



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Repasses Públicos ao Terceiro Setor

Manual Básico

Revisto e Ampliado

Dezembro 2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



CONSELHEIROS

RENATO MARTINS COSTA
Presidente

ROBSON RIEDEL MARINHO
Vice-Presidente

ANTONIO ROQUE CITADINI
Corregedor

EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CRISTIANA DE CASTRO MORAES

DIMAS EDUARDO RAMALHO

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Dezembro 2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Supervisão

Sérgio Ciquera Rossi
Secretário-Diretor Geral

Coordenação

Pedro Issamu Tsuruda
Alexandre Teixeira Carsola
Diretores dos Departamentos de Supervisão da Fiscalização I e II

Elaboração/2004

Antonio José Chiquetto
Silvana De Rose

Revisão e Ampliação

Renno Gifoni - 2007
Silvana De Rose - 2007/2012

Coordenação Operacional

José Roberto Fernandes Leão

Editoração

Adélia da Silva Milagres

Colaboração

Fabíola Camilo Arcari
Marcello José Ferreira de Amorim

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Celso Augusto Matuck Feres Júnior

Auditores

Samy Wurman
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Silvia Monteiro



Apresentação

Tanto a experiência internacional quanto a literatura sobre direito financeiro, uma e outra indicam a transparência como essencial ferramenta para inibir o mau uso do dinheiro público.

Nos dias atuais, o instituto da transparência foi bastante prestigiado com a edição das leis da transparência fiscal e de acesso à informação governamental.

Sob essas portas que se abrem à sociedade, vital conhecer, minimamente, as regras que disciplinam o financiamento dos serviços públicos. Afinal, no Brasil, mais de um terço da riqueza é gasto pelos diversos entes de governo.

De outro lado, o saber da Academia dá ainda pouca importância ao controle dos recursos públicos.

Nesse contexto, a tarefa de ensinar vem sendo bem suprida pelos Tribunais de Contas, que, baseados em sólida experiência, vêm orientando não apenas os que atuam nas finanças governamentais, mas, de igual modo, os representantes do controle exercido pela sociedade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Além de fiscalizar, *in loco* e todo ano, mais de 3.400 entidades jurisdicionadas, o Tribunal Paulista de Contas jamais se furtou à missão pedagógica, exercida, de forma regular, mediante inúmeros cursos e encontros nas várias regiões do Estado e por intermédio de manuais de orientação, a todos franqueado em nossa página eletrônica.

Àqueles que se utilizam deste manual na lide diária, sejam de setores de governo ou interessados na temática que envolve as competências da Corte de Contas, compreendam esta publicação como renovação de nosso compromisso com a cidadania, a exigir o melhor de nossos esforços para sermos dignos da confiança que nos foi depositada pelos brasileiros de São Paulo.

Não é outro o intuito e o sentido desta publicação.

São Paulo, Dezembro de 2012

Renato Martins Costa

Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Índice

1.	INTRODUÇÃO	8
1.1	O que é “Terceiro Setor”?	8
2.	FORMAS TRADICIONAIS DE ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR	9
2.1	O que é uma ONG?	9
2.2	Associação Civil	11
2.2.1	A constituição das Associações sem fins lucrativos	12
2.2.2	O Estatuto Social e as características da Associação	12
2.3	Fundações	13
2.3.1	A constituição das Fundações privadas sem fins lucrativos	14
2.4	Entidades Filantrópicas	15
2.4.1	Reestruturação e Contratualização de Hospitais Filantrópicos	15
2.5	Advocacy	16
2.6	Voluntariado	17
3.	TERCEIRO SETOR: TÍTULOS, CERTIFICADOS E QUALIFICAÇÕES	18
3.1	Utilidade Pública Federal	18
3.2	Utilidade Pública Estadual	19
3.3	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS	19
3.4	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas	20
3.5	Outras qualificações concedidas pelo Poder Público	21
4.	TERCEIRO SETOR: IMUNIDADES E ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS	21
5.	AÇÃO GOVERNAMENTAL: A FASE DECISÓRIA	23
5.1	Situações fáticas que impedem os repasses ao Terceiro Setor	29
6.	REPASSE DE RECURSOS PUBLICOS AO TERCEIRO SETOR	29
6.1	Auxílios / Subvenções / Contribuições	31
6.1.1	Concessão de Auxílios, Subvenções e Contribuições	32
6.1.2	Avaliação da aplicação dos recursos repassados	34
6.2	Convênios	36
6.2.1	O que é Convênio?	36
6.2.2	Formalização de Convênios	38
6.2.3	Ciência ao Poder Legislativo	39
6.2.4	Plano de Trabalho: exigência legal para convênios	39
6.2.5	Condições de pagamento	40
6.2.6	Controle financeiro dos Convênios	41
6.2.7	Acompanhamento e fiscalização das despesas	41
6.3	Contratos com prévia dispensa de licitação	42
6.4	Modelos alternativos para ajustes com o Terceiro Setor	44
6.5	Contratos de Gestão	45
6.5.1	O que é Contrato de Gestão e com quem pode ser celebrado	45
6.5.2	Qualificação da entidade como Organização Social	45
6.5.3	Planejamento da contratação	52
6.5.4	Procedimentos administrativos da contratação	53
6.5.5	Publicações	65
6.6	Termos de Parceria	66
6.6.1	O que é Termo de Parceria e com quem pode ser celebrado	66
6.6.2	A Qualificação da entidade do Terceiro Setor como OSCIP	67



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

6.6.3	Planejamento da parceria	75
6.6.4	Procedimentos administrativos da contratação.....	76
6.6.5	Avaliação da execução do ajuste	87
6.6.6	Avaliação de contas: recomendações e penalidades	93
6.6.7	Publicações.....	93
7.	NORMAS CONTÁBEIS EXPEDIDAS PELO CFC	94
8.	CONTRATO DE GESTÃO ENTRE ENTES PÚBLICOS	95
	8.1 Contratos de Gestão entre entes públicos: prestação de contas.....	95
9.	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DESTE MANUAL	96
10.	ELEMENTOS DE CONTROLES GOVERNAMENTAIS	98
	10.1 Essência dos Princípios Constitucionais.....	98
	10.2 Economia, Eficiência e Eficácia	99
	10.3 Situações falíveis na aplicação de recursos pelo Terceiro Setor	100
	10.4 Parecer conclusivo do Ordenador da Despesa	102
	10.5 Sistema de Controle por certificação de entes do Terceiro Setor	103
	10.6 Atuação do Ministério da Justiça.....	104
	10.7 Atuação do Ministério Público	104
	10.8 Atuação do Governo do Estado de São Paulo	105
11.	A FISCALIZAÇÃO DO TCE/SP	106
12.	APÊNDICE I – MODELO DE PLANO DE TRABALHO	118
13.	APÊNDICE II – TERMOS DE PARCERIA: PUBLICAÇÕES	122
	ANEXO I – EXTRATO DO TERMO DE PARCERIA	122
14.	REFERÊNCIAS LEGAIS	123
	14.1 Área Federal	123
	14.2 Área Estadual – SP.....	135
15.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138
16.	SITES QUE SUBSIDIARAM O CONTEÚDO DESTE MANUAL	140



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 os órgãos tendem a se tornar corporativos: 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 imbuídos 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Em 2005 estavam registradas 338 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, que empregavam 1,7 milhão de pessoas em todo o País, com salários médios mensais de R\$ 1.094,44. O tempo médio de existência dessas instituições era de 12,3 anos e o Sudeste abrigava 42,4% delas. Essas instituições são, em geral, de pequeno porte, e 79,5% (268,9 mil) delas não possuem sequer um empregado formalizado, são os últimos dados divulgados pelo IBGE.

2. FORMAS TRADICIONAIS DE ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

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

2.1 O que é uma ONG?

A sigla ONG corresponde à *Organização Não Governamental*, expressão bastante genérica. A definição literal (ou seja, aquilo que não é do governo e nem a ele vinculado) é ampla, abrangendo qualquer organização de natureza não estatal.

Segundo Herbert de Souza, o Betinho: *“uma ONG se define por sua vocação política, por sua positividade política: uma entidade sem fins de lucro cujo objetivo fundamental é desenvolver uma sociedade democrática, isto é, uma sociedade fundada nos valores da democracia - liberdade, igualdade, diversidade, participação e solidariedade. As ONGs são comitês da cidadania e surgiram para ajudar a construir a sociedade democrática com que todos sonham”*.

Do ponto de vista jurídico não há aplicação para o termo ONG. 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Além disso, importa ressaltar que não basta à entidade declarar, estatutariamente, sua finalidade não lucrativa, posto que a *norma jurídica nacional*¹ considera sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento de seus objetivos sociais.

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

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

Toda ONG é uma organização privada não lucrativa. No entanto, nem toda organização privada não lucrativa é uma ONG. Entre clubes, hospitais privados, sindicatos, movimentos sociais, universidades privadas, cooperativas, entidades ecumênicas e assistencialistas, fundações empresariais, associações civis de benefício mútuo etc, há objetivos e atuações bastante distintos, às vezes até opostos. Nesse contexto, destaca-se que as ONGs 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 ONGs 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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ONGs; suas ações realizadas com transparência e responsabilidade pública ('accountability'²), mesmo tratando-se de atividade sem finalidade lucrativa e em geral voluntária.

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

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

Considerando que a existência legal das pessoas jurídicas só começa com o registro de seus atos constitutivos, é imprescindível que tais entes sem fins lucrativos, de direito privado, se organizem para agir em nome próprio³, como, por exemplo, movimentar recursos, contratar pessoas, promover ações civis públicas e, para tanto, sintetizamos a seguir comentários sobre o trabalho voluntário – *base mais representativa de mão de obra para o desenvolvimento das atividades das ONG's* – e o regramento vigente dos formatos institucionais para constituição de uma organização sem fins lucrativos.

2.2 Associação Civil

A Constituição Federal de 1988 autoriza associações para fins lícitos, sem a interferência do Estado em seu funcionamento⁴. Apenas por decisão judicial tais entidades serão compulsoriamente dissolvidas ou terão suas atividades suspensas, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

A legislação brasileira não concede às organizações não governamentais estrangeiras direitos mais amplos que os permitidos às nacionais. Para que uma associação civil estrangeira funcione no país por meio de sucursais, filiais ou agências é necessária autorização do governo brasileiro mediante aprovação de seus Estatutos ou Atos constitutivos⁵.

² Accountability – obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Presume a existência de pelo menos duas partes: uma que confere a responsabilidade e outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou a responsabilidade conferida. (Fonte: *Manual de Auditoria Integrada do Escritório do Auditor Geral do Canadá*). Vide também **item 10.5** deste Manual.

³ Artigos 44 e 997, VIII, do Código Civil e artigo 120 da LF n° 6.015/73 (Registros Públicos), atualizada pela LF n° 6.850, de 12/11/80 que a compatibilizou com o vigente Código Civil.

⁴ Artigo 5°, XVII a XXI, LF n° 9.608/98.

⁵ Artigo 11, § 1° da Lei de introdução ao Código Civil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

De acordo com o Código Civil⁶, constituem-se juridicamente as associações pela união de pessoas que se **organizem** para fins não econômicos.

2.2.1 A constituição das Associações sem fins lucrativos

Primeiramente, o grupo interessado em constituir a associação e outras pessoas afinadas com a causa deve convocar, por todos os meios disponíveis (correspondências, telefonemas, mensagens eletrônicas, jornais etc), uma reunião na qual deverá ser debatida a necessidade ou não de constituir uma pessoa jurídica, sua missão, objetivos, dentre outros.

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

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

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

2.2.2 O Estatuto Social e as características da Associação

O Estatuto Social é o documento que registra as características e o conjunto de regras de uma associação civil sem fins lucrativos⁷. É importante preparar uma proposta de texto para discussão prévia entre os fundadores, para assegurar que o Estatuto Social seja coerente com o propósito, as características e a forma de atuação da entidade a ser criada.

O Estatuto Social deve dispor obrigatoriamente sobre o seguinte:

- a) A denominação, os fins e a sede;
- b) Os requisitos para admissão, demissão e exclusão de associados(as);
- c) Direitos e deveres dos associados(as);
- d) Fontes de recursos para sua manutenção;

⁶ Artigos 53 a 61 e 2031 (CC).

⁷ Artigos 46 e 54 (CC) c.c. artigo 120 da LF n° 6.015/73 (Registros Públicos), atualizada pela LF n° 6.850, de 12/11/80 que a compatibilizou com o vigente Código Civil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- e) O modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos;
- f) As condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução da entidade;
- g) A forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas;
- h) Os critérios de eleição dos(as) administradores(as).
- i) Modo de representação ativa, passiva, judicial e extrajudicialmente;
- j) Se os membros respondem ou não subsidiariamente pelas obrigações sociais;
- k) Destino do patrimônio em caso de dissolução;
- l) Forma e quórum para convocação da Assembleia geral.

As Associações Civas sem fins lucrativos têm diferentes composições, com grande variação nas funções e respectivos poderes. Cada entidade deve avaliar o que é mais prático e coerente para a sua proposta e suas condições específicas de atuação. A única obrigatoriedade é a existência de uma Assembleia Geral, instância máxima da associação, a qual é privativamente competente para:

- eleger e destituir os administradores;
- aprovar as contas;
- alterar o Estatuto.

2.3 Fundações

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

O Código Civil e o Código de Processo Civil disciplinam sua criação⁸, sempre decorrente de iniciativa de seu instituidor, sob duas formas: escritura pública⁹ ou testamento¹⁰. 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.

⁸ Artigo 62 (CC).

⁹ Artigos 62 e 215 (CC).

¹⁰ Artigos 1857 a 1885 (CC).



2.3.1 A constituição das Fundações privadas sem fins lucrativos

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

O segundo passo daqueles a quem o instituidor cometer a aplicação do patrimônio é a formulação do Estatuto da fundação projetada¹¹, o qual deve ser submetido, em seguida, à aprovação da autoridade competente. Existem condições específicas relativas ao prazo de elaboração do Estatuto. O instituidor deve estabelecê-lo, sendo que a ausência desse limite remete aos 180 dias estabelecidos no Código Civil¹². Caso isso também não ocorra, a incumbência é transferida ao Ministério Público do Estado, vez que ele, por meio de sua Curadoria, é o responsável pela fiscalização das Fundações com sede na mesma comarca¹³.

Ao analisar o Estatuto¹⁴, a Curadoria de Fundações do Ministério Público verifica se foram observadas as bases da Fundação e se os bens são suficientes à destinação da entidade, e indica as modificações necessárias, podendo até não conceder aprovação¹⁵. Enfim, medidas judiciais são aplicáveis de modo que, ao final, o Estatuto esteja adequadamente adaptado ao objetivo do instituidor.

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

- a) A denominação, os fins, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver;
- b) O nome e a individualização dos fundadores ou instituidores, e dos diretores;
- c) O modo pelo qual se administra e representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
- d) Os requisitos para a admissão, demissão e exclusão de associados;
- e) Os direitos e deveres dos associados;
- f) As fontes de recurso para sua manutenção;
- g) O modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos e administrativos;

¹¹ Artigos 46 e 65 (CC), artigo 1199 (CPC) e 120 da LF n° 6015, de 31/12/73 (Registros Públicos).

¹² Artigo 65, parágrafo único (CC).

¹³ Artigo 66 (CC) e artigo 1202 (CPC).

¹⁴ Artigo 1200 (CPC).

¹⁵ Artigo 1201 (CPC).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- h) Se o ato constitutivo é reformável no tocante à administração, e de que modo;
- i) Se os membros respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;
- j) As condições para a alteração das disposições estatutárias, para a dissolução e extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio, nesse caso.

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

Tornando-se ilícita, impossível ou inútil à finalidade da Fundação, ou vencido o prazo de sua existência, órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção¹⁶, incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo ou no Estatuto, à outra Fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante.

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

2.4 Entidades Filantrópicas

Entidades Filantrópicas são aquelas que se dedicam à prestação de serviços de caráter assistencial e direto às populações em estado de exclusão social e possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, o que presume prova legal de sua constituição no País e efetivo funcionamento há, pelo menos, doze meses anteriores à solicitação do sobredito Certificado¹⁷.

Nos termos do Decreto Federal nº 7.237, de 20/07/2010¹⁸, “considera-se Entidade Beneficente de Assistência Social a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação e que atendam ao disposto na lei que instituiu a certificação¹⁹. No item 3 deste Manual fornecemos mais detalhes sobre esta certificação.

2.4.1 Reestruturação e Contratualização de Hospitais Filantrópicos

O Ministério da Saúde, considerando a importância e a participação do setor filantrópico no Sistema Único de Saúde-SUS e a crise que atravessam os hospitais

¹⁶ Artigo 69 (CC) e artigo 1204 (CPC).

¹⁷ Artigo 3º, § 1º, DF nº 7.237, de 20/07/2010.

¹⁸ Artigo 1º.

¹⁹ LF nº 12.101, de 27/11/09 e suas alterações.



filantrópicos (a exemplo das Santas Casas de Misericórdia), determinada por fatores relacionados à política de financiamento, ao perfil assistencial e de gestão dessas unidades hospitalares, bem como a necessidade de inseri-las ao processo do sistema locorregional de saúde, instituiu o Programa de Reestruturação e Contratualização que oferece alternativas de apoio gerencial para saneamento financeiro dentro da política reformulada para o setor hospitalar. O conjunto de medidas estratégicas para a qualificação da gestão, do processo de descentralização e de atenção à saúde está disposto nas Portarias GM/MS n^{os} 1721, de 21/09/2005 e 3123, de 07/12/2006, por meio do qual os hospitais filantrópicos aderem ao Programa, possibilitando o incremento dos repasses de recursos (Incentivo de Adesão à Contratualização – IAC) e a contratualização, que é o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas que visem o aprimoramento do processo de atenção à saúde e de gestão hospitalar por meio de convênio.

