 24-01-19

PROCESSO: TC-000285/017/16

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Morro Agudo

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “A inexistência de um plano de trabalho que estabeleça a situação atual e as metas a serem alcançadas; a ausência de metas qualitativas e

quantitativas impede a aferição da contrapartida da entidade e comprovação dos atendimentos custeados com os recursos municipais, prejudicando a avaliação da economicidade; além da ausência de comprovação da vantagem econômica na opção pelo ajuste em detrimento da execução direta pelo Poder Público”.

DECISÃO: 29-09-18 PUBLICAÇÃO: 14-12-18

PROCESSO: TC-020404/026/16

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Saúde

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Em se tratando de recursos públicos destinados à prestação de serviços de saúde, é certo que o cumprimento das metas está intimamente afetado pela demanda local. Contudo, é justamente o conhecimento da composição dos custos unitários e globais das atividades atinentes ao complexo hospitalar, atrelado à previsão de metas, que permite analisar as variações ocorridas no exercício e avaliar, sob a premissa da economicidade, se estão condizentes com os repasses efetuados. Sem contar com parâmetros mínimos de avaliação qualitativa e quantitativa da execução do Convênio, é impossível afirmar que os recursos foram aplicados com economicidade, eficiência e eficácia”.

DECISÃO: 29-05-18 PUBLICAÇÃO: 20-06-18

PROCESSO: TC-009532.989.16

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Saúde

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “É justamente o conhecimento da composição dos custos unitários e globais das atividades, atreladas à previsão de metas, que permite analisar as variações ocorridas no exercício e avaliar, sob a premissa da economicidade, se estão condizentes com os repasses efetuados e aferir se os recursos públicos foram aplicados com economicidade, eficiência e eficácia”.

DECISÃO: 11-04-17 PUBLICAÇÃO: 22-02-18

PROCESSO: TC-014742.989.17

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Batatais

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “A prestação de contas deve ser realizada de acordo com o constante do Plano de Trabalho e conter relatório de execução do objeto elaborado pela entidade e “contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto” e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados e relatório de execução financeira “com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas”. Por meio desses instrumentos é que a Fiscalização pode aferir de forma

mais consistente questões relacionadas à economicidade e à eventual vantagem econômica dos repasses, em detrimento de sua aplicação direta”.

DECISÃO: 23-04-19 PUBLICAÇÃO: 07-05-19

PROCESSO: TC-007284/026/18

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Saúde

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “É preciso advertir à Origem que a adoção do “modelo gerencial” não gera presunção, absoluta ou relativa, de eficiência, efetividade, e eficácia. Tampouco constitui “cheque em branco” às Entidades para que promovam atos de despesa sem compromisso com a transparência e a economicidade. Muito menos desonera o Órgão repassador de seu dever de controle e fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos. A demonstração da vantajosidade da modalidade adotada deve ser real, pautada em comparação com custos internos (de administração direta do serviço), inicialmente, e com relação ao mercado, no que respeita à utilização de outras fontes prestadoras de serviços que auxiliem a execução do objeto contratado. Ainda que não se defenda que contratações em áreas sensíveis, tais como a da Saúde, sejam pautadas em critérios exclusivos tais como “menor preço”, menos ainda se admite que significativo percentual financeiro seja repassado ao mercado privado sem prévia demonstração de ganho de eficiência na realização do objeto. Vale dizer, é necessário que se demonstre, motivadamente, que o pagamento de empresas médicas por intermédio das Organizações Sociais tenha ocorrido com obediência ao interesse público e aos princípios que regem a Administração Pública. Estes são, independente da relação intermediada, inafastáveis.