Nesse passo, o Convênio²⁰ é o instrumento orientador da relação e dos compromissos entre o gestor e prestador de serviços, acompanhado do necessário plano operativo²¹ onde são especificadas as metas físicas e de qualificação para as ações e atividades propostas, bem como indicadores que permitam o seu acompanhamento e avaliação²², com destaque para as políticas prioritárias do Ministério da Saúde, relacionadas às políticas de saúde para as áreas de sangue, transplantes, urgência e emergência, AIDS, humanização, saúde da mulher e da criança, terapia intensiva, pesquisa e gestão do trabalho e da educação para o SUS (Vide também o **item 6.2** deste Manual).

2.5 Advocacy

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

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

²⁰ Modelo anexo à Portaria GM/MS n^o 3123/06.

²¹ Modelo anexo à Portaria GM/MS n^o 3123/06.

²² Sistema de avaliação de metas, incluindo-se os parâmetros e a valorização adotada com relação ao cumprimento destas metas e seu respectivo impacto financeiro, com validade máxima de 12 (doze) meses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

2.6 Voluntariado

De acordo com a legislação vigente²³, serviço voluntário é o prestado por adesão de pessoa física à instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos, de assistência social ou de mutualidade²⁴. Não gera vínculo empregatício²⁵, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim, pois é exercido mediante celebração de termo de adesão entre a entidade e o voluntário devendo naquele instrumento constar o objeto e condições de seu exercício²⁶.

Este prestador de serviços poderá ser ressarcido pelas despesas que, comprovadamente autorizadas, realizar no desempenho de suas atividades²⁷.

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

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

²³ Leis Federais n.ºs 9.608, de 18/2/98 e suas alterações.

²⁴ Artigo 1.º, LF n.º 9.608/98.

²⁵ Artigo 1.º, parágrafo único, LF n.º 9.608/98.

²⁶ Artigo 2.º, LF n.º 9.608/98.

²⁷ Artigo 3.º, parágrafo único, LF n.º 9.608/98 c.c. artigo 457, §§ 1.º e 2.º da CLT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

É de se esperar que o voluntário, dentro dos limites a que se obrigou, preste serviços de boa vontade e de boa qualidade, razoáveis e compatíveis à sua capacidade. Se o voluntário, representando a entidade, causar prejuízos a alguém, essa pessoa pode exigir da entidade que esses danos sejam reparados. Em contrapartida, a entidade pode exigir do voluntário o ressarcimento pelos danos causados por sua responsabilidade²⁸.

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 (Vide **item 4** deste Manual) 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 n° 91, de 28/08/1935, regulamentada pelo Decreto Federal n° 50.517, de 02/05/1961²⁹.

Podem ser declaradas de utilidade pública as sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país, que sirvam desinteressadamente à coletividade³⁰.

O decreto regulamentador estabelece os requisitos de habilitação³¹, em especial a necessidade de prova de que a entidade interessada esteve em efetivo e contínuo funcionamento, nos três exercícios imediatamente anteriores, com a exata observância dos estatutos³².

Considerada a periodicidade anual exigida pela LF n° 91/35 para apresentação de relatório circunstanciado dos serviços que prestaram à coletividade no ano anterior, devidamente acompanhado do demonstrativo da receita e da despesa realizada no período, ainda que não tenham sido subvencionadas³³, o Ministério da Justiça,

²⁸ Artigo 37, § 6°, CF 88.

²⁹ Modificado pelo DF n° 60.931/67.

³⁰ Artigo 1°, LF n° 91/35.

³¹ Artigo 2°, DF n° 50.517/61.

³² Artigo 1°, b, LF n° 91/35 c.c. artigo 2°, c, DF n° 50.517/61.

³³ Artigo 5°, DF n° 50.517/61, com redação alterada pelo DF n° 60.931, de 04/07/67.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

tornou disponível em seu *site*, na página “*cidadania*” o rol e modelos de documentos necessários à **concessão** e **manutenção** do título.

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 antieconômicos³⁴. Recentemente, 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 Federal.

Daquele diploma legal destacamos o igual requisito de prova do efetivo e contínuo funcionamento das interessadas nos três anos imediatamente anteriores ao requerimento, bem como a exigência de gratuidade dos cargos de diretoria e não distribuição, por qualquer forma, direta ou indiretamente, de lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados³⁵.

No endereço <http://www.justica.sp.gov.br/Modulo.asp?Modulo=59&Cod=2>, da Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania³⁶, se pode conhecer o rol de documentos que deve acompanhar o pedido.

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 certificação³⁷. 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-CNPJ³⁸.

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

Entre a documentação exigida, importa destacar que as entidades devem realizar sua contabilidade de forma segregada por atividade/projeto/programa etc., de

³⁴ Artigo 3º, parágrafo único, “c”, DF n° 99.658/90.

³⁵ Artigo 1º, II e III, tal como disposto no Anexo II ao DF n° 50.517/61.

³⁶ Ativo em novembro/2012.

³⁷ LF n° 12.101, de 27/11/09 e suas alterações.

³⁸ Relativo à sua atividade principal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

acordo com as normas editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade para entidades de interesse social.

Outra observação importante é a de que a entidade cuja receita bruta anual seja superior ao limite máximo estabelecido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006 (atualmente no montante de R\$ 3.600.000,00), deverá submeter sua escrituração a 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 Ambientalistas

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3.5 Outras qualificações concedidas pelo Poder Público

Nos **itens 6.5 e 6.6** deste Manual apresentamos duas formas alternativas de ajuste com entidades do Terceiro Setor – Contrato de Gestão e Termo de Parceria³⁹, sendo que para suas celebrações é necessário que as interessadas tenham previamente obtido certificados de qualificação como: *Organização Social (OS)*, para celebrar *Contrato de Gestão* ou *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)*, para celebrar *Termo de Parceria*, razão pela qual exploramos nos citados itens todos os requisitos e circunstâncias, específicos para suas obtenções. Todavia, importa ressaltar que as sobreditas qualificações distinguem-se da emissão do Título de Utilidade Pública.

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 E ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS

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

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

³⁹ Instituídos, respectivamente, pelas LFs n.ºs 9.637, de 15/05/98 e 9.790, de 23/03/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

A Constituição Federal prevê imunidades tributárias nos seguintes dispositivos:

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

...

VI - instituir impostos sobre:

...

b) templos de qualquer culto;

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

...

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- a entidade que remunerar seus dirigentes não poderá pleitear o Título de Utilidade Pública Federal junto ao Ministério da Justiça, nem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, qualificações estas necessárias 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's⁴⁰ 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, como as indicadas no **item 7** deste Manual.

5. AÇÃO GOVERNAMENTAL: A FASE DECISÓRIA

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

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

Esse posicionamento tem identidade com opinião do Conselheiro Decano deste Tribunal, Dr. Antonio Roque Citadini⁴¹, 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 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.

⁴⁰ Item 6.6.2 deste Manual.

⁴¹ Artigo publicado na Revista do TCESP, n° 115 – julho-agosto/2006, p. 37/38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Sob aspectos jurídicos, econômicos e financeiros, verifica-se que os princípios norteadores da Administração Pública derivam da ordem constitucional, sendo conhecidos como os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁴². Observada a prevalência destes fundamentos para inter-relações com entidades do Terceiro Setor, constata-se também que as funções de agente normativo e regulador da atividade econômico-financeira foram atribuídos ao Governo⁴³ 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 coletivos⁴⁴, exemplificadas por decisões aplicáveis às negociações com entidades privadas sem fins lucrativos tais como:

⁴² Artigo 37, “caput”, CF 88.

⁴³ Artigo 24, CF 88.

⁴⁴ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Incentivos à prestação de serviços sociais e assistenciais, diretamente geridos pela comunidade (ONGs), 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 economicidade;
- 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 coletivo⁴⁵;
- Expansão dos mecanismos de participação da coletividade nos serviços de utilidade e de interesse públicos e no controle social da administração.

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 filantrópicos; 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 estatal⁴⁶.

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 Anual⁴⁷. De forma geral, a abrangência dos dispositivos constitucionais que regem a matéria estabelece condições específicas para elaboração do Orçamento, que deverá estar integrado aos seguintes instrumentos jurídicos:

➤ PLANO PLURIANUAL (PPA)

- ✓ Qualquer programa de governo, de médio ou longo prazo, pertinente a investimentos ou a despesas de caráter continuado deverá estar inserido neste Plano, inclusive os passíveis de gestão por entidades do Terceiro Setor;
- ✓ Com autorização legislativa, o Plano Plurianual estabelecerá objetivos, diretrizes, metas e períodos para execução da política governamental⁴⁸.

⁴⁵ Artigos 17 e 26 da LRF (LCF 101/00).

⁴⁶ Artigos 48 e 49 da LRF (LCF 101/00).

⁴⁷ Artigos 165 a 169, CF 88.

⁴⁸ Artigo 167, § 1º, CF 88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

➤ DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

- Legalmente estabelecidas, antecedem e orientam a organização do orçamento anual e explicam de que forma serão executados, em cada exercício, as metas, prioridades e objetivos da administração.
- A fixação das diretrizes orçamentárias é concebível como momento ideal para debates e determinação de quais despesas, investimentos, e finalidades deverão compor a proposta orçamentária do Executivo. Inicia-se nesta oportunidade o processo de transparência, embasado em um ordenamento legal, incentivador da participação popular em audiências públicas para a obtenção da melhor satisfação das necessidades coletivas⁴⁹.
- As diretrizes orçamentárias não contemplam medidas incompatíveis com o Plano Plurianual e por isso, logicamente, seus conteúdos estarão também vinculados ao contido na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵⁰.

➤ LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

- A Lei Orçamentária contempla toda a política governamental projetada no Plano Plurianual (PPA) e detalhada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Sob o crivo do Legislativo, a Lei de Meios (LOA) estima arrecadações e autoriza gastos governamentais, necessários à materialização, por etapas, dos planos administrativos;
- Na fase de execução do orçamento, os controles internos e externos verificam a regularidade das autorizações e realizações da Receita e da Despesa;
- Quanto ao cumprimento dos programas traçados previamente pelo Executivo, torna-se importante que os mesmos controles internos e externos⁵¹ estabeleçam confrontos, pautados nos dispositivos do Orçamento, do Plano Plurianual (PPA) e das Diretrizes Orçamentárias (LDO) com o fito de consignar a correta execução do planejamento e a efetiva lisura da ação governamental.

Os projetos estatais que facultem ao Terceiro Setor a condição de permissório 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**

⁴⁹ Artigo 48, parágrafo único, LRF (LCF n° 101/00).

⁵⁰ Artigo 166, § 4º, CF 88.

⁵¹ Artigos 31 e 74, CF 88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

negociados; da implantação de projetos de geração de renda e de possíveis resultados 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 não governamentais: **Auxílios, Subvenções, Contribuições, Convênios, Termos de Parceria ou Contratos de Gestão**, como veremos no próximo item, compete ao órgão público concessor elaborar Parecer Conclusivo, descritivo sobre a comprovação de contas apresentada pelo ente beneficiário, prescrição esta contida nas Instruções vigentes do TCE/SP, detalhadas no **item 11** deste Manual onde se deve opinar não somente sobre a exatidão das contas apresentadas, mas também aferir-se o cumprimento das cláusulas pactuadas e a economicidade dos resultados alcançados, evidenciados por indicadores comparativos entre os resultados desta “terceirização” e as metas fixadas pelo Administrador Público para a política governamental que corresponda à atividade realizada pelo parceiro com os recursos repassados.

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

ÍNDICES DE EFICIÊNCIA DE GESTÃO		
FÓRMULA	INDICAÇÃO	FINALIDADE
$\frac{\text{Despesa Realizada}}{\text{Número de Beneficiários}}$	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.
$\frac{\text{Despesa Realizada}}{\text{Área demarcada}}$	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.
$\frac{\text{Custo Orçado}}{\text{Custo Realizado}} \times (100)$	Eficiência no controle dos recursos	Avalia a capacidade de previsão e planejamento. É interessante que seja feito por projetos.
$\frac{\text{Área construída em m}^2}{\text{Beneficiários}}$	Eficiência da estrutura física	Avalia a acomodação dos beneficiários por metro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÍNDICES DE EFICIÊNCIA DE GESTÃO		
FÓRMULA	INDICAÇÃO	FINALIDADE
Ativos / Beneficiários	Eficiência na distribuição de ativos diversos	quadrado. 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 ⁵² / Despesa Total x (100)	Participação de cada atividade nas despesas totais	Avalia o nível de representatividade de cada atividade nas despesas

⁵² Atividade = projeto (objeto do repasse).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÍNDICES FINANCEIROS E ECONÔMICOS		
FÓRMULA	INDICAÇÃO	FINALIDADE
		totais.
Receitas por atividade / Receita Total x (100)	Participação de cada atividade nas receitas totais	Nível de representatividade das rendas em relação à receita total.
Receitas Próprias / Receita Total x (100)	Esforço de captação própria pela entidade	Avalia a capacidade de a entidade gerar renda própria em relação às rendas totais.

5.1 Situações fáticas que impedem os repasses ao Terceiro Setor

- ✓ *Terceirização de atividades do Estado (exemplo: ONG's que administram aldeias indígenas; cadeias e/ou centros de detenção);*
- ✓ *Inexistência de critérios de escolha; descabida discricionariedade do gestor;*
- ✓ *Plano de trabalho pouco detalhado;*
- ✓ *Não oposição de metas de execução;*
- ✓ *Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos;*
- ✓ *Ausência de projeto básico;*
- ✓ *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);*
- ✓ *Falta de comprovação da existência de contrapartida, quando prevista;*
- ✓ *Orçamento subestimado ou superestimado;*
- ✓ *Objetos caracterizados apenas por obtenção de serviços junto ao setor privado ou mera contratação de mão de obra;*
- ✓ *Administrações que se servem de ONG's para furtar-se ao procedimento licitatório e/ou realização de concurso;*
- ✓ *Entidade que estatutariamente declara finalidade não lucrativa, todavia não atende integralmente ao disposto no artigo 12 da LF n° 9.532/97 que considera sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento de seus objetivos sociais.*

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; duas ações que implicam na produção



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

e disseminação de informações sobre o que é e o que faz, e dependem das seguintes condições:

- Melhoria da qualidade e eficiência da gestão organizacional e dos programas sociais;
- Incremento da base de recursos (financiamento);
- Sustentabilidade das entidades do Terceiro Setor; e,
- Viabilidade de condições para o aumento da participação voluntária dos cidadãos.

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 propósito elencamos alguns preceitos:

- 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 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 ou Termo de Parceria) 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 os que utilizaria se as mesmas atividades fossem realizadas diretamente, por sua própria estrutura, devendo, para tanto, ter como parâmetro as séries históricas das mesmas atividades realizadas por suas unidades, conforme o caso.

Quando não houver experiência anterior que possa servir à comparação, deve o Poder público efetuar pesquisas de composição dos valores e recursos envolvidos, destinadas a comprovar o benefício da decisão de repassar os recursos.

O que importa e valida a “parceria” é a comprovação de que, naquele momento e sob aquelas circunstâncias, obter o serviço de forma indireta é o que representa a maior vantagem para a Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 melhor do que a que se faria utilizando os meios diretos da Administração.

Em resumo, são estas as condições que possibilitam comprovar a economicidade dos 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;
- Também para verificar se é possível repassar recurso, recomendamos acompanhar as periódicas publicações do TCE/SP que divulgam, por meio de Comunicado da Secretaria-Diretoria Geral, as **entidades impedidas de receber recursos**, nos termos do artigo 103 da LCE nº 709/93 (Lei Orgânica do TCE/SP);
- 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, conforme exposto no item 5 deste Manual;
 - ✓ A otimização dos recursos;
 - ✓ A excelência dos serviços prestados e
 - ✓ A segurança para elaboração de pareceres conclusivos sobre a aplicação dos recursos repassados.

Até o ano de 1998 as alternativas para o Terceiro Setor se relacionar com o Poder Público estavam previstas nas Leis Federais 4.320/64 e 8.666/93. Destas Leis destacamos, nos próximos **subitens 6.1 a 6.3**, os **Auxílios, Subvenções e Contribuições**; os **Convênios** e os **Contratos** celebrados com prévia dispensa de licitação.

6.1 Auxílios / Subvenções / Contribuições

A Lei Orçamentária pode prever dotações específicas para Subvenções, Auxílios e Contribuições a entidades privadas, sem fins lucrativos, destinadas a atender serviços, investimento ou manutenção de entidades privadas não lucrativas⁵³.

⁵³ Artigo 12, § 3º, I e § 6º; artigo 16, parágrafo único e artigo 17, todos da LF nº 4.320/64.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante legislação financeira⁵⁴, 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 1986⁵⁵ atualizou, consolidou a norma existente e elencou 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 lucrativa⁵⁶;
- O **auxílio** deriva diretamente da Lei de Orçamento⁵⁷;
- 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 pastoril⁵⁸;

Observação: *Subvenção não se confunde com Contribuição, pois esta última configura despesa que não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, inclusive a destinada a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente⁵⁹.*

- 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 econômica⁶⁰;
- 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 fixados⁶¹;

Observações⁶²:

- ✓ *entidades como creches, asilos, hospitais, escolas privadas e outras, para estarem aptas a receber subvenção, devem protocolar junto ao órgão concessor informações prévias*

⁵⁴ Artigo 24, I, § 4º, CF 88.

⁵⁵ Dispõe sobre a Unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências.

⁵⁶ Artigo 63.

⁵⁷ Artigo 63, § 1º (ref. artigo 12, § 6º, LF nº 4320/64).

⁵⁸ Artigo 59 (ref. artigo 12, § 3º, I e II, LF nº 4320/64).

⁵⁹ Portaria Interministerial nº 163, de 04/05/2001.

⁶⁰ Artigo 16, LF nº 4320/64.

⁶¹ Artigo 16, LF nº 4320/64.