DECISÃO: 12-02-19 PUBLICAÇÃO: 27-02-19

5 - Legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e transparência

PROCESSO: TC-001401/007/08

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Cruzeiro

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-000748/006/12

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Bebedouro

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “A atuação da Administração Pública deve obedecer, dentre outros, aos princípios da publicidade e da impessoalidade, conforme disposição da Constituição Federal, o que reflete nas normas que regem as parcerias do Poder Público com as entidades do Terceiro”

DECISÃO: 18-03-19 PUBLICAÇÃO: 28-3-19

PROCESSO: TC-000797/001/13

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Saúde

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “O fato de qualquer funcionário, dirigente ou conselheiro da Organização Social, ou alguém que possua laços de parentesco com estes, ser proprietário de pessoa jurídica contratada por essa Entidade afronta o princípio da moralidade e da impessoalidade e frustra a busca pela melhor proposta”

DECISÃO: 05-02-19 PUBLICAÇÃO: 20-02-19

PROCESSO: TC-000023/016/14

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Ribeirão Grande

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-000131/002/15

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Botucatu

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

PROCESSO: TC-014859/026/15

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Mauá

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Considerando-se que os princípios da transparência e da publicidade devem ser observados pelas entidades do Terceiro Setor, DETERMINO ao Centro de Educação Estudos e Pesquisas que dê ampla publicidade à aplicação dos recursos públicos recebidos e a suas respectivas destinações, no mínimo por categorias de despesas, sem prejuízo das prestações de contas a que esteja legalmente obrigado, nos moldes da Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informações, notadamente em seu artigo 2º. Recomendo, por fim, a imediata reativação de seu site”.

DECISÃO: 30-10-18 PUBLICAÇÃO: 18-12-18

PROCESSO: TC-039342/026/15

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “RECOMENDO à Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo que cumpra, com rigor, as disposições da Lei de Acesso às Informações, especialmente em seu art. 6º, I, da Lei Federal nº 12.527/2011, e no inciso II, do art. 176 das Instruções nº 02/2016 deste Tribunal, no sentido de propiciar amplo acesso às informações e assegurar uma gestão transparente de informação, devendo divulgar em sítio oficial do poder público na internet as informações relativas aos repasses financeiros efetuados às entidades do terceiro setor”.

DECISÃO: 17-04-18 PUBLICAÇÃO: 19-07-18

PROCESSO: TC-012867.989.17

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Guaimbê

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Considerando-se que os princípios da transparência e da publicidade devem ser observados pelas entidades do Terceiro Setor, determino à Maternidade de Guaimbê – Hospital Geral que se dê ampla publicidade em sítio eletrônico, à aplicação dos recursos públicos recebidos e a sua respectiva destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que esteja legalmente obrigada, nos moldes previstos pela Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informações, notadamente em seu artigo 2º, tendo em vista que não consta site da entidade dispondo de tais informações”.

DECISÃO: 26-02-19 PUBLICAÇÃO: 24-04-19

6 - Terceirização de serviços

PROCESSO: TC-001737/002/08

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Areiópolis

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 beneplácito 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-001952/009/09

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Apiaí

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Irregular. As subvenções devem suplementar 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

PROCESSO: TC-000515.989.16

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Registro

ASSUNTO: Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Este Tribunal sempre considerou a possibilidade de terceirização da Estratégia da Saúde da Família, mas desde que a contratação dos Agentes

Comunitários de Saúde seja feita a teor das disposições contidas na Lei Federal nº 11.350/06, ou seja, pertencerão ao quadro permanente de pessoal do Poder Público e, em cláusulas específicas dos ajustes, poderá ser pactuada a cessão de tais servidores para a consecução do objeto do Convênio”.

DECISÃO: 13-11-18 PUBLICAÇÃO: 16-01-19

PROCESSO: TC-010726.989.17

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Oriente

ASSUNTO: Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “A contratação de entidades do terceiro setor para prestação de serviços relacionados ao Programa Saúde da Família e Agente Comunitário de Saúde, não deve, em hipótese alguma, servir de burla ao disposto no inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal, tampouco afrontar a Emenda Constitucional nº 51/06 e os termos da Lei Federal nº 11.350/2006, como foi verificado nesta prestação de contas. O procedimento adotado pela Administração – terceirização de mão de obra, inclusive agentes comunitários de saúde, em vez da contratação direta – configura inobservância ao artigo 37, II, da Constituição Federal, na medida em que os profissionais deveriam ter sido admitidos pelo Poder Público, mediante concurso público, observados os princípios da isonomia e impessoalidade”.