⁶² Cruz, Flávio (Coordenador). Comentários à LF nº 4.320/64 (artigo 16). Ed. Atlas, 3ª Ed., 2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

sobre suas unidades de serviço, tais como o número de vagas e o tipo de atendimento, o número de consultas-dia e o número de leitos, o número de vagas para cada série, que podem ser postas à disposição, para serem atendidas mediante os recursos provenientes da subvenção social;

- ✓ *por unidade de serviços deve-se entender a quantidade de serviços a que as entidades privadas podem atender dentro do parâmetro de eficiência fixado pelo órgão ou entidade pública para a concessão da subvenção social;*
- ✓ *a mensuração do valor da subvenção deve estar calcada na existência de mecanismos adequados e confiáveis para permitir comparação e avaliações precisas. Idoneidade e respeitabilidade são atributos complementares a considerar para decidir no momento em que se tiver que julgar a liberação ou não de uma subvenção para qualquer instituição.*

- Sem prejuízo das disposições previstas em leis específicas⁶³, a concessão de **subvenção social** só poderá ser feita se a instituição interessada satisfizer, entre outras, as seguintes condições⁶⁴:
 - a) ter sido fundada em ano anterior e organizada até o ano de elaboração da Lei de Orçamento;
 - b) não constituir patrimônio do indivíduo;
 - c) dispor de patrimônio ou renda regular;
 - d) não dispor de recursos próprios suficientes à manutenção ou ampliação de seus serviços;
 - e) comprovar seu regular funcionamento e a regularidade de mandato de sua Diretoria;
 - f) ter sido considerada em condições de funcionamento satisfatório pelos órgãos competentes de fiscalização;
 - g) ter prestado contas da aplicação de subvenção ou auxílio anteriormente recebido sem vícios insanáveis.

Observações⁶⁵:

- *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*

⁶³ Exemplo: Legislação pertinente à obtenção do Título de Utilidade Pública.

⁶⁴ Artigo 60, § 3º (ref. artigo 17, LF nº 4320/64).

⁶⁵ Cruz, Flávio (Coordenador). Comentários à LF nº 4.320/64 (artigo 17). Ed. Atlas, 3ª Ed., 2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

dos serviços que serão fornecidos à população por meio de subvenção. Deve-se evitar, ainda, o intervencionismo, o tutelamento e a intermediação de parlamentares nos processos de liberação de subvenções sociais, pois esta prática, aparentemente legítima, aumenta o clientelismo e deturpa a finalidade das finanças públicas em função da falsa ideia de patrocínio que transmite aos beneficiários.

- A **subvenção social** será paga através da rede bancária oficial, ficando a beneficiária obrigada a comprovar, no ato do recebimento, a condição de prova de seu regular funcionamento e da regularidade do mandato de sua Diretoria, mediante atestado firmado por autoridade pública do local onde sejam prestados os serviços⁶⁶;
- As despesas bancárias correrão por conta da instituição beneficiada⁶⁷;
- Somente será concedida **subvenção** à entidade privada que comprovar sua capacidade jurídica e regularidade fiscal⁶⁸;
- As **contribuições** se destinam à entidade de direito público ou privado, sem finalidade lucrativa⁶⁹;
- A **contribuição** será concedida em virtude de lei especial, e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido pelo Poder Público⁷⁰.

Observações:

1. No **item 5.1** deste Manual reunimos algumas situações fáticas que **impedem** a realização de repasses a entidades sem fins lucrativos;
2. Na gestão contábil desses recursos, atentar, ainda, para a Resolução CFC nº 1409, de 21/09/2012, que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro.
(Vide **item 7** deste Manual).

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

⁶⁶ Artigo 60, § 4º.

⁶⁷ Artigo 60, § 5º.

⁶⁸ Artigo 62 (ref. artigo 17, LF nº 4320/64).

⁶⁹ Artigo 63 (ref. artigo 12, § 2º, LF nº 4320/64).

⁷⁰ Artigo 63, § 2º (ref. artigo 12, § 6º, LF nº 4320/64).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 no **item 10.4** deste 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 (Vide **item 11** deste Manual), 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 no **item 10** 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.

Observação:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sumulou⁷¹ acerca de achados que envolvem repasses sob as classificações de Auxílios e Subvenções, a saber:

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

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

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

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

⁷¹ TCA's 63.433/026/90 (Resolução nº 6/91 – DOE de 18/06/91); 13.754/026/95 (Resolução nº 3/95 – DOE de 02/11/95) e 29.268/026/05 (Resolução de 19/12/05 – Comunicado SDG nº 28/05 – DOE de 20/12/05).



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 Gestão⁷² e os Termos de Parceria⁷³.

6.2.1 O que é Convênio?

Na opinião de ROSSI e CASTRO JÚNIOR⁷⁴, *Convênio é instrumento de cooperação onde há interesses convergentes, posto que a todos os convenientes anima o mesmo propósito de servir ao interesse público; pode ser firmado tanto entre entes e entidades públicas, como também envolver pessoas jurídicas de direito privado (“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 nome júris adotado, e, por consectário lógico, a licitação será obrigatória.

⁷² LF nº 9.637, de 15/05/98.

⁷³ LF nº 9.790, de 23/03/99.

⁷⁴ 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 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

Assim, a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas só poderá se concretizar, além da previsão na LDO e na LOA, mediante lei específica, podendo se viabilizar através de determinados programas, como o Renda Mínima e o Bolsa Escola; da mesma forma, a destinação de recursos para cobrir déficit de pessoa jurídicas também deverá ser precedida de lei específica, até mesmo porque não há como prever quando da elaboração da LDO, a ocorrência ou não de déficit de uma determinada pessoa jurídica, tampouco sopesar sua quantificação. Nessas situações, a obrigatoriedade de lei específica mostra-se salutar, por constituir instrumento de transparência da gestão governamental, em estrita observância aos princípios da legitimidade, moralidade e publicidade, evitando-se, assim, que entidades “fantasmas” ou altamente lucrativas sejam beneficiadas em detrimento de outras sem fins lucrativos e de caráter filantrópico.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Complementar n° 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, § 2° da Constituição Federal), tais como o controle parlamentar (previsto no artigo 49, inciso X da Constituição Federal e comumente reproduzido nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais), bem como o controle jurisdicional que, através das cabíveis ações previstas no ordenamento jurídico, poderá ser desencadeado pelos cidadãos, associações e Ministério Público.

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

6.2.2 Formalização de Convênios

Para formalização de Convênio é recomendável que a entidade interessada comprove sua capacidade técnica e idoneidade junto a órgãos públicos, mediante apresentação dos seguintes documentos validados⁷⁵:

- Estatuto consolidado;
- Ata de eleição da Diretoria em exercício;
- Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas;
- CPF e cédula de identidade do representante;
- Certificado de Registro de Entidades de Fins Filantrópicos ou registro no Conselho Nacional de Assistência Social, quando for o caso;
- Certidão de regularidade junto à Secretaria da Receita Federal (*site*: www.receita.fazenda.gov.br);
- Certidão de regularidade junto à Secretaria da Receita Estadual;
- Certidão de regularidade junto à Secretaria da Receita Municipal;
- Certidão de regularidade expedida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (*site*: www.pgfn.fazenda.gov.br);
- Certificado de regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (*site*: www.caixa.gov.br);
- Certidão Negativa de Débito no INSS (*site*: <http://www.dataprev.gov.br/servicos/cnd1.htm>);
- Comprovante de abertura de conta bancária específica para cada convênio.

⁷⁵ Indicações de *sites*, ativos em novembro/2012.



Observações:

- 1. O Governo Federal, por meio do Decreto n° 5.504, de 05/08/05, determinou, no artigo 1°; que em cláusula dos instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios ou instrumentos congêneres, conste determinação para que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com recursos ou bens repassados voluntariamente pela União sejam contratados mediante processo de licitação pública, na modalidade pregão⁷⁶ de acordo com a legislação federal pertinente⁷⁷;*
- 2. No Estado de São Paulo foi editado o Decreto n° 40.722, de 20/03/96, que estabelece exigência de prévia autorização do Governador para celebração de convênios, por intermédio das Secretarias de Estado ou órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo, bem como elenca documentos componentes dos respectivos ajustes e suas cláusulas essenciais.*

6.2.2.1 Documentação técnica

- Declaração de que dispõe de capacidade técnica necessária à implantação e funcionamento do projeto;
- Declaração de que os contratados com recursos governamentais não são servidores públicos, nem membros da diretoria da instituição;
- Prova da existência em quadro permanente de profissionais qualificados para execução ou manutenção das ações previstas no projeto;
- Prospectos explicativos sobre equipamentos a serem adquiridos, quando o Convênio previr tais aquisições;
- Comprovação do exercício pleno da propriedade, mediante Certidão de Registro no Cartório de Imóveis, quando o convênio tiver por objeto execução de obras ou benfeitorias no mesmo imóvel.

6.2.3 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 convênio⁷⁸.

6.2.4 Plano de Trabalho: exigência legal para convênios

Os subitens a seguir reunidos apresentam detalhes específicos sobre as ações prévias necessárias para assinatura dos Convênios. É importante destacar que no **item 5** 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.

⁷⁶ Artigo 1°, § 1°, DF n° 5.504/05.

⁷⁷ LF n° 10.520/02 e decretos regulamentadores.

⁷⁸ § 2° (LF n° 8.666/93, artigo 116).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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, a exemplo do modelo apresentado no **Apêndice I, item 12** deste Manual, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações⁷⁹:

- 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 concessor.

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. Custos da construção civil, por exemplo, poderão ser obtidos no Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI⁸⁰.

6.2.5 Condições de pagamento

Suas parcelas somente devem ser liberadas, para depósito em conta bancária específica⁸¹, se houver estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado⁸². Ocorrendo impropriedades, tais parcelas devem permanecer retidas até o competente saneamento. As situações que ensejam a retenção são⁸³:

- 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 descen-

⁷⁹ § 1º e incisos I a VII (LF nº 8666/93, artigo 116) c.c artigo 2º, IN STN nº 01/97 e suas alterações.

⁸⁰ http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/SINAPI/index.asp (ativo em novembro/2012).

⁸¹ Indicada no **item 6.2.2** deste Manual.

⁸² § 3º, *caput* (LF nº 8666/93, artigo 116).

⁸³ § 3º, I a III (LF nº 8666/93, artigo 116).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

tralizador 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.

6.2.6 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. Aferidas 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 contas⁸⁴.

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 recursos⁸⁵.

6.2.7 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 pertinente⁸⁶. Todavia, os órgãos interessados da Administração são os responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto, devendo ser apresentado elucidativo **parecer conclusivo**, sobre a prestação de contas da conveniada, que se encontra detalhado no **item 10.4** deste Manual.

⁸⁴ §§ 4° e 5° (LF n° 8666/93, artigo 116).

⁸⁵ § 6° (LF n° 8666/93, artigo 116).

⁸⁶ Instruções Consolidadas n° 1 (área estadual) e 2 (área municipal), de 2008, vigente na edição deste Manual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cabe ainda ressaltar que o Administrador Público conveniente deverá providenciar a remessa de cópias de documentos ao TCE/SP solicitados nas Instruções vigentes (Vide **item 11** deste Manual), 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 entidade conveniada.

Observação: na gestão dos recursos oriundos de convênio se deve atentar para a Resolução CFC nº 1409, de 21/09/2012, que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro. Vide **item 7** deste Manual.

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 PIETRO⁸⁷ considera tais divergências:

- a) no contrato, os **interesses** são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos; por exemplo, em um contrato de compra e venda, o vendedor quer alienar o bem para receber o melhor preço e o comprador quer 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; por exemplo, uma universidade pública – cujo objetivo é o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade – celebra convênio com outra entidade, pública ou privada, para realizar um estudo, um projeto, de interesse de ambas, ou para prestar serviços de competência comum a terceiros; é o que ocorre com os convênios celebrados entre Estados e entidades particulares, tendo por objeto a prestação de serviços de saúde ou educação; 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 hu-

⁸⁷ Di Pietro, Maria Silvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 14 Ed. 2002, p. 292/293.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

manos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;

- e) dessa diferença resulta outra: no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita deste; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do Poder Público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas;
- f) nos contratos, “as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma) – ao passo que nos convênios, como nos consórcios, as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns” (cf. Edmir Netto de Araújo, 1992:145).

Assim, a dispensa de licitação que antecede os Contratos, no que diz respeito às negociações com o Terceiro Setor, deve ocorrer em casos excepcionais, previstos no artigo 24 da LF n° 8.666/93, em atendimento aos incisos XIII, XX e XXIV, 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 lucrativos⁸⁸;

...

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.

Em que pesem os permissivos acima, verifica-se, como bem ressaltou a nobre doutrinadora, Dra. Maria Silvia Zanella Di Pietro, em texto apresentado no intróito 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

⁸⁸ Importa destacar que a LF n° 8.958, de 20/12/94, em seus artigos 1° a 3°, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

dispositivos na Lei de Licitações que permitam, nas hipóteses propostas, aferir atingimento de metas e indicadores de desempenho.

Já no inciso XXIV a Lei dispensou a realização prévia de certame para a celebração de contratos de prestação de serviços com as Organizações Sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no Contrato de Gestão⁸⁹, ajuste que está detalhado **no item 6.5** deste Manual.

6.4 Modelos alternativos para ajustes com o Terceiro Setor

Em relação aos tradicionais ajustes utilizados para repasse de recursos públicos ao Terceiro Setor, outras inovações devem ser acrescentadas, tais como os Contratos de Gestão com Organizações Sociais - **OS** (Lei Federal n° 9.637, de 15/05/98) e os Termos de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - **OSCIP** (Lei Federal n° 9.790, de 23/03/99). No entanto, desde já, torna-se de suma importância estabelecer distinção entre essas duas formas de relacionamento (Contratos de Gestão e Termos de Parceria).

Contrato de Gestão com a OS Qualificada (Item 6.5 deste Manual)

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 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 desenvolvidas⁹⁰ e sejam ainda reconhecidos e qualificados nos termos da Lei específica.

Termo de Parceria com a OSCIP Qualificada (Item 6.6 deste Manual)

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 no **item 6.6.2.3.a.II** deste Manual.

⁸⁹ Instituído pela LF n° 9.637, de 15/05/98.

⁹⁰ Artigo 20, I a III, LF n° 9.637/98.



6.5 Contratos de Gestão

6.5.1 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 ou que possuam o título de Utilidade Pública (Vide **itens 3 e 6.4** deste Manual).

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 governo⁹¹, destinado à realização das atividades indicadas no **item 6.5.2.3.d** deste Manual.

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

6.5.2 Qualificação da entidade como Organização Social

6.5.2.1 Conceito de ‘Qualificação como OS’

A qualificação como Organização Social é certificação emitida pelo Poder Executivo⁹² de cada esfera que habilita uma organização privada do Terceiro Setor a celebrar ajuste, denominado ‘Contrato de Gestão’, com ente do Poder Executivo da respectiva esfera de governo, visando o gerenciamento de órgãos ou entidades que originalmente constituem responsabilidade direta daquele Poder. A área de Governo do órgão/entidade a ser gerenciada deve fazer parte do rol previsto no respectivo diploma legal⁹³.

Para obter sua qualificação como Organização Social a entidade privada sem fins lucrativos deve demonstrar atendimento aos requisitos legais específicos da legislação que rege a matéria. Na esfera federal estão previstos nos artigos 2º a 4º da LF nº 9.637, de 15/05/98 e no caso da esfera estadual, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, esses requisitos estão na Leis Complementares nº 846, de 04/06/98⁹⁴, nº 1095, de 18/09/2009 e nº 1131, de 27/12/2010.

⁹¹ Artigo 5º, LF nº 9.637/98.

⁹² Artigo 1º, LF nº 9.637/98.

⁹³ Artigos 1º e 5º, LF nº 9.637/98.

⁹⁴ Artigos 2º, 3º, 4º e 5º, LF nº 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

As entidades qualificadas como Organizações Sociais são declaradas como entidades de Interesse Social e de Utilidade Pública, para todos os efeitos legais⁹⁵.

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.

6.5.2.2 Requisitos gerais para a Qualificação como OS

A legislação é própria de cada esfera de governo e a entidade interessada na qualificação deve obedecer aos requisitos de cada Lei, apresentando a documentação comprobatória ao respectivo Poder Executivo⁹⁶.

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 no rol citado em **item 6.5.2.3.d** deste Manual⁹⁷.

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

6.5.2.3 Requisitos específicos para a Qualificação como OS

A lei federal que regula a matéria exige, para a qualificação de uma organização do Terceiro Setor como Organização Social, o atendimento a requisitos relativos ao seu ato constitutivo, à estrutura e às atribuições do seu Conselho de Administração⁹⁸, sintetizados a seguir.

⁹⁵ Artigo 11, LF n° 9.637/98. Para a área estadual, vide artigo 13 da LCE n° 846/98.

⁹⁶ Artigo 1º, LF n° 9.637/98.

⁹⁷ Artigo 1º, LF n° 9.637/98. Para a área estadual, vide artigo 1º das LCEs n° 846/98 e n° 1095/09.

⁹⁸ Artigos 3º e 4º, LF n° 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

a. Características do ato constitutivo da Pessoa Jurídica

A candidata deve comprovar o registro de seu ato constitutivo⁹⁹, dispondo sobre:

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

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

b. Estrutura do Conselho de Administração

O Conselho de Administração¹⁰⁰ deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo Estatuto, observados, para fins de atendimento aos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

⁹⁹ Artigo 2º, I, LF n° 9.637/98.

¹⁰⁰ Artigo 3º, LF n° 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- **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;
- 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 privativas¹⁰¹ do Conselho de Administração, dentre outras:

- fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

¹⁰¹ Artigo 4º, LF nº 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- 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, os Estatutos devem prever que as atividades da organização sejam dirigidas¹⁰² a:

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

Tais objetivos sociais se relacionam a atividades de grande alcance e impacto, obrigações constitucionais do Poder Público¹⁰³. Assim, o Contrato de Gestão não se

¹⁰² Artigo 1º, LF nº 9.637/98.

¹⁰³ Artigos 196, 205, 215, 218 e 225, todos da CF 88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 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 e ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, 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.

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 Gestão¹⁰⁴.

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

6.5.2.4 Características gerais do Contrato de Gestão

a. Aspectos legais

Esse tipo de ajuste¹⁰⁵ destina-se à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no **item 6.5.2.3.d** deste Manual.

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

¹⁰⁴ Artigo 16, LF nº 9.637/98.

¹⁰⁵ Artigo 5º, LF nº 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

usuário, que caracteriza a 'Concessão'. Demanda autorização legislativa e atendimento ao artigo 116 da Lei 8666/93.

O prazo máximo do ajuste é de 5 anos¹⁰⁶ 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 economicidade¹⁰⁷. A LC Paulista prevê, além destes, a observação de outros princípios, indicados no artigo 111 da Constituição Estadual (razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público)¹⁰⁸.

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 fomentada¹⁰⁹.

b. Cláusulas essenciais

Na elaboração do Contrato de Gestão, além da observação dos princípios constitucionais, devem ser obedecidos os seguintes preceitos¹¹⁰:

- 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 signatário¹¹¹.

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 in-*

¹⁰⁶ Artigo 57, II, LF n° 8.666/93.

¹⁰⁷ LF n° 9637/98, artigo 7º.

¹⁰⁸ LCE n° 846/98, artigo 8º.

¹⁰⁹ Artigo 6º, parágrafo único, LF n° 9.637/98.

¹¹⁰ Artigo 7º, I e II, LF n° 9.637/98.

¹¹¹ Artigo 7º, parágrafo único, LF n° 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

teresse público. Os artigos 7º e 8º da LC nº 846/98¹¹² expressam todas as exigências para elaboração dos Contratos de Gestão paulistas.

Observação: O Governo Federal, por meio do Decreto nº 5.504, de 05/08/05, determinou, no artigo 1º, que em cláusula dos instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios ou instrumentos congêneres conste determinação para que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratados mediante processo de licitação pública, na modalidade pregão¹¹³, de acordo com a legislação federal pertinente¹¹⁴. Consoante o § 5º do mesmo artigo 1º verifica-se que tais disposições são aplicáveis às entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS) e como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), relativamente aos recursos que administrarem em face dos Contratos de Gestão ou Termos de Parceria, respectivamente celebrados.

c. Partes contratantes

São partes do Contrato de Gestão¹¹⁵:

- o Poder Público, representado pela área da Administração Pública responsável por alguma atividade citada na Lei, relacionada no **item 6.5.2.3.d** deste Manual e
- a Organização Social qualificada.

6.5.3 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 **item 5** deste Manual inserimos considerações sobre o poder-dever das Administrações ao decidir pela celebração de todos os tipos de ajustes com entidades sem fins lucrativos tipificadas como integrantes do Terceiro Setor.

6.5.3.1 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 governamentais¹¹⁶.

6.5.3.2 Escopo do Contrato de Gestão: objetivos e metas no PPA

¹¹² Com as alterações introduzidas pelas LCEs nº 971, de 10/01/2005, 1.095, de 18/09/09 e 1131, de 27/12/2010.

¹¹³ Artigo 1º, § 1º, DF nº 5.504/05.

¹¹⁴ LF nº 10.520/02 e decretos regulamentadores.

¹¹⁵ Artigo 6º, *caput*, LF nº 9.637/98.

¹¹⁶ Artigo 165, § 1º, CF 88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 Orçamentária¹¹⁷ para o desenvolvimento das atividades terceirizadas.

6.5.3.3 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.

6.5.3.4 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 Público¹¹⁸, justificando formalmente a opção de realizá-la por meio de terceiros em vez de fomentá-la por ação governamental. A documentação que demonstra e comprova essa justificativa deve compor adequadamente o processo de contratação.

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

6.5.4 Procedimentos administrativos da contratação

6.5.4.1 Escolha da OS e verificação do regular funcionamento

a. Escolha da entidade gerenciadora

¹¹⁷ Artigo 165, § 5º, I e artigo 167, I, CF 88, c.c o artigo 12, LF nº 9.637/98.

¹¹⁸ Artigo 7º, LF nº 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A dispensa de certame¹¹⁹ aumenta a responsabilidade do Administrador Público em evidenciar a transparência do processo de escolha da Organização Social¹²⁰.

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 também deve publicar a decisão de firmar cada contrato, indicando as atividades a serem executadas e, depois, divulgar as entidades que manifestaram interesse na celebração de cada contrato de gestão¹²¹.

b. Verificação do regular funcionamento da entidade

O órgão estatal responsável pela celebração do Contrato de Gestão deve verificar previamente o regular funcionamento da organização¹²².

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

6.5.4.2 Elaboração do Contrato de Gestão

O Contrato de Gestão deve ser elaborado contendo as cláusulas essenciais apresentadas no **item 6.5.2.4.b**¹²³ deste Manual, observando sempre boas práticas administrativas entre as a seguir apresentadas.

¹¹⁹ Artigo 24, XXIV, LF n° 8.666/93.

¹²⁰ Atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (artigo 7º, LF n° 9.637/98).

¹²¹ Artigo 6, §§ 3º e 4º, LCE 846/08.

¹²² Atendimento aos princípios da legalidade e moralidade.

¹²³ Artigo 7º, I e II, LF n° 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A proposta do Contrato de Gestão deve ser aprovada pelo Conselho de Administração¹²⁴. Se aprovada, deve ser submetida à autoridade supervisora da área de atuação da entidade¹²⁵.

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 uso¹²⁶.

Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor¹²⁷, 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 obrigações¹²⁸ específicas das partes, relativas às atividades que serão desenvolvidas. Caso essas atividades estejam sujeitas a regulamentações legais específicas, devem ser citados todos os diplomas legais pertinentes.

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

c. Contratação de pessoal e remuneração de dirigentes

A entidade gerenciadora (OS) deverá elaborar e colocar em prática um plano de cargos, salários e benefícios¹²⁹ dos empregados da atividade gerenciada, compa-

¹²⁴ Artigo 4º, I, LF n° 9.637/98.

¹²⁵ Artigo 6º, parágrafo único, LF n° 9.637/98.

¹²⁶ Artigo 12, § 3º, LF n° 9.637/98.

¹²⁷ Artigo 13, LF n° 9.637/98.

¹²⁸ Artigo 6º, LF n° 9.637/98.

¹²⁹ Artigo 4º, VIII, LF n° 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

tível com seu regimento interno que deve dispor sobre os cargos e respectivas competências¹³⁰.

Para contratações, a legislação federal prevê 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 Gestão¹³¹.

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 participem¹³². Além disso, os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas¹³³.

A legislação federal ainda prevê que é facultada ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as entidades gerenciadoras, com ônus para a origem¹³⁴. Nesse caso não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela entidade gerenciadora (OS). Também não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente pela entidade gerenciadora a servidor cedido com recursos provenientes do Contrato de Gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção ou assessoria. Assim, o servidor cedido perceberá os proventos do cargo a que fizer jus no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na entidade gerenciadora.

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

d. Valores e cláusulas financeiras

O valor total do Contrato de Gestão deve ser criteriosamente calculado¹³⁵ e, juntamente com os critérios utilizados, devem ser mantidos em arquivo permanente

¹³⁰ Artigo 4°, VII, LF n° 9.637/98.

¹³¹ Artigo 7°, II, LF n° 9.637/98.

¹³² Artigo 3°, VII, LF n° 9.637/98.

¹³³ Artigo 3°, VIII, LF n° 9.637/98.

¹³⁴ Artigo 14 e §§, LF n° 9.637/98.

¹³⁵ Atendimento aos princípios da moralidade e eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 imediata¹³⁶. 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 específica¹³⁷, a ser aberta em instituição financeira indicada pelo contratante.

Ressalte-se que a previsão para parcelas de valor variável, condicionada ao 'desempenho' da entidade gerenciadora (OS), é incompatível com a norma legal que assegura às Organizações Sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras¹³⁸, de acordo com o cronograma de desembolso do Contrato de Gestão. Tal condicionamento contraria preliminarmente a técnica de engenharia financeira do ajuste, que utiliza o custo da atividade como base para o cálculo dessas parcelas.

É recomendável, ainda, que exista uma previsão de alteração dos valores do Contrato, com regras claras e precisas, para o caso de o volume de atividades em execução mostrar-se diferente do previsto. Se essa variação resultar em aumento de valor, é obrigatório que se justifique, documentalmente, de forma objetiva e detalhada, a razão do aumento no volume de atividades e o motivo pelo qual esse volume não foi previsto inicialmente¹³⁹. Esta documentação deve compor adequadamente o processo de contratação.

e. Regulamento de Compras e Contratações

A entidade gerenciadora (OS) fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do Contrato de Gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços¹⁴⁰, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, que deve obser-

¹³⁶ Atendimento aos princípios da impessoalidade e eficiência.

¹³⁷ Atendimento ao princípio contábil de separação das entidades e aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência.

¹³⁸ Artigo 12, § 1º, LF nº 9.637/98.

¹³⁹ Artigo 6º, *caput*, c.c. artigo 7º, I e parágrafo único, LF nº 9.637/98.

¹⁴⁰ Artigo 17, LF nº 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

var claramente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade¹⁴¹. 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 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.

Observações:

- a) *Como evidenciamos no **item 6.5.2.4.b** deste Manual, a União determinou a inclusão de cláusula específica nos Contratos de Gestão exigindo a realização de licitação pública, na modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, nos casos em que as obras, compras, serviços e alienações sejam realizados por OS com recursos ou bens repassados voluntariamente pela União¹⁴²;*
- b) *No Estado de São Paulo foram impostas observações importantes às Organizações Sociais para a elaboração dos regulamentos para compras e contratações. Além do artigo 19 da LCE n° 846/98 que o introduziu, por meio do DE n° 50.611/06 foi acrescentado o artigo 13-A ao DE n° 43.493/98 para determinar, entre outros, que além de publicação na imprensa e no DOE o regulamento deve ser mantido em sítio da internet, local que também deve permitir prévia e ampla divulgação de todas as compras e contratações a serem realizadas com recursos dos Contratos de Gestão, de forma a possibilitar a oferta pública dos interessados.*

f. Indicadores e metas

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

Para tanto, a legislação prevê medições por meio de indicadores de qualidade e produtividade¹⁴³, a partir de critérios objetivos de avaliação de desempenho que atestem a realização das metas previstas, compatíveis com as existentes no Plano

¹⁴¹ Artigo 7º, LF n° 9.637/98.

¹⁴² Artigo 1º e § 5º, DF n° 5.504/05.

¹⁴³ Artigo 7º, I, LF n° 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Plurianual da contratante para a respectiva área ou atividade e o desempenho da entidade gerenciadora (OS).

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

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

g. Publicação do Contrato de Gestão

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

6.5.4.3 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 constitucionais¹⁴⁴.

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 nos **itens 5.1 e 10.3** deste Manual.

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)”¹⁴⁵ etc ou estabelecer relacionamentos comerciais com parentes, familiares e amigos, pessoas ou organizações que já mantenham outros vínculos profissionais com os dirigentes da entidade.

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

¹⁴⁴ Artigo 7º, LF nº 9.637/98.

¹⁴⁵ Atendimento aos princípios da moralidade e impessoalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 se deve atentar para a Resolução CFC nº 1409, de 21/09/2012, que estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro. Vide **item 7** deste Manual.

6.5.4.4 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 **item 10** deste Manual inserimos considerações sobre o 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 fomentada¹⁴⁶.

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

¹⁴⁶ Artigo 8º, *caput*, LF nº 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 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. O conteúdo mínimo do sobredito parecer conclusivo encontra-se detalhado no **item 10.4** deste Manual.

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 procedida¹⁴⁷ sobre a execução do Contrato de Gestão.

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

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

No Estado de São Paulo a composição e as atribuições da Comissão de Avaliação estão delineadas nos §§ 2º e 3º do artigo 9º da LCE nº 846/98 e nos artigos 6º a 8º¹⁴⁸ 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 solidária¹⁴⁹.

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

¹⁴⁷ Artigo 8º, §§ 2º e 3º, LF nº 9.637/98.

¹⁴⁸ Com nova redação dada pela LCE nº 1.095/09.

¹⁴⁹ Artigo 9º, LF nº 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao erário público¹⁵⁰.

O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 822 e 825 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 entidade¹⁵¹.

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 (Vide **itens 6.5.4.5 e 11** deste Manual).

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 contas¹⁵².

6.5.4.5 Controle direto do Contrato de Gestão

É exercido pelas seguintes instâncias:

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

¹⁵⁰ Artigo 10, *caput*, LF n° 9.637/98.

¹⁵¹ Artigo 10, §§ 1º, 2º e 3º, LF n° 9.637/98.

¹⁵² Artigo 8º, § 1º, LF n° 9.637/98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

a. Comissão de Avaliação

O relatório final dessa Comissão é peça básica da prestação de contas da entidade¹⁵³ 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 (Vide **item 6.5.4.4.b** deste Manual) deverá se equipar adequadamente para poder executar um monitoramento constante e permanente da execução do ajuste.

b. Conselho de Administração

Cabe a este colegiado (Vide **item 6.5.2.3.b** deste Manual) aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do Contrato de Gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria¹⁵⁴. 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 externa¹⁵⁵.

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 Contabilidade¹⁵⁶.

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);

¹⁵³ Artigo 8º, § 3º, LF nº 9.637/98.

¹⁵⁴ Artigo 4º, IX, LF nº 9.637/98.

¹⁵⁵ Artigo 4º, X, LF nº 9.637/98.

¹⁵⁶ Artigo 4º, X, LF nº 9.637/98 (auxílio de auditoria externa).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

II. Monitoramento permanente

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

d. Tribunal de Contas

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

O Administrador Público contratante deverá providenciar a remessa de cópias de documentos ao TCE solicitados nas Instruções vigentes (Vide **item 11** deste Manual), 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.

6.5.4.6 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Devem ser aprovados pelo Conselho de Administração e encaminhados ao órgão supervisor da execução¹⁵⁷ do Contrato de Gestão os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria, dentre eles:

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

Observação importante: os relatórios financeiros e de execução do Contrato de Gestão devem ser anualmente publicados na imprensa oficial¹⁵⁸.

6.5.4.7 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.

6.5.5 Publicações

¹⁵⁷ Artigo 4º, IX e X, c.c. artigo 8º, § 1º, LF nº 9.637/98.

¹⁵⁸ Artigo 2º, I, f, LF nº 9.637/98, e atendimento ao princípio da publicidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

6.5.5.1 Institucionais: Entidade Gerenciadora (OS)

A Lei prevê a publicação anual, na imprensa oficial, dos relatórios financeiros da entidade¹⁵⁹.

6.5.5.2 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, bem como para compras¹⁶⁰ com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, no prazo máximo de noventa dias, contado da assinatura do Contrato de Gestão.

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

6.5.5.3 Relativas à execução contratual

É obrigatória a publicação anual, na imprensa oficial, do relatório de execução do Contrato de Gestão¹⁶¹.

6.6 Termos de Parceria

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

O Termo de Parceria, regulamentado pelo Decreto Federal nº 3.100, de 30/06/99¹⁶², é gênero de ajuste criado pela Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99, 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 cooperação¹⁶³, constituindo-se, nesse sentido, em alternativa aos ajustes tradicionais do

¹⁵⁹ Artigo 2º, I, f, LF nº 9.637/98, e atendimento ao princípio da publicidade.

¹⁶⁰ Artigo 17, LF nº 9.637/98.

¹⁶¹ Artigo 2º, I, f, LF nº 9.637/98, e atendimento ao princípio da publicidade.

¹⁶² Alterado pelo DF nº 7.568, de 16/09/2011.

¹⁶³ Artigo 9º, LF nº 9.790/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Público com entidades qualificadas como filantrópicas ou que possuam o título de Utilidade Pública (Vide **itens 3 e 6.4** deste Manual).

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

6.6.2 A Qualificação da entidade do Terceiro Setor como OSCIP

6.6.2.1 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 n° 9.790, de 23/03/99, regulamentada pelo Decreto n° 3.100, de 30/06/99¹⁶⁴ e no caso da esfera estadual, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, a Lei n° 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.

6.6.2.2 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 documentos¹⁶⁵:

- 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 e

¹⁶⁴ Alterado pelo DF n° 7.568, de 16/09/2011.

¹⁶⁵ Artigo 5°, I a V, LF n° 9.790/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

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 expostas no **item 6.6.2.3.a.II**¹⁶⁶ deste Manual.

Da possibilidade de qualificação foram excluídas as entidades fechadas ou classistas¹⁶⁷ indicadas no **item 6.6.2.3.a.IV** deste Manual.

A outorga da qualificação como OSCIP é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos¹⁶⁸. O Ministério da Justiça deve deferir a qualificação no prazo de 30 dias da apresentação do requerimento e demais documentos exigidos pela Lei¹⁶⁹.

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.

6.6.2.3 Requisitos específicos para a Qualificação como OSCIP

a. Características da Pessoa Jurídica qualificada como OSCIP

¹⁶⁶ Artigo 3º, LF n° 9.790/99.

¹⁶⁷ Artigo 2º, LF n° 9.790/99.

¹⁶⁸ Artigo 1º, § 2º, LF n° 9.790/99.

¹⁶⁹ Artigo 3º, DF n° 3.100/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Pode se qualificar como OSCIP a Pessoa Jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, com objetivos sociais e normas estatutárias que atenda aos requisitos da Lei nº 9.790/99 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;
- normas de prestação de contas determinando, no mínimo, os quesitos detalhados no **item 6.6.5.4** deste Manual e
- Outras regulamentações mencionadas no **item 6.6.2.3.a.II** deste Manual.

¹⁷⁰ Artigo 1º, § 1º, LF nº 9790/99.

¹⁷¹ Artigo 4º e incisos, LF nº 9.790/99.

¹⁷² O artigo 7º e seus incisos, do DF nº 3100/99, definem que *‘vantagens pessoais’* englobam as obtidas pelos próprios dirigentes, seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais e afins até o terceiro grau, bem como pessoas jurídicas que possuam mais de dez por cento de participação no capital da entidade.

**Observações:**

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

A LF n° 10.539, de 23/09/02, que dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal e dá outras providências, acrescentou ao artigo 4° da LF n° 9.790/99 parágrafo único que permite a participação de servidores públicos na composição de Conselho de OSCIP, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.

II. Objetivos sociais da entidade

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

- da assistência social, desde que contemplando as atividades previstas no artigo 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS¹⁷³;
- da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- da educação gratuita e da saúde, de forma **complementar** prevista na Lei; (*)
- 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 e
- dos estudos e pesquisas, tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relativos às áreas supramencionadas.