DECISÃO: 19-02-19 PUBLICAÇÃO: 24-04-19

PROCESSO: TC-11466.989.17

INTERESSADO: Valentim Trevisan – Ex-Prefeito Municipal de Rinópolis

ASSUNTO: Recurso Ordinário - Prestação de Contas - Repasses ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Como asseverado pelo i. julgador a quo, o gerenciamento do Programa de Saúde da Família por entidade do terceiro setor constitui mácula por reverberar ofensa ao mandamento constitucional previsto no artigo 37, IX”.

DECISÃO: 24-04-18 PUBLICAÇÃO: 12-05-18

7 - Atendimento às Instruções Vigentes

PROCESSO: TC-002149/006/02

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Patrocínio Paulista

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 dispoendo 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-010541/026/02

INTERESSADO: Prefeito Municipal de Santo André

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-001935/009/04

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Tapiraí

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-001039/006/06

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Matão

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-017481/026/06

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba

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-000576/001/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Araçatuba

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-000924/006/07 e outros³⁹⁰

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Sertãozinho

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

PROCESSO: TC-001310/003/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Paulínia

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

390 TC's: 000925/006/07, 000926/006/07, 000927/006/07, 000928/006/07, 000929/006/07, 000930/006/07, 000964/006/08, 000965/006/08, 000966/006/08, 000967/006/08, 000968/006/08, 000969/006/08, 000970/006/08, 000971/006/08, 000972/006/08, 000973/006/08, 000974/006/08, 000975/006/08, 000976/006/08, 000977/006/08, 000978/006/08.

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 001785/001/07 e 1786/001/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Valparaíso

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-036338/026/08, para a adoção das medidas de sua alçada.”

SESSÃO: 25-08-09 PUBLICAÇÃO: 26-08-09

PROCESSO: TC-001924/005/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Quatá

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 inexistente a 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-001956/007/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Tremembé

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-008903/026/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Itanhaém e outros

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 Wo LF f & 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-000372/013/08

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Matão

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 à 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-001421/002/09

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Jau

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-000110/007/10

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de São Sebastião

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-000150/016/10

INTERESSADO: Diretoria de Ensino – Região de Piraju

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-000989/011/11

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Sebastianópolis do Sul

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-015781/026/11

INTERESSADO: Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude - SELJ

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-000202/014/12

INTERESSADO: Departamento Regional de Saúde de Taubaté – DRS XVII

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-000589/005/12

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio

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

PROCESSO: TC-003458/026/18

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Barueri

ASSUNTO: Prestação de contas - Repasse Público ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Apesar da falta de emissão de parecer do Controle Interno da Prefeitura, das declarações exigidas no art. 49, XXI e XXII das Instruções nº 01/2016 e do parecer a que se refere o art. 149, XIX das Instruções nº 02/2016, considero que essas falhas podem ser, neste caso específico, relevadas e, dessa forma, ADVIRTO que sejam apresentadas pelas Partes nas futuras prestações de contas”.

DECISÃO: 23-10-18 PUBLICAÇÃO: 07-12-18

PROCESSO: TC-008428/989/18

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Valparaíso

ASSUNTO: Prestação de contas - Repasse Público ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Não obstante, recomendo que a Prefeitura Municipal de Valparaíso observe e procure dar pleno atendimento às Instruções Consolidadas deste Tribunal de Contas”.