() Com referência aos serviços de educação e saúde, prestados de forma complementar, na forma da Lei¹⁷⁴, há possibilidade de entidades se qualificarem, desde que tenham como*

¹⁷³ Alterações promovidas pela LF nº 12.435, de 06/07/2011.

¹⁷⁴ Artigo 3º, III e IV, LF nº 9.790/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 equivalente¹⁷⁵.

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

III. Como se caracteriza a dedicação às atividades

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

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

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

Como exemplo possível citamos a promoção da experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito. Não obstante a normatização da atividade econômica seja atribuição primeira do Estado¹⁷⁶, há notícias de incentivos de parcerias¹⁷⁷ entre o Poder Público e associações possuidoras de certificados de idoneidade, visando à concessão de microcrédito, atualmente considerada pelo Comitê Econômico Social das Nações Unidas como instrumento eficaz para a erradicação da pobreza e da geração de emprego e renda. A Lei Federal nº 11.110, de 25/04/2005, instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO reconhecendo como instituições aptas a tais concessões as entidades qualificadas como OSCIPs¹⁷⁸.

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,

¹⁷⁵ Artigo 6º, II e §§ 1º e 2º, DF nº 3.100/99.

¹⁷⁶ Artigo 174, CF 88.

¹⁷⁷ Di Pietro, Maria Sylvania Zanella (organizadora) Direito Regulatório – Temas polêmicos – Ed. Fórum, 2004, p. 196/198.

¹⁷⁸ Artigo 1º, § 6º, IV.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 OSCIP, desde que **não enquadradas** na seguinte relação¹⁷⁹:

- Sociedades comerciais;
- Sindicatos, associações de classe ou representação de categoria profissional;
- Instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- Organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas Fundações;
- Entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- Entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- Instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- Escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- Entidades já qualificadas como Organizações Sociais (LF n° 9.637/98);
- Cooperativas¹⁸⁰;
- 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 Nacional¹⁸¹.

b. Perda da Qualificação

A legislação federal prevê que a entidade parceira perde a qualificação como OSCIP¹⁸²:

- a seu pedido e

¹⁷⁹ Artigo 2º e incisos, LF n° 9.790/99.

¹⁸⁰ Att.: LF n° 9.867, de 10/11/99: dispõe sobre a criação e funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos conforme específica.

¹⁸¹ Artigo 192, CF 88.

¹⁸² Artigo 7º, LF n° 9.790/99



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- 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 fraude¹⁸³.

6.6.2.4 Características gerais do Termo de Parceria

a. Aspectos legais

Conforme definição contida na Lei n° 9.790/99¹⁸⁴, esse tipo de ajuste forma vínculo de cooperação entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no **item 6.6.2.3.a.II** deste Manual. 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 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 economicidade¹⁸⁵.

A celebração do Termo de Parceria deve ser precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas¹⁸⁶ das áreas de atuação correspondentes no respectivo nível de governo¹⁸⁷.

¹⁸³ Artigo 8º, LF n° 9.790/99.

¹⁸⁴ Artigo 9º.

¹⁸⁵ Artigo 4º, I, LF n° 9.790/99.

¹⁸⁶ Artigo 10, § 1º, LF n° 9.790/99.

¹⁸⁷ **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.



b. Cláusulas essenciais

A legislação exige que o Termo de Parceria contenha cláusulas dispendo sobre¹⁸⁸:

- *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, detalhados no **item 6.6.5.4** deste Manual 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, apresentados no **Apêndice II, item 13** deste Manual) com os dados principais dos documentos obrigatórios citados no item anterior. A não publicação *impede a liberação dos recursos* previstos no Termo de Parceria.

Observação: O Governo Federal, por meio do Decreto n° 5.504, de 05/08/05, determinou, no artigo 1°, que em cláusula dos instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de Convênios ou instrumentos congêneres conste determinação para que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratados mediante processo de licitação pública, na modalidade pregão¹⁸⁹ de acordo com a legislação federal pertinente¹⁹⁰. Consoante o § 5° do mesmo artigo 1°, verifica-se que tais disposições são aplicáveis às entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS) e como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), relativamente aos recursos que administrarem em face dos Contratos de Gestão ou Termos de Parceria, respectivamente celebrados.

c. Partes contratantes

São partes do Termo de Parceria¹⁹¹:

¹⁸⁸ Artigo 10, § 2º e incisos, LF n° 9.790/99.

¹⁸⁹ Artigo 1°, § 1°, DF n° 5.504/05.

¹⁹⁰ LF n° 10.520/02 e decretos regulamentadores.

¹⁹¹ Artigo 9°, LF n° 9.790/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ o Poder Público contratante, representado por área da Administração Pública responsável por alguma atividade citada na Lei¹⁹², relacionadas no **item 6.6.2.3.a.II** deste Manual e
- ✓ a Entidade parceira, qualificada como OSCIP pelo Ministério da Justiça, que se dedique a uma ou mais daquelas atividades, desde que compreve¹⁹³.
 - execução direta de projetos, programas ou planos de ações por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros ou
 - prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

6.6.3 Planejamento da parceria

Os subitens a seguir reunidos apresentam detalhes específicos sobre as ações prévias necessárias para firmatura dos Termos de Parceria. É importante destacar que no **item 5** deste Manual inserimos considerações sobre o poder-dever das Administrações ao decidir pela celebração de todos os tipos de ajustes com entidades sem fins lucrativos tipificadas como integrantes do Terceiro Setor.

6.6.3.1 Contexto: o Plano Plurianual

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

6.6.3.2 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 e metas e valores consistentes com a Receita estimada e a Despesa prevista na Lei Orçamentária¹⁹⁴ para o desenvolvimento das atividades terceirizadas.

¹⁹² Artigo 3º e incisos, LF nº 9.790/99.

¹⁹³ Artigo 3º, parágrafo único, LF nº 9.790/99.

¹⁹⁴ Artigo 165, § 5º, I e artigo 167, I, CF 88.



6.6.3.3 Exigências legais específicas para o Termo de Parceria

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

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

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

6.6.3.4 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 Público¹⁹⁵. 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.

6.6.4 Procedimentos administrativos da contratação

6.6.4.1 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 certame¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Atendimento aos princípios da impessoalidade e publicidade e eficiência.

¹⁹⁶ Artigo 23, DF nº 3.100/99, com a redação dada pelo DF nº 7.568/11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Só há três hipóteses que, mediante decisão fundamentada, podem excepcionar a realização referido concurso¹⁹⁷:

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

b. Concurso de Projetos

O concurso de projetos deve ser preparado com clareza, objetividade e detalhamento no que tange à especificação técnica do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido por meio do Termo de Parceria¹⁹⁸.

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.

b.1 – Edital do Concurso

Do edital desse concurso deve constar, no mínimo, informações sobre²⁰¹:

- 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;

¹⁹⁷ Artigo 23, § 2º, I a III, DF nº 3.100/99, incluídos pelo DF nº 7.568/11.

¹⁹⁸ Artigo 24, DF nº 3.100/99.

¹⁹⁹ Artigo, 23, § 1º, DF nº 3.100/99. Para os Termos de Parcerias Federais, o ajuste deve, também, ser divulgado no “Portal de Convênios”, conforme artigo 13, DF nº 6.170, de 25/07/07.

²⁰⁰ Artigo, 23, § 3º, DF nº 3.100/99. **Obs.:** o artigo 31-B foi incluído ao DF nº 3.100/99 para excepcionar os termos de parceria firmados pelo Ministério da Saúde, voltados ao fomento e à realização de serviços de saúde integrantes do SUS, das exigências previstas no artigo 9º, III e artigo 23 do mesmo decreto.

²⁰¹ Artigo, 25, I a VII, DF nº 3.100/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- 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 oficial²⁰², e, após instaurado o concurso, não pode a Administração celebrar termo de parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado²⁰³.

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

b.2 – Critérios de Seleção e Julgamento dos projetos²⁰⁴:

Estas fases devem levar em conta:

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

Partindo-se da justa necessidade de atendimento aos princípios da administração pública, são inaceitáveis como critério de seleção, de desqualificação ou pontuação²⁰⁵:

- 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

²⁰² Artigo, 23, § 1º, DF nº 3.100/99. Para os Termos de Parcerias Federais, o ajuste deve, também, ser divulgado no “Portal de Convênios”, conforme artigo 13, DF nº 6.170, de 25/07/07.

²⁰³ Artigo, 23, § 3º, DF nº 3.100/99.

²⁰⁴ Artigos 27 a 31 c.c. 11, § 2º e 19, DF nº 3.100/99.

²⁰⁵ Artigo 28, I a III, DF nº 3.100/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- 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”*²⁰⁶.

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 remunerado²⁰⁷.

A comissão julgadora será instruída pela Administração sobre a pontuação pertinente a cada item da proposta ou projeto e zelará para que a identificação da organização proponente seja omitida, classificando as propostas das OSCIPs de acordo com os critérios legais vigentes, constantes no Edital. Por outro lado, essa comissão pode solicitar ao órgão estatal parceiro informações adicionais sobre os projetos²⁰⁸.

Após o julgamento definitivo das propostas, a comissão apresentará, na presença dos concorrentes, os resultados de seu trabalho, indicando os aprovados²⁰⁹.

Diante desses resultados, o órgão estatal parceiro²¹⁰:

- 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

²⁰⁶ Artigo 29, DF nº 3.100/99.

²⁰⁷ Artigo 30, “caput” e § 1º, DF nº 3.100/99.

²⁰⁸ Artigo 30, §§ 2º a 4º, DF nº 3.100/99.

²⁰⁹ Artigo 31, “caput”, DF nº 3.100/99.

²¹⁰ Artigo 31, § 1º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

governo²¹¹. O Conselho terá 30 dias²¹² 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 municipal²¹³.

Esta competência é atribuída por meio de leis²¹⁴ e, em alguns setores, a existência do Conselho é condição legal para o repasse de verbas, da União para Estados e Municípios e, na instância intermediária, dos Estados para os Municípios.

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

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

d. Verificação do regular funcionamento da entidade

É muito importante salientar que é obrigação legal do órgão estatal contratante verificar o regular funcionamento da entidade, previamente à celebração do Termo de Parceria²¹⁵.

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 configura²¹⁶ 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.

²¹¹ Artigo 10, § 1º, LF nº 9.790/99.

²¹² Artigo 10, DF nº 3100/99.

²¹³ 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.

²¹⁴ 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).

²¹⁵ Artigo 9º, DF nº 3.100/99.

²¹⁶ Artigo 3º, parágrafo único, LF nº 9.790/99.



6.6.4.2 Elaboração do Termo de Parceria

O Termo de Parceria – *a ser assinado, exclusivamente, pelo titular do órgão estatal responsável por sua celebração*²¹⁷ – deve ser elaborado contendo as cláusulas essenciais²¹⁸, apresentadas no **item 6.6.2.4.b** deste Manual, 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 uso²¹⁹, que devem estar relacionados no próprio corpo do ajuste ou em Anexo.

b. Responsabilidades das partes, inadimplência e rescisão

Além das obrigações constantes das cláusulas essenciais, o Termo de Parceria deve prever detalhadamente as atribuições e responsabilidades²²⁰ 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 8.666/93 e suas atualizações. 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 às normas trabalhistas vigentes.

²¹⁷ Artigo 31-A, DF nº 3.100/99, incluído pelo DF nº 7.568/11.

²¹⁸ Artigo 10, § 2º, LF nº 9.790/99.

²¹⁹ Princípio contábil de separação das entidades e princípio constitucional da legalidade.

²²⁰ Artigo 10, *caput*, LF nº 9.790/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A OSCIP 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 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 INSS²²¹. Assim, uma entidade que pretende a qualificação como OSCIP terá duas opções: continuar a não remunerar os dirigentes, para não perder os benefícios da imunidade tributária ou passar a remunerar dirigentes e assumir tais contribuições. Vide **item 4** deste Manual;

3. como destacamos no **item 6.6.2.3.a.i**, 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 que permite a participação de servidores públicos na composição de conselho de OSCIP, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.

d. Valores e cláusulas financeiras

O valor total do Termo de Parceria deve ser criteriosamente calculado²²² 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 (Vide **item 6** deste Manual).

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

²²¹ Artigo 12, § 2º, a, LF nº 9.532/97.

²²² Atendimento aos princípios da moralidade e eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(OSCIP) não disponha de recursos quando necessário e tampouco que sobre repasses sem utilização imediata²²³. 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 específica²²⁴, a ser aberta em instituição financeira indicada pelo contratante e obedecerá ao cronograma ajustado, salvo se autorizada sua liberação em parcela única²²⁵.

O Termo de Parceria pode ser celebrado por período superior ao do exercício fiscal²²⁶. Caso expire sua vigência sem o adimplemento total de seu objeto pela entidade parceira ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a OSCIP, o termo referido poderá ser prorrogado²²⁷ 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 compras²²⁸ com recursos públicos, que deve observar claramente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência²²⁹. 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*²³⁰, 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 capital²³¹.

²²³ Atendimento aos princípios da impessoalidade e eficiência.

²²⁴ Artigo 14, DF n° 3.100/99.

²²⁵ Artigo 15, DF n° 3.100/99.

²²⁶ Artigo 13, DF n° 3.100/99.

²²⁷ Artigo 13, § 1°, DF n° 3.100/99.

²²⁸ Artigo 14, LF n° 9.790/99.

²²⁹ Artigo 4°, I, LF n° 9.790/99.

²³⁰ Artigo 4°, II, LF n° 9.790/99.

²³¹ Artigo 7°, DF n° 3.100/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 imóvel ²³², o mesmo deverá ser gravado com cláusula de inalienabilidade.

Observação: como evidenciamos no **item 6.6.4.2.b** deste Manual, 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 União²³³.

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 resultado²³⁴, a partir de critérios objetivos de avaliação de desempenho²³⁵, 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.

²³² Artigo 15, LF n° 9.790/99.

²³³ Artigo 1° e § 5°, DF n° 5.504/05.

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

²³⁵ Artigo 10, § 2°, III, LF n° 9.790/99.



g. Publicação de extrato do Termo de Parceria

O extrato do Termo de Parceria (modelo no Anexo I do DF n° 3.100/99, apresentado no **Apêndice II, item 13** deste Manual) deverá ser publicado pelo órgão estatal contratante na imprensa oficial, no prazo máximo de 15 dias após sua assinatura²³⁶.

Juntamente com o extrato do Termo de Parceria serão publicados nomes dos dirigentes indicados pela entidade parceira²³⁷ como responsáveis pela administração dos recursos recebidos para efeito de responsabilidade legal.

6.6.4.3 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 constitucionais²³⁸.

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

Importa ressaltar que a legislação proíbe expressamente às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas²³⁹.

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 parceira²⁴⁰ etc ou estabelecer relacionamentos comerciais com parentes, familiares e amigos, pessoas ou organizações que já mantenham outros vínculos profissionais com os dirigentes da entidade.

²³⁶ Artigo 10, § 4º, DF n° 3.100/99.

²³⁷ Pelo menos 01 (um), conforme artigo 22, DF n° 3.100/99.

²³⁸ Artigo 4º, § 1º, LF n° 9.790/99.

²³⁹ Artigo 16, LF n° 9.790/99.

²⁴⁰ Atendimento aos princípios da moralidade e impessoalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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, abruptas 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.

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, 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. Vide item 7 deste Manual.*

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 empenho²⁴¹.

Observação: *o Ministério da Fazenda, em 15/08/02, expediu a Portaria nº 256, permitindo às OSCIPs receberem como doação as mercadorias apreendidas pela Receita Federal. Esse permissivo restringia-se anteriormente apenas às entidades consideradas de Utilidade Pública, nos termos do artigo 15, III, do DF nº 99.658, de 30/10/90. Recentemente, o Governo Federal, por meio do DF nº 6.087, de 20/04/07, deu nova redação ao dispositivo do referido Decreto, incluindo as OSCIPs como beneficiárias de doações de materiais e bens considerados antieconômicos²⁴².*

²⁴¹ Artigo 13, §§ 1º e 2º, DF nº 3.100/99.

²⁴² Artigo 3º, parágrafo único, “c”, DF nº 99.658/90.



6.6.5 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 **item 10** deste Manual inserimos considerações sobre o dever das Administrações e demais órgãos de fiscalização quanto à análise de todos os tipos de ajustes com entidades sem fins lucrativos tipificadas como integrantes do Terceiro Setor.

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

6.6.5.1 Responsabilidades dos celebrantes do Termo de Parceria

a. Do órgão público contratante

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

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

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

b. Da entidade parceira

Para efeito de responsabilidade legal a OSCIP indicará, para cada Termo de Parceria, pelo menos um dirigente que será responsável pela boa administração dos recursos recebidos, cujo nome será publicado no extrato do ajuste²⁴³.

6.6.5.2 Responsabilidade da Comissão de Avaliação

²⁴³ Artigo 22, DF n° 3.100/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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

6.6.5.3 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 822 e 825 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.

²⁴⁴ Artigo 20, DF nº 3.100/99.

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.



6.6.5.4 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 (Vide **itens 6.6.5.5, 10 e 11** deste Manual).

Conforme especificado no **item 6.6.2.3.a.I** deste Manual 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 (Vide **itens 6.6.5.5, "e" e 11** deste Manual).

Há uma cláusula essencial legalmente exigível para Termo de Parceria²⁵¹ que estabelece a obrigação de a entidade parceira (OSCIPI) 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.

6.6.5.5 Controle direto do Termo de Parceria

É exercido pelas seguintes instâncias:

- a. Conselho de Políticas Públicas;

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- 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 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 o montante de recursos for maior ou igual a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil

²⁵² Artigo 11, *caput*, LF n° 9.790/99.

²⁵³ Artigo 17, DF n° 3.100/99.

²⁵⁴ Artigo 11, §§ 1° e 2°, LF n° 9.790/99.

²⁵⁵ Artigo 4°, III, LF n° 9.790/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

reais)²⁵⁶. Essa norma aplica-se também aos casos onde a entidade qualificada como OSCIP celebre concomitantemente vários Termos de Parceria com um ou vários órgãos estatais e cuja soma ultrapasse aquele valor.

A auditoria independente deverá ser realizada por pessoa física ou jurídica habilitada pelo Conselho Regional de Contabilidade e os dispêndios decorrentes desse serviços deverão ser incluídos no orçamento do projeto como item de despesa. Eventualmente poderão ser celebrados aditivos para esse efeito quando o montante dos Termos de Parceria ultrapassar o valor limite acima²⁵⁷.

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.

²⁵⁶ Artigo 4º, VII, c, LF nº 9.790/99, c.c artigo 19, *caput* e § 1º, DF nº 3.100/99.

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



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 (Vide **item 11** deste Manual), 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.

6.6.5.6 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 avaliações²⁵⁹.

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

- 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 e
- notas explicativas às demonstrações contábeis, indicando, no mínimo, os valores incluídos nesses demonstrativos que não são propriedade da entidade, mas recursos públicos que estão sob sua custódia por conta de Termos de Parceria e outros ajustes semelhantes.

Relativamente à execução do Termo de Parceria, a prestação de contas caracteriza-se pela comprovação, perante o órgão estatal contratante e demais instâncias de avaliação da execução, da correta aplicação dos recursos públicos recebidos e do adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante apresentação dos seguintes documentos²⁶¹:

- relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria contendo comparativo entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados;

²⁵⁸ Artigo 4º, VII, d, LF n° 9.790/99.

²⁵⁹ Artigo 4º, VII, d, c.c artigo 10, V, LF n° 9.790/99.

²⁶⁰ Artigo 11, § 2º e incisos, DF n° 3.100/99.

²⁶¹ Artigo 12 e incisos, DF n° 3.100/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;
- parecer e relatório de auditoria, elaborados para monitorar a execução do Termo de Parceria pela Comissão de Avaliação e
- extrato da execução física e financeira.

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

6.6.6 Avaliação de contas: recomendações e penalidades

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

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

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

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

6.6.7 Publicações

6.6.7.1 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 FGTS²⁶².

²⁶² Artigo 4º, VII, b, LF n° 9.790/99.



6.6.7.2 Relativas ao Termo de Parceria

O extrato do Termo de Parceria deverá ser publicado pelo órgão estatal contratante no Diário Oficial²⁶³, no prazo máximo de 15 dias após sua assinatura, seguindo o modelo constante no Anexo I do DF n° 3.100/99 (apresentado no **Apêndice II, item 13** deste Manual). A falta de publicação impede a liberação dos recursos.

Junto com o extrato do Termo de Parceria serão publicados os nomes dos dirigentes indicados pela entidade parceira (OSCIP) como responsáveis pela administração dos recursos recebidos para efeito de responsabilidade legal²⁶⁴.

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 Parceria²⁶⁵.

6.6.7.3 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 n° 3.100/99 (apresentado no **Apêndice II, item 13** deste Manual)²⁶⁶. A falta de publicação também impede a liberação dos recursos.

7. 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 n° 1.409, de 21/09/2012, aplicável aos exercícios iniciados a partir de 01/01/2012, por meio da qual veio a estabelecer critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucros.

As interpretações que acompanham a referida resolução são de extrema importância para consolidação dos conceitos de: alcance (escopo), reconhecimento,

²⁶³ Artigo 10, § 2º, VI, LF n° 9.790/99 c.c artigo 10, § 4º, DF n° 3.100/99.

²⁶⁴ Pelo menos 01 (um), nos termos do artigo 22, DF n° 3.100/99.

²⁶⁵ Artigo 14, LF n° 9.790/99 e artigo 21, DF n° 3.100/99.

²⁶⁶ Artigo 10, § 2º, VI, LF n° 9.790/99, e artigo 18, DF n° 3.100/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 Governamentais²⁶⁷, a ser aplicada na contabilização e na divulgação de subvenção governamental e na divulgação de outras formas de assistência governamental.
- b) NBC-ITG 2000, que 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 contabilidade²⁶⁸;
- c) NBC TG – Estrutura Conceitual, para elaboração e divulgação de relatório contábil-financeiro²⁶⁹.

8. CONTRATO DE GESTÃO ENTRE ENTES PÚBLICOS

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 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.

8.1 Contratos de Gestão entre entes públicos: prestação de contas

A Empresa Pública controlada²⁷⁰ 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 LRF²⁷¹ a incluir em sua prestação de contas Notas Explicativas ao Balanço, a serem apresentadas trimestralmente ao ente controlador, contendo:

²⁶⁷ Resolução CFC nº 1305, de 25/11/2010.

²⁶⁸ Resolução CFC nº 1330, de 18/03/2011.

²⁶⁹ Resolução CFC nº 1374, de 08/12/2011.

²⁷⁰ Sociedade cuja maioria do Capital Social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente governamental (artigo 2º, II, LCF nº 101/2000-LRF).

²⁷¹ LCF nº 101/2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;
 - *“Aqui, interessante buscar referência na Lei nº 8.666, de 1993, que dispensa de licitação as aquisições junto a empresa municipal, desde que os preços por esta ofertados sejam compatíveis com os de mercado (artigo 24, VIII). Empresa que fornece a preços superiores aos convencionais está, assim, revelando burla àquela Lei e, segundo a boa conduta fiscal, deve ser logo saneada ou, em última hipótese, fechada.”*²⁷²
- 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.”*²⁷³
- Venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamento com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.
 - *“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.”*²⁷⁴

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.

9. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DESTE MANUAL

Em 30/12/2004 foi editada pelo Governo Federal a Lei nº 11.079, regulamentada pelos Decretos nºs 5.385, de 04/03/05; 5.411, de 06/04/05; 5.977, de 01/12/06 e 6.037, de 07/02/07, instituindo normas gerais para licitação e contratação de Par-

²⁷² Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo (Flavio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi) – Editora NDJ Ltda, 1ª Edição, p. 208.

²⁷³ Idem supra, p. 208/209.

²⁷⁴ Idem idem supra, p. 209.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ceria Público-Privada, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou, em setembro de 2005, um guia básico sobre Contratos de Parcerias Público-Privadas²⁷⁵, donde extraímos, resumidamente, as principais situações estabelecidas pela LF nº 11.079/04:

- Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/95, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado;
- O valor do contrato não poderá ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- A prestação do serviço não poderá ser em prazo inferior a 5 (cinco) anos ou superior a 35 (trinta e cinco) anos;
- A contratação não poderá ter como objeto único mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública;
- Poderão ser estabelecidas penalidades aplicáveis à Administração Pública;
- Estabelecimento de repartição dos riscos, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;
- A constituição de Sociedade de Propósito Específico para a celebração do contrato;
- Licitação na modalidade concorrência;
- Propostas escritas em envelopes lacrados ou propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;
- Possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento;
- Instituição de mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da LF nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato e
- Possibilidade de que a Administração constitua garantias para o cumprimento das obrigações pecuniárias contraídas.

A partir da edição do novel Diploma, os serviços públicos podem ser prestados pelo Segundo Setor da economia, ou seja, pela iniciativa privada com finalidade lucrativa, da seguinte forma:

- Contrato Administrativo, na forma estabelecida pela LF nº 8.666/93. Tem-se, por exemplo, a contratação de empresa para recolhimento de lixo, a

²⁷⁵ Disponível para cópia no *site* do TCESP (www.tce.sp.gov.br) nos *links*: Fiscalização e Manuais Básicos (ativos em maio/2007).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

qual efetuará os serviços e receberá o valor contratado diretamente da Administração;

- Contrato de Concessão de Serviços Públicos, que agora ganhou a conotação de *concessão comum*, na forma estabelecida pelas Leis Federais nºs 8.987/95 e 9.074/95. Neste caso, o poder público outorga a concessão dos serviços públicos ao particular para que receba a contraprestação, mediante tarifa aplicada diretamente aos usuários. Exemplo didático é a concessão de rodovias pedagiadas. Importante dizer que neste tipo de concessão, o interesse é público, mas o risco do negócio é da concessionária e
- Parcerias Público-Privadas, nas modalidades Concessão Patrocinada²⁷⁶ e Concessão Administrativa²⁷⁷.

Destacamos que alguns Estados adiantaram-se à norma federal, com a edição de diplomas próprios, como ocorreu em São Paulo, com a edição da Lei nº 11.688, de 19/05/2004, que instituiu o *Programa de Parcerias Público-Privadas - PPP* e criou a *Companhia Paulista de Parcerias - CPP* como administradora e instituidora das Parcerias Público-Privadas.

Como se vê, Parcerias Público-Privadas não são ajustes passíveis de celebração com entidades do Terceiro Setor.

10. ELEMENTOS DE CONTROLES GOVERNAMENTAIS

Obedecidas as especificidades de cada tipo de ajuste, detalhadas neste Manual, para repasses a entidades do Terceiro Setor, quer por meio de Auxílios, Subvenções, Contribuições, Convênios, Contratos de Gestão ou Termos de Parceria, 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;

²⁷⁶ Artigo 2º, § 1º, e artigo 3º, § 1º, LF nº 11.079/04.

²⁷⁷ Artigo 2º, § 2º, LF nº 11.079/04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- **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 e Eficácia

A avaliação dos elementos de controle da economia e eficiência objetiva, principalmente, a otimização na aplicação dos recursos governamentais pela entidade parceira (valor pelo dinheiro). Nessa expectativa, há que se considerar que as leis do mercado nem sempre se aplicam às operações do Estado. O custo, a quantidade e a qualidade dos produtos e o serviço do Estado não são determinados pelo jogo da oferta e da procura, nem pela procura dos benefícios ou a competitividade do setor privado. Assim, no confronto estabelecido entre necessidades observadas *versus* necessidades reais, conclui-se que os serviços e produtos correm o risco de serem concebidos mais de acordo com a percepção das carências dos usuários do que das necessidades reais.

Tal fato se torna evidente quando os orçamentos-programa do Estado são reduzidos e assim as entidades podem, por vezes, diminuir **mais** a qualidade ou o nível de serviço ao invés mantê-los com orçamento menor. Nessa situação deve-se estar atento em que condições a qualidade está abaixo do nível aceitável, pós-reduções orçamentárias. A redução só é justificável quando o procedimento de produção não oferece margem de manobra suficiente para manter o volume dos serviços oferecidos.

A eficácia diz respeito aos resultados pretendidos e aos reais obtidos na execução do projeto, programa ou atividade. Até que ponto os bens, serviços ou outros resultados produzidos alcançam os objetivos das políticas norteadoras, finalidades operacionais e outros efeitos pretendidos, com sucesso?

A conferência da otimização de recursos transferidos deve investigar, entre outros fatores, se:

- ✓ São aplicadas políticas idôneas para efetuar aquisições;
- ✓ Os recursos estão sendo adequadamente mantidos e protegidos;
- ✓ É evitada a duplicação de esforços de seu pessoal e o trabalho de pouca ou nenhuma utilidade;
- ✓ É evitado o ócio e o excesso de pessoal;
- ✓ Emprega a quantidade ideal de pessoal, equipamentos e instalações para prestar serviços na quantidade, qualidade e prazos apropriados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ A beneficiária tem sistemas e controles seguros que garantam a economia, a eficiência e a eficácia;
- ✓ Esses sistemas e controles operam bem e fornecem gerenciamento com informações necessárias para acompanhar satisfatoriamente o desempenho;
- ✓ A otimização de recursos está sendo alcançada, segundo critérios pré-determinados pelo órgão concessor.

Qualquer desvio de rumos sugere recomendação de melhorias e trabalho junto à entidade a fim de promover a otimização dos recursos e a busca pela excelência dos serviços prestados.

10.3 Situações falíveis na aplicação de recursos pelo Terceiro Setor

- ✓ *saque total dos recursos sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;*
- ✓ *realização de despesas fora da vigência da Lei ou do ajuste;*
- ✓ *saque dos recursos para pagamento em espécie de despesas;*
- ✓ *utilização de recursos para finalidade diferente da prevista;*
- ✓ *utilização de recursos em pagamentos de despesas outras, diversas, não compatíveis com o objeto da Lei ou do ajuste e a finalidade da entidade;*
- ✓ *pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;*
- ✓ *transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas bancárias;*
- ✓ *retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;*
- ✓ *aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas, como por exemplo, notas fiscais falsas;*
- ✓ *falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;*
- ✓ *não aplicação ou não comprovação de contrapartida;*
- ✓ *ausência de aplicação de recursos no mercado financeiro;*
- ✓ *uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista;*
- ✓ *condições insuficientes de operação das beneficiárias, tais como, precariedade de instalações, mão de obra desqualificada, entre outras;*
- ✓ *entidades que remuneram diretores e, assim fazendo, disfarçam a ilegal distribuição de “lucros”;*
- ✓ *entidades que empregam pessoas indicadas por dirigentes governamentais, servindo como meio para burlar o concurso público;*
- ✓ *beneficiárias superfaturam aquisições, o que, somado a compras inexistentes (Notas Fiscais frias), geram “caixa 2” das organizações;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- ✓ *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 OS, 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.*



Observação: No **item 5.1** deste Manual indicamos possibilidades **impeditivas** à realização de repasses a entidades do Terceiro Setor.

10.4 Parecer conclusivo do Ordenador da Despesa

Ordenador de Despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos²⁷⁸. 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 Fiscal²⁷⁹ e às exigências das Instruções vigentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo²⁸⁰ (Vide **item 11** deste Manual), atestando, no mínimo:

- a) o recebimento da prestação de contas dos entes beneficiários, bem como a aplicação de sanções por eventuais ausências de comprovação ou desvio de finalidade;
- b) datas da prestação de contas e dos repasses concedidos;
- c) os valores transferidos e os comprovados, por fontes de recursos;
- d) a localização e o regular funcionamento da entidade que recebeu os recursos;
- e) a finalidade estatutária da entidade beneficiária;
- f) a descrição do objeto dos recursos repassados, dos resultados alcançados e a economicidade obtida em relação ao previsto em programa governamental (**vide item 6 deste Manual**);
- g) o cumprimento das cláusulas pactuadas em conformidade com a regulamentação que rege a matéria;
- h) a regularidade dos gastos efetuados e sua perfeita contabilização, atestados pelos controles internos da entidade beneficiária e do órgão concessor;
- i) a regularidade dos recolhimentos de encargos trabalhistas, quando a aplicação dos recursos envolver gastos com pessoal;
- j) que as cópias dos documentos das despesas correspondem aos originais apresentados pelo beneficiário, onde constam o tipo de repasse obtido e o órgão repassador a que se referem;
- k) o atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade.

²⁷⁸ Artigo 80, § 1º, DLF nº 200, de 25/02/67.

²⁷⁹ LCF nº 101/00.

²⁸⁰ Atualmente, no artigo 1º, X, do Aditamento nº 04 às Instruções Consolidadas nº 1 (área estadual) e nº 2 (área municipal), de 23/12/2005.



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)²⁸¹ 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 providos 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; resultados. A demonstração de resultados evidenciada nesses controles deve também assimilar os conceitos de *accountability* e *governança*, a seguir definidos:

- *Accountability*: significa demonstração de resultados, prestação de contas a todos os grupos de interesse da organização. Este conceito amplia a tradicional demonstração contábil que as empresas, principalmente, estão legalmente obrigadas ou ao controle orçamentário e processual que as organizações públicas estão inseridas. Significa, também, controle de resultados para o desenvolvimento sustentável, para a sociedade. Além das formas tradicionais, controle de resultados e de atos sobre as atividades da organização. Aprofunda-se o conceito de controle. Oxigena-se o conceito de controle público e questiona os resultados da tradicional forma de controle burocrático e processual do que o Estado moderno está sujeito;
- *Governança*: é um conceito correlato à *accountability* e relacionado à estrutura organizacional, sobre a distribuição de direitos e responsabilidade aos participantes da organização. Como os grupos de interesse são representados

²⁸¹ VII Congresso Internacional del CLAD sobre *la Reforma del estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11/10/02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 de Utilidade Pública – CNEs/MJ e é o responsável por expedir as Declarações de Utilidade Pública Federal e de Oscip.

No portal do Ministério, em “cidadania”, “CNEs”, se pode acessar o “Guia Prático para Entidades Sociais”, o “Manual de Entidades Sociais do Ministério da Justiça”, o “sistema de prestação de contas anual” e, também, se pode acompanhar os “relatórios eletrônicos de prestação de contas” já aprovados das entidades qualificadas.

Procedimentos similares foram estabelecidos pelo Governo paulista, à cargo da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, que em seu *site* www.justica.sp.gov.br²⁸² permite consulta para se conhecer a lista de documentos exigíveis visando a obtenção da *Declaração de Utilidade Pública* (Vide **item 3.2** deste Manual).

10.7 Atuação do Ministério Público

De acordo com o Capítulo III do Código Civil²⁸³ e Capítulo X do Código de Processo Civil²⁸⁴, que tratam da Organização e da Fiscalização das Fundações, compete a órgão do Ministério Público apreciar os Estatutos da Fundação e eventuais alterações, apresentados pelos instituidores. Neste mister, foi implantado o **SICAP - Sistema de Cadastro e Prestação de Contas** como instrumento de coleta de dados e informações, utilizado por diversos **Ministérios Públicos** estaduais, no velamento das fundações, conforme dispositivo legal previsto no artigo 66 do Código Civil brasileiro - LF nº 10.406 de 10/01/03 - (anteriormente, previsto no artigo 26 da LF nº 3.071 de 01/01/16) e das entidades de interesse social.

²⁸² Ativo em novembro/2012.

²⁸³ Artigos 62 a 69.

²⁸⁴ Artigos 1.199 a 1.204.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O SICAP²⁸⁵ 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, regrado relações das Secretarias com entidades do Terceiro Setor²⁸⁶, dois 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 parceiras²⁸⁷, que ficarão disponíveis no sítio da Secretaria da Fazenda²⁸⁸. 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 ajustes²⁸⁹;
- **Controle e Fiscalização dos Recursos Públicos geridos pelas Entidades do Terceiro Setor parceiras do Estado de São Paulo:** editado em 08/12/2006, o Decreto n° 51.346 dispõe, entre outros, sobre a definição da Conta Única do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM como única pagadora dos recursos transferidos às entidades reunidas/integrantes no CPATES²⁹⁰, que no citado SIAFEM serão cadastradas como Unidades Gestoras Financeiras – UGFs²⁹¹. Restou disciplinada ainda a obrigação mensal de as entidades apresentarem demonstrativos da origem e da aplicação dos recursos recebidos do Estado,

²⁸⁵ Informações extraídas do site: <http://www.fundata.org.br/Oqueeosicap.htm> (ativo em novembro/2012).