DECISÃO: 05-02-19 PUBLICAÇÃO: 26-02-19

PROCESSO: TC-017267.989.18

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Pirajuí

ASSUNTO: Repasse Público ao Terceiro Setor

CONCLUSÃO: “Também proponho recomendação para que os interessados observem e procurem dar pleno atendimento às Instruções Consolidadas deste Tribunal de Contas, principalmente no que se refere à denominação do ajuste, aprimorar o Plano de Trabalho fazendo incluir metas quantitativas, e, ainda, publicar tempestivamente os extratos dos ajustes firmados”.

DECISÃO: 09-04-19 PUBLICAÇÃO: 08-05-19

12. Referências Legais

12.1 Área Federal

Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

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 5.870, de 26/03/73

Acresce alínea ao artigo 26 da LF nº 4.771/65 que instituiu o novo Código Florestal.

Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973

Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

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 7.803, 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 8.842, de 04/01/94

Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso 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 9.129, 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 9.249, 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 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 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 nº 9.249/95 e nem obstam 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 nº 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 nº 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 nº 11.350, de 05/10/06

Regulamenta o § 5º do artigo 198 da Constituição que dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14/02/06, e dá outras providências.

Lei Federal nº 11.438, de 29/12/06

Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.

Lei Federal nº 11.457, de 16/03/07

Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis Federais nºs 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 nº 5.452, de 01/05/43, e o Decreto Federal nº 70.235, de 06/03/72; revoga dispositivos das Leis Federais nºs 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 nº 12.101, de 27 de Novembro de 2009

Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Lei Federal nº 12.435, de 6 de julho de 2011

Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Lei Federal nº 13.019, de 31/07/14, alterada pela Lei Federal nº 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.

Lei Federal nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015

Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que 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; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.

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 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 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 3.048, 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 3.420, de 20/04/00

Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas – PNF, e dá outras providências.

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 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 5.975 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 6.170, 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 7.568, 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 8.242, de 23/05/14

Regulamenta a Lei Federal nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.

Decreto Federal nº 8.726 de 27/04/16

Regulamenta a Lei Federal 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.

Decreto Federal nº 9.057, de 25/05/17

Regulamenta o art. 80 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Decreto Federal nº 9.235, de 15/12/17

Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

Decreto Federal nº 9.373/18 de 11/05/18

Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Decreto Federal nº 9.579, de 22/11/18

Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 9.580, de 22/11/18

Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.

Portaria MF nº 282, de 09/06/2011

Estabelece os critérios e as condições para destinação de mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento, e dá outras providências.

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.

Portaria Interministerial Nº 507, de 24 de novembro de 2011

Estabelece normas para execução do disposto no 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, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 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.

Resolução CFC nº 1.305, de 25/11/2010

Esta Norma deve ser aplicada na contabilização e na divulgação de subvenção governamental e na divulgação de outras formas de assistência governamental.

Resolução CFC nº 1.330, de 22/03/2011

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 contabilidade.

Resolução CFC nº 1.374, de 08/12/2011

Dá nova redação à NBC TG ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro.

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 – SP

Lei Complementar Estadual nº 709, de 14/01/93

Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

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 Complementar Estadual nº 1.243, de 30/05/14

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.

Lei Complementar Estadual nº 1.049, de 19/06/08

Dispõe sobre 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, no Estado de São Paulo, e dá outras providências correlatas.

13. Referências Bibliográficas

A Lei Federal nº 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. N° 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
- Horochovski, 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?
- MENDES, Michelle Diniz (Coord.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2017, p. 113.
- 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, Silvia. 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 Moraes 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 nº 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 1º 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>	16 x 23 cm
<i>tipologia</i>	Myriad Pro, 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

www.tce.sp.gov.br

A versão eletrônica deste Manual de
Orientação está na página do TCESP

Redes Sociais

-  facebook.com/tcesp
-  youtube.com/tcespoficial
-  flickr.com/tcesp
-  twitter.com/tcesp
-  instagram.com/tcesp
-  linkedin.com/company/tcespoficial