²⁸⁶ Em especial os mencionados no item 5 deste Manual.

²⁸⁷ Artigo 2° e incisos I a IV.

²⁸⁸ Artigo 4°.

²⁸⁹ Artigo 6°.

²⁹⁰ Criado pelo Decreto Estadual n° 51.291/06.

²⁹¹ Artigo 1° e parágrafo único.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

discriminando a receita e a natureza dos gastos²⁹² – que deverão cumprir os requisitos de legalidade e economicidade –, valor, quantidade e finalidade²⁹³, sob pena de suspensão dos repasses²⁹⁴.

11. A FISCALIZAÇÃO DO TCESP

É competência constitucional²⁹⁵ do Tribunal de Contas apreciar as 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 TCE, consolidando e ampliando normas preexistentes, foram incorporados às **Instruções nº 01 (Área Estadual) e nº 02 (Área Municipal), de 2008**, dispositivos para compor a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além do controle da aplicação dos recursos públicos repassados às entidades que integram o Terceiro Setor da economia, à conta de Contratos de Gestão, Termos de Parceria, Convênios, Auxílios, Subvenções e Contribuições, por meio da fixação de prazos de remessa e do elenco de documentos que evidenciem os trâmites dos processos nas respectivas Administrações, abrangendo desde a fase de planejamento e escolha das beneficiárias até a comprovação dos gastos. Na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - www.tce.sp.gov.br, em “jurisdicionados” e “legislação e normas” é possível copiar os arquivos contendo as Instruções em vigor.

Todos os órgãos estatais têm para si um Capítulo nas citadas Instruções e, cada Capítulo (tipo de órgão) está dividido por Seções, cada uma delas representando o ato do qual decorre a obrigatoriedade da prestação de contas.

Para os fins deste Manual, destacamos que nas Instruções, tanto na área estadual quanto na área municipal, para cada Capítulo (tipo de órgão) há seções específicas para tratar de:

- Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais - OS;
- Termos de Parceria firmados com Organizações Sociais de Interesse Público - Oscips;
- Convênios firmados com entidades não governamentais sem fins lucrativos;
- Transferências de recursos a entidades não governamentais sem fins lucrativos, por meio de Auxílios, Subvenções e Contribuições.

²⁹² Artigo 3º.

²⁹³ Artigo 2º.

²⁹⁴ Artigo 4º.

²⁹⁵ Artigos 70 e 71, CF 88 e artigos 32 e 33 CE 89.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dentre estes dispositivos e para perfeito entendimento do que o TCESP requirita em suas Instruções, é muito importante ter em conta que as administrações, por certo, não terão qualquer dificuldade em elaborar e apresentar os documentos ou mesmo alimentar os bancos de dados deste Tribunal se, juntamente com a decisão de repassar recursos às entidades do terceiro setor, tiverem seguido rigorosamente os passos demarcados no **item 6** deste Manual, que trata da fase de planejamento dos repasses, bem como no **item 10 e seus subitens**, que reforçam a necessidade de monitoramento²⁹⁶ e controle, pelo órgão estatal, da aplicação dos recursos repassados.

Na conjugação entre as atribuições legais de fiscalização e o mais adequado tratamento ao volume de documentos recepcionados, o TCESP estabeleceu prazo e valor limite de remessa de **contratos e atos jurídicos análogos**. Assim, no prazo de 5 (cinco) dias contados da data da assinatura, independente da necessária publicação, os Contratos de Gestão, Termos de Parceria ou Convênios de valor igual ou superior a **R\$ 3.500.000,00**, para **órgãos estaduais** e **R\$ 2.500.000,00**, para **órgãos municipais**²⁹⁷ (valores com vigência a contar de 02/01/2013).

Para esses casos e também para os repasses de Auxílios, Subvenções e Contribuições, deverão os órgãos públicos, após o encerramento de cada exercício, encaminhar documentos que comporão o processo de prestação de contas a ser formado pela fiscalização sobre a prestação de contas dos valores anualmente repassados²⁹⁸.

Os valores de remessa são corrigidos anualmente pela variação da UFESP, sendo divulgados no início de cada ano, por meio de Comunicado da Secretaria-Diretoria Geral do TCESP.

No que tange à bancos de dados, o TCESP criou o **SisRTS – Sistema de Repasses Públicos ao Terceiro Setor**, com o objetivo possibilitar aos órgãos municipais a prestação de informações relativas aos Repasses Públicos ao Terceiro Setor. A base legal são as Instruções 2/2008; o prazo de envio das informações se encerra em 30 (trinta) de março de cada ano e tanto o login quanto a senha são as mesmas utilizadas no acesso ao Sistema Audep. Há um manual operacional disponível no menu ajuda do SisRTS.

Os documentos originais de receitas e despesas, após contabilizados, ficarão arquivados na origem, à disposição do TCESP. 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 Tribunal²⁹⁹.

²⁹⁶ Monitoramento permanente – conceito registrado em vários itens deste Manual, nos capítulos destinados a identificar os vários tipos de repasse a entidades do terceiro setor.

²⁹⁷ Resoluções GP-TCESP nº 01 e 06/2012 e Comunicados SDG 20 e 35/2012.

²⁹⁸ O trâmite das autuações e os procedimentos da fiscalização estão contidos na Ordem de Serviço-SDG, nº 02/2009.

²⁹⁹ Comunicado SDG nº 21/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ao ensejo, importa destacar as disposições contidas nos artigos 110 a 113 da Lei Orgânica do TCESP³⁰⁰, 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 Exame Prévio de Edital, tendo em vista que a matéria atualmente é apreciada no TCESP de forma eletrônica, portanto, quando for este o caso é necessário utilizar os dispositivos constantes da Resolução nº 01/2011, que regulamenta o processo eletrônico no âmbito do TCESP (<https://e-processo.tce.sp.gov.br/e-tcesp/>³⁰¹), que teve início com as representações que visem ao Exame Prévio de Edital, devendo, paulatinamente, estender-se a todas as demais matérias afetas à nossa competência³⁰².

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 vencido³⁰³. Em matéria que envolve repasses ao Terceiro Setor, temos as seguintes:

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

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

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

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

Há também os julgados que orientam os jurisdicionados, acessíveis, por consulta ao número dos processos ou palavras-chave, no *site* do TCESP (www.tce.sp.gov.br), como:

PROCESSO: TC-47462/026/90

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Mendonça

ASSUNTO: Possibilidade de concessão de auxílio para mesma obra por dois órgãos estaduais.

CONCLUSÃO: “Não há impedimento legal ao recebimento de ajuda para complementação de obra, exceto se o auxílio anteriormente concedido, objeto de convênio, teve como fulcro a construção da obra do início ao fim, abrangendo o montante do custo do projeto”.

³⁰⁰ LCE nº 709/93.

³⁰¹ Ativo em novembro/2012.

³⁰² Artigo 31, Resolução nº 01/2011.

³⁰³ Competência: artigo 84 da LCE nº 709/93. TC-29.268/026/05 (Resolução de 19/12/05 – Comunicado SDG nº 28/05 – DOE de 20/12/05).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SESSÃO: 29-08-90 PUBLICAÇÃO: 11-10-90

PROCESSO: TC-A-2279/026/92

ASSUNTO: Patrocínio de equipes desportivas.

CONCLUSÃO: “É vedado às sociedades de economia mista, sob controle acionário da Fazenda Estadual, prestadoras de serviços públicos em regime que se configura como monopólio, despesas, sob qualquer modalidade, com patrocínio de equipes desportivas, inclusive repasse de verbas a clubes ou associações esportivas ou de classe, bem como despesas com “merchandising” ou publicidade que não se enquadrem nos §§ 1º e 2º, do artigo 115, da CE.

A presente Deliberação produzirá efeitos a partir de 22-01-92, concluindo-se os contratos, atualmente em vigor, na forma em que foram celebrados, vedadas prorrogações.”

SESSÃO: 22-01-92 e 19-01-94 PUBLICAÇÃO: 12-05-92 e 06-05-94

PROCESSO: TC-A-30192/026/92

ASSUNTO: Publicação de atos no D.O.E.

CONCLUSÃO: “À vista do que dispõe a lei, a municipalidade está obrigada a publicar seus resumos de editais de concorrência, tomada de preços, concursos e leilões no Diário Oficial do Estado (independentemente de possuir ou não imprensa oficial própria), em jornal de grande circulação no Estado e, ainda, se existir, em jornal de circulação no Município ou região”.

SESSÃO: 19-02-97 PUBLICAÇÃO: 13-03-97

PROCESSO: TC-A-10535/026/94

ASSUNTO: Competência das Câmaras Municipais (C.F. art. 31, § 1º; art. 75 c.c. art. 70; art. 75 c.c. art. 71, inc. II; art. 75 c.c. art. 71, inc. VI, IX e X; art. 75 c.c. art. 71, § 1º e 2º e art. 31, § 2º).

CONCLUSÃO: “Cientificar as câmaras municipais do estado de São Paulo de que:

1) Incumbe a Câmara Municipal, a vista de parecer prévio do Tribunal de Contas, o qual só deixará de prevalecer por decisão de dois terços de seus membros, julgar as contas anuais da administração financeira do Município;

2) Compete também à Câmara Municipal sustar a execução de contrato julgado irregular pelo Tribunal de Contas e diligenciar junto ao Prefeito Municipal a adoção das procedências consequentes, cumprindo ao Tribunal de Contas decidir a respeito, caso não sejam efetivadas as correspondentes medidas, no prazo de 90 (noventa) dias;

3) a Câmara Municipal, entretanto, não cabe rever decisões do Tribunal de Contas acerca da prática; execução ou sustação de quaisquer atos de administração do Município, dos quais resulte ou possa resultar renúncia de receita ou geração de despesa, tais como adiantamentos, auxílios, subvenções, editais de licitação, procedimentos licitatórios, contratos e expedientes análogos e respectivos aditamentos, além de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres.”

SESSÃO: 19-10-94 PUBLICAÇÃO: 10-11-94



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO: TC-A-32564/026/98

ASSUNTO: Incidente de inconstitucionalidade do §1º do artigo 6º da LC 846/98, versando sobre Organizações Sociais.

CONCLUSÃO: “Com fundamento no inciso I do artigo 38 do Regimento Interno, entendeu ser constitucional o §1º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 846/98”.

SESSÃO: 05-02-03 PUBLICAÇÃO: 28-02-03

PROCESSO: TC-2149/006/02

INTERESADO: 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 dispendo 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

PROCESO: TC-10541/026/02

INTERESADO: 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: 19-05-03

PROCESSO: TC-1935/009/04

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 1039/006/06

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Matão

ASSUNTO: Prestação de Contas - 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 con-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

tas 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 2452/003/06

INTERESSADO: Prefeitura Municipal da Estância Turística de Holambra

ASSUNTO: Prestação de Contas de 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 17481/026/06

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 576/001/07

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 924/006/07 e outros³⁰⁴

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Sertãozinho

³⁰⁴ TC's: 925/006/07, 926/006/07, 927/006/07, 928/006/07, 929/006/07, 930/006/07, 964/006/08, 965/006/08, 966/006/08, 967/006/08, 968/006/08, 969/006/08, 970/006/08, 971/006/08, 972/006/08, 973/006/08, 974/006/08, 975/006/08, 976/006/08, 977/006/08, 978/006/08.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: 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 1310/003/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Paulínea

ASSUNTO: Prestação de Contas de repasses para fins de subvenção.

CONCLUSÃO: “Em razão de despesa não comprovada de forma hábil, pois baseada em simples relatório desacompanhado de recibos ou notas fiscais; em cópias de contratos de trabalho irregulares, contrários ao determinado na CLT; declaração de utilidade pública posterior à época do repasse; ausência de estudo demonstrando a economicidade dos atos pois pautado apenas na atuação da entidade, a E. Primeira Câmara do TCESP negou provimento ao recurso interposto e manteve a decisão pela irregularidade da prestação de contas.”

SESSÃO: 28-04-09 PUBLICAÇÃO: 11-05-09

PROCESSOS: TCs 1785 e 1786/001/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Valparaíso

ASSUNTO: Prestação de Contas de 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 deverá 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 deverá 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

a esta Casa de Contas, no prazo de 60 dias, todas as providências necessárias para a devolução do numerário, sob pena aplicação das sanções preconizadas no art. 101 e seguintes da referida LC nº 709/93. Os autos também foram encaminhados por cópia ao Ministério Público do Estado de São Paulo, na pessoa de seu Digníssimo representante na Promotoria de Justiça de Valparaíso, em respeito ao solicitado no expediente TC 36338/026/08, para a adoção das medidas de sua alçada.”

SESSÃO: 25-08-09 PUBLICAÇÃO: 26-08-09

PROCESSO: TC-1924/005/07

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Quatá

ASSUNTO: 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 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 realizados.

A agravar o panorama, o recebimento, pela OSCIP, do valor correspondente a 10% do valor total a ela repassado mensalmente, a título de taxa de administração, em afronta ao princípio da economicidade.”

Em vista das graves falhas diagnosticadas, atento aos valores repassados sujeitos à fiscalização da Corte (R\$ 561.442,58 do total de R\$ 889.646,02), manifestações de UR-5 e SDG, julgo irregulares os Termos de Parceria e de Aditamento de 1/12/05, 13/03/05, 01/06/06 e 01/12/06, acionando-se à espécie os incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Fixo prazo de 60 (sessenta) dias ao órgão público parceiro para que informe à Corte a respeito de providências adotadas à regularização da matéria.

Aplico ao Prefeito, à época da celebração da parceria, multa equivalente a 300 (trezentas) UFESP's (Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), por infringência ao artigo 37, caput, da Constituição Federal, à LF nº 9.790/99 e Decreto Federal nº 3.100/99.

(Ao recurso interposto foi negado provimento)

SESSÃO: 02-03-10 PUBLICAÇÃO: 07-04-10

PROCESSO: TC 1956/007/07

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO: TC-8.903/026/07

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 Wolff & 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).”

DECISÃO PUBLICADA EM 24-02-07

PROCESSO: TC 372/013/08

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 a referida entidade. Igualmente, diante das recentes notícias acerca de possível envolvimento do dirigente da beneficiária em irregularidades, em fase de apuração na esfera federal, oficie-se à digna Procuradoria Geral de Justiça, encaminhando cópia desta decisão, para análise de eventuais medidas a cargo do Ministério Público Estadual. 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-1737/002/08

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Areiópolis

ASSUNTO: Repasses ao Terceiro Setor.

CONCLUSÃO: “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 estipu-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

lando metas quantitativas e qualitativas a serem atendidas, criando um parâmetro para acompanhamento do objeto ajustado e permitindo que na etapa de prestação de contas seja demonstrado com clareza os resultados alcançados pelo ajuste.”

DECISÃO: 29-06-12 PUBLICAÇÃO: 30-06-12

PROCESSO: TC-1952/009/09

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Apiaí

ASSUNTO: 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-1421/002/09

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Jaú

ASSUNTO: Repasses ao Terceiro Setor.

CONCLUSÃO: “Irregular parte da prestação de contas por ausência de documentos comprobatórios para suportar as despesas.”

DECISÃO: 05-06-12 PUBLICAÇÃO: 12-06-12

PROCESSO: TC-110/007/10

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de São Sebastião

ASSUNTO: Repasses ao Terceiro Setor.

CONCLUSÃO: “Recomendações para que o Órgão Concessor proceda o exame das comprovações das despesas decorrentes dos recursos repassados, bem como emita os respectivos pareceres conclusivos, no prazo estabelecido nas Instruções nº 02/08 desta Corte, e exija do Órgão Beneficiário, quanto à elaboração do demonstrativo integral das receitas e despesas, o cumprimento do disposto no inciso V, do artigo 29 (termo de parceria), e do disposto no inciso V, do artigo 37 (convênio), das referidas Instruções.”

DECISÃO: 25-06-12 PUBLICAÇÃO: 29-06-12

PROCESSO: TC-150/016/10

INTERESSADO: Diretoria de Ensino – Região de Pirajú

ASSUNTO: 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO: TC-989/011/11

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Sebastianópolis do Sul

ASSUNTO: Repasses ao Terceiro Setor.

CONCLUSÃO: “Recomendações para estrita observância às Instruções TCESP no que tange à lei autorizadora do repasse, elaboração do termo de ciência e de notificação bem como do parecer conclusivo”.

DECISÃO: 04-06-12 PUBLICAÇÃO: 06-06-12

PROCESSO: TC-15781/026/11

INTERESSADO: Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude

ASSUNTO: Repasses ao Terceiro Setor.

CONCLUSÃO: “Determinado cumprimento, com rigor, das Instruções vigentes, em especial quanto aos documentos e prazos estabelecidos para os repasses da espécie.”

DECISÃO: 12-06-12 PUBLICAÇÃO: 19-06-12

PROCESSO: TC-202/014/12

INTERESSADO: Departamento Regional de Saúde de Taubaté – DRS XVII

ASSUNTO: Repasses ao Terceiro Setor.

CONCLUSÃO: “Recomendações para que o Órgão concessor adote medidas administrativas adequadas na gestão das informações disponibilizadas à população e observe com rigor o prazo para emissão do parecer conclusivo da prestação de contas dos futuros repasses, nos termos do artigo 72, inciso VI das Instruções nº 1/08 deste Tribunal. A reincidência poderá ensejar aplicação de pena pecuniária, a teor da regra do artigo 104, inciso VI, da Lei complementar estadual nº 709/93.”

DECISÃO: 18-06-12 PUBLICAÇÃO: 23-06-12

PROCESSO: TC-589/005/12

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio

ASSUNTO: 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

Por fim, trazemos o Comunicado SDG, de 25/02/00³⁰⁵, dirigido aos órgãos jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ante à medida liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, processo nº 1.934-7, concedida pelo Supremo Tribunal Federal acerca dos artigos 1º e 2º da Lei Federal nº 9.604/98, determinando que as prestações de contas de recursos oriundos da União, repassados aos Estados e Municípios, vinculados aos programas Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, Programa Nacio-

³⁰⁵ Publicado no DOE de 29/02/00, p. 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

nal de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Sistema Único de Saúde – SUS, devem ser preparadas e mantidas na origem até o julgamento da ação, oportunidade em que será traçada a orientação cabível.

12. APÊNDICE I – MODELO DE PLANO DE TRABALHO

(NOME DO ÓRGÃO GOVERNAMENTAL INTERESSADO)

PLANO DE TRABALHO

1 - DADOS CADASTRAIS

Órgão/Entidade Proponente				C.N.P.J.	
Endereço					
Cidade	U.F.	C.E.P.	DDD/Tel	FAX	e-mail
Conta Corrente	Banco	Agência	Praça de Pagamento		
Nome do Responsável				C.P.F.	
C.I./Órgão Expedidor	Cargo			Função	
Endereço				C.E.P.	

2 - DESCRIÇÃO DO PROJETO

Título do Projeto	Período de Execução	
	Início	Término
Identificação do Objeto		
Justificativa da Proposição		

3 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO (META, ETAPA OU FASE)

Meta	Etapa Fase	Especificação	Indicador Físico		Duração	
			Unidade	Quantidade	Início	Término

4 - PLANO DE APLICAÇÃO (R\$ 1,00)

Natureza da Despesa	Total	Concedente	Proponente
---------------------	-------	------------	------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Código	Especificação			
TOTAL GERAL				

5 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO (R\$ 1,00)

CONCEDENTE

Meta	1º MÊS	2º MÊS	3º MÊS	4º MÊS	5º MÊS	6º MÊS
1						

Meta	7º MÊS	8º MÊS	9º MÊS	10º MÊS	11º MÊS	12º MÊS

PROPONENTE (CONTRAPARTIDA)

Meta	1º MÊS	2º MÊS	3º MÊS	4º MÊS	5º MÊS	6º MÊS

Meta	7º MÊS	8º MÊS	9º MÊS	10º MÊS	11º MÊS	12º MÊS

6 - DECLARAÇÃO

Na qualidade de representante legal do proponente, declaro, para fins de prova junto ao (órgão público interessado), para os efeitos e sob as penas da lei, que inexistente qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com o Tesouro ou qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, que impeça a transferência de recursos oriundos de dotações consignadas nos orçamentos deste Poder, na forma deste plano de trabalho.

Pede deferimento

Local e Data

Proponente

7 - APROVAÇÃO PELO CONCEDENTE

Aprovado

Local e Data

Concedente

INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO DO PLANO DE TRABALHO

1. DADOS CADASTRAIS

ÓRGÃO/ENTIDADE PROPONENTE - Indicar o nome da entidade interessada na execução de pro-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

grama, projeto ou evento.

C.N.P.J - Indicar o número de inscrição da entidade proponente no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas.

ENDEREÇO - Indicar o endereço completo da entidade proponente (rua, número, bairro etc.)

CIDADE- Mencionar o nome da cidade onde esteja situada a entidade proponente.

UF - Mencionar a sigla da unidade da federação a qual pertença a cidade indicada.

CEP - Mencionar o código do endereçamento postal da cidade mencionada.

DDD/TELEFONE - Registrar o código DDD e número do telefone onde esteja situada a entidade proponente.

E-MAIL – Registrar o endereço eletrônico de mais fácil acesso para comunicações.

CONTA CORRENTE - Registrar o número da conta bancária da entidade proponente.

BANCO - Indicar o código do banco ao qual esteja vinculada a conta-corrente específica para o convênio.

AGÊNCIA - Indicar o código da agência do banco.

PRAÇA DE PAGAMENTO - Indicar o nome da cidade onde se localiza a agência.

NOME DO RESPONSÁVEL - Registrar o nome do responsável pela entidade proponente.

CPF - Registrar o número da inscrição do responsável no Cadastro de Pessoas Físicas.

C.I./ÓRGÃO EXPEDIDOR - Registrar o número da carteira de identidade do responsável, sigla do órgão expedidor e unidade da federação.

CARGO - Registrar o cargo do responsável.

FUNÇÃO - Indicar a função do responsável.

ENDEREÇO - Indicar o endereço completo do responsável (rua, número, bairro etc.).

CEP - Registrar o código do endereçamento postal do domicílio do responsável.

2. DESCRIÇÃO DO PROJETO

TÍTULO DO PROJETO - Indicar o título do projeto ou evento a ser executado.

PERÍODO DE EXECUÇÃO - Indicar as datas de início e término da execução.

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO - Descrever o produto final do projeto, programa ou evento.

JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO - Descrever com clareza e sucintamente as razões que levaram à proposição, evidenciando os benefícios econômicos e sociais a serem alcançados pela comunidade, a localização geográfica a ser atendida, bem como os resultados a serem obtidos com a realização do projeto, programa ou evento.



3. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO (meta, etapa ou fase)

Permite visualizar a implementação de um projeto em suas metas, etapas ou fases, os respectivos indicadores físicos e prazos correspondentes a cada uma delas.

META - Indicar como meta os elementos que compõem o objeto.

ETAPA/FASE - Indicar como etapa ou fase cada uma das ações em que se pode dividir a execução de uma meta.

ESPECIFICAÇÃO - Relacionar os elementos característicos da meta, etapa ou fase.

INDICADOR FÍSICO - Refere-se à qualificação e quantificação física do produto de cada meta, etapa ou fase.

UNIDADE - Indicar a unidade de medida que melhor caracterize o produto de cada meta, etapa, ou fase.

QUANTIDADE - Indicar a quantidade prevista para cada unidade de medida.

DURAÇÃO - Refere-se ao prazo previsto para a implementação de cada meta, etapa, ou fase.

INÍCIO - Registrar a data referente ao início de execução da meta, etapa, ou fase.

TÉRMINO - Registrar a data referente ao término da execução da meta, etapa, ou fase.

4. PLANO DE APLICAÇÃO

Refere-se ao desdobramento da dotação e a sua conseqüente utilização em diversas espécies de gastos, porém, correspondentes aos elementos de despesa de acordo com a legislação vigente.

NATUREZA DA DESPESA - Refere-se ao elemento de despesa correspondente à aplicação dos recursos orçamentários.

CÓDIGO - Registrar o código referente a cada elemento de despesa.

ESPECIFICAÇÃO - Registrar o elemento de despesa correspondente a cada código.

TOTAL - Registrar o valor em unidade, por elemento de despesa.

CONCEDENTE - Registrar o valor do recurso orçamentário a ser transferido pelo órgão ou entidade federal responsável pelo programa projeto ou evento.

PROPONENTE - Indicar o valor do recurso orçamentário a ser aplicado pelo proponente.

TOTAL GERAL - Indicar o somatório dos valores atribuídos aos elementos de despesa.

5. CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

Refere-se ao desdobramento da aplicação dos recursos financeiros em parcelas mensais de acordo com a previsão de execução das metas do projeto, se for o caso.

META - Indicar o número de ordem sequencial da meta.

CONCEDENTE - Registrar o valor mensal a ser transferido pelo órgão/entidade responsável pelo programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROPONENTE - Registrar o valor mensal a ser desembolsado pelo proponente.

6. ASSINATURA DO PROPONENTE

Constar o local, data e assinatura do representante legal proponente.

7. APROVAÇÃO

Constar local, data e assinatura da autoridade competente do órgão ou entidade responsável pelo programa, projeto ou evento.

13. APÊNDICE II - TERMOS DE PARCERIA: PUBLICAÇÕES

(Modelos – Anexos ao DF n° 3.100/99)

ANEXO I – Extrato do Termo de Parceria

(Nome do Órgão Público)
Extrato de Termo de Parceria
Custo do Projeto:
Local de Realização do Projeto:
Data de assinatura do TP:/...../..... Início do Projeto:/...../..... Término:/...../.....
Objeto do Termo de Parceria (descrição sucinta do projeto):
Nome da OSCIP:
Endereço:
Cidade: UF: CEP:
Tel.: Fax: E-mail:.....
Nome do responsável pelo projeto:
Cargo / Função:

ANEXO II – Extrato da Execução do Termo de Parceria

(Nome do Órgão Público)
Extrato de Relatório de Execução Física e Financeira Termo de Parceria
Custo do projeto:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Local de realização do projeto:			
Data de assinatura do TP:/...../..... Início do projeto:/...../..... Término :/...../.....			
Objetivos do projeto:			
Resultados alcançados:			
Custos de Implementação do Projeto			
Categorias de despesa	Previsto	Realizado	Diferença
.....
.....
.....
TOTAIS:
Nome da OSCIP:			
Endereço:			
Cidade: UF:..... CEP:			
Tel.: Fax: E-mail:.....			
Nome do responsável pelo projeto:			
Cargo / Função:			

14. REFERÊNCIAS LEGAIS

14.1 Área Federal

Lei Complementar Federal nº 64, de 18/5/90

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

Lei Complementar Federal nº 70, de 30/12/91

Institui contribuição para financiamento da seguridade social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências.

Lei Complementar Federal nº 85, de 15/02/96

Altera o artigo 7º da LF nº 70/91, que estabelece a contribuição para financiamento da seguridade social – COFINS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Lei Complementar Federal nº 123/2006 de 14/12/2006

Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

Lei Federal nº 91, de 28/08/35

Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de Utilidade Pública.

Lei Federal nº 4.717, de 19/06/65

Regula a ação popular.

Lei Federal nº 4.771, de 15/09/65

Institui o novo Código Florestal.

Lei Federal nº 5.855, de 07/12/72

Dá nova redação ao artigo 10 da LF nº 4.024, de 20/12/61 que fixa as diretrizes e bases da Educação Nacional.

Lei Federal nº 5.870, de 26/03/73

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

Lei Federal nº 6.850, de 12/11/80

Altera a LF nº 6.015, de 31/12/73 – Lei Federal dos Registros Públicos, compatibilizando-a com o vigente Código de Processo Civil.

Lei Federal nº 6.938, de 31/08/81

Dispõe sobre a política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Lei Federal nº 7.347, de 24/07/85

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.

Lei Federal nº 7.492, de 16/06/86

Define os crimes contra o sistema financeiro nacional e dá outras providências.

Lei Federal nº 7.803, de 18/07/89

Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978 e 7.511, de 7 de julho de 1986.

Lei Federal nº 7.804, de 18/07/89

Altera a LF nº 6.938, de 31/08/81, dispõe sobre a política nacional do meio ambien-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

te, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a LF n° 7.735, de 22/02/89, a LF n° 6.803, de 02/06/80, a LF n° 6.902, de 21/04/81, e dá outras providências.

Lei Federal n° 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 n° 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 n° 8.212, de 24/07/91

Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui o plano de custeio e dá outras providências.

Lei Federal n° 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 n° 8.313, de 23/12/91 – Lei Rouanet

Restabelece princípios da LF n° 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 n° 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 n°s 8.212/91 e 8.315/91.

Lei Federal n° 8.620, de 05/01/93

Altera as Leis Federais n°s 8.212/91 e 8.213/91.

Lei Federal nº 8.666/93, de 21/06/1993



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Lei Federal n° 8.742, de 07/12/93

Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

Lei Federal n° 8.870, de 15/04/94

Altera dispositivos das Leis Federais n°s 8.212 e 8.213/91 e dá outras providências.

Lei Federal n° 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 n° 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 n° 9.042, de 09/05/95

Dispensa a publicação de atos constitutivos de pessoa jurídica para efeito de registro público.

Lei Federal n° 9.080, de 19/07/95

Acrescenta dispositivos às Leis Federais n°s 7.942/86 e 8.137/90.

Lei Federal n° 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 n° 9.131, de 24/11/95

Altera dispositivos da LF n° 4.024, de 20/12/61, e dá outras providências.

Lei Federal n° 9.192, de 21/12/95

Altera dispositivos da LF n° 5.540, de 28/11/68, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários.

Lei Federal n° 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 n° 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”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Lei Federal n° 9.312, de 05/11/96

Altera o art. 5° da Lei Federal n° 8.313, de 23/12/91, que "restabelece princípios da Lei Federal n° 7.505, de 2/07/86, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências".

Lei Federal n° 9.394, de 20/12/96

Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.

Lei Federal n° 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 n° 9.475, de 22/07/97

Dá nova redação ao artigo 33 da LF n° 9.434, de 20/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.

Lei Federal n° 9.528, de 10/12/97

Altera dispositivos das Leis Federais n°s 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91, e dá outras providências.

Lei Federal n° 9.532, de 10/12/97

Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.

Lei Federal n° 9.536, de 11/12/97

Regulamenta o parágrafo único do artigo 49 da Lei Federal n° 9.394, de 20/12/96.

Lei Federal n° 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 n° 9.608, de 18/02/98

Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

Lei Federal n° 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 n° 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 n° 9.718, de 27/11/98

Altera a legislação tributária Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Lei Federal n° 9.732, de 11/12/98

Altera dispositivos das Leis Federais n°s 8.212 e 8.213/91 e 9.317/96 e dá outras providências.

Lei Federal n° 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 n° 9.795, de 27/04/99

Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

Lei Federal n° 9.867, de 10/11/99

Dispõe sobre a criação e funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos conforme especifica.

Lei Federal n° 9.872, de 23/11/99

Cria o Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER.

Lei Federal n° 9.874, de 23/11/99

Altera dispositivos da LF n° 8.313, de 23/12/91, e dá outras providências.

Lei Federal n° 9.876, de 26/11/99

Dispõe sobre contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis Federais n°s 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91, e dá outras providências.

Lei Federal n° 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 n° 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 n° 9.999, de 30/08/00

Altera o inciso VIII do artigo 5º da Lei Federal n° 8.313, de 23/12/91, alterada pela Lei Federal n° 9.312, de 5/11/96, que restabelece princípios da Lei Federal n° 7.505, de 2/07/86, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências, aumentando para três por cento da arrecadação bruta das loterias federais e concursos de prognósticos destinados ao Programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Lei Federal n° 10.150, de 21/12/00

Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS; altera o Decreto-Lei n° 2.406, de 5/01/88, e as Leis Federais n°s 8.004, 8.100 e 8.692, de 14/03/90, 5/12/90, e 28/07/93, respectivamente; e dá outras providências.

Lei Federal n° 10.165, de 27/12/00

Altera a Lei Federal n° 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 n° 10.194, de 14/02/01

Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis Federais n°s 6.404, de 15/12/76, 8.029, de 12/04/90, e 8.934, de 18/11/94, e dá outras providências.

Lei Federal n° 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 n° 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 n° 10.637, de 30/12/02

Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. “O artigo 34 estabelece que a opção pela remuneração dos dirigentes da OSCIP não impede que sejam deduzidas as doações feitas a estas entidades na forma do artigo 13 da LF n° 9.249/95 e nem 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 n° 10.650, de 16/04/03

Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.

Lei Federal n° 10.940, de 27/08/04

Altera dispositivos das Leis Federais n°s 9.608, de 18/02/98 e 10.748, de 22/10/03, e dá outras providências.

Lei Federal n° 10.973, de 02/12/04

Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambien-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

te produtivo e dá outras providências.

Lei Federal n° 11.110, de 25/04/05

Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, e dá outras providências.

Lei Federal n° 11.350, de 05/10/06

Regulamenta o § 5° do artigo 198 da Constituição que dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do artigo 2° da Emenda Constitucional n° 51, de 14/02/06, e dá outras providências.

Lei Federal n° 11.438, de 29/12/06

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

Lei Federal n° 11.457, de 16/03/07

Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis Federais n°s 10.593, de 6/12/02; 10.683, de 28/05/03; 8.212, de 24/07/91; 10.910, de 15/07/04; o Decreto Federal-Lei Federal n° 5.452, de 01/05/43, e o Decreto Federal n° 70.235, de 06/03/72; revoga dispositivos das Leis Federais n°s 8.212, de 24/07/91; 10.593, de 06/12/02; 10.910, de 15/07/04; 11.098, de 13/01/05 e 9.317, de 05/12/96, e dá outras providências.

Medida Provisória n° 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 4°, III, desta MP exclui as OSCIPs que se dedicam ao Microcrédito das disposições relativas à prática de usura”.

Medida Provisória n° 2.187-13, de 24/08/01

Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, e altera dispositivos das Leis n°s 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 n° 41, de 18/11/66

Dispõe sobre a dissolução de sociedades civis de fins assistenciais.

Decreto-Lei Federal n° 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 n° 709, de 28/07/69

Dá nova redação ao artigo 99, da Lei Federal n° 4.024, de 20/12/61.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decreto Federal n° 50.517, de 02/05/61

Regulamenta a LF n° 91, de 28/08/35, que dispõe sobre a declaração de Utilidade Pública.

Decreto Federal n° 60.931, de 04/07/67

Modifica o DF n° 50.517/61 que regulamentou a LF n° 91/35.

Decreto Federal n° 87.497, de 18/08/82

Regulamenta a LF n° 6.494/77, que dispõe sobre o estágio de estudantes de estabelecimentos de ensino superior e de 2° grau regular e supletivo nos limites que especifica e dá outras providências.

Decreto Federal n° 89.336, de 31/01/84

Dispõe sobre as reservas econômicas e áreas de relevante interesse ecológico, e dá outras providências.

Decreto Federal n° 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 n° 99.658, de 30/10/90

Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material. “O artigo 15, III, deste decreto permite que a Administração Federal doe materiais e bens considerados antieconômicos para OSCIPs e instituições de utilidade pública federal”.

Decreto Federal n° 794, de 05/04/93

Estabelece limite de dedução do imposto de renda das pessoas jurídicas, correspondentes às doações em favor dos fundos dos direitos da criança e do adolescente.

Decreto Federal n° 1.494, de 17/05/95

Regulamenta a Lei Federal n° 8.313, de 23/12/91, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, e dá outras providências.

Decreto Federal n° 2.233, de 23/05/97

Dispõe sobre os setores das atividades econômicas excluídos das restrições previstas no artigo 39 da Lei Federal n° 4.131, de 03/09/62.

Decreto Federal n° 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 n° 3.000, de 26/03/99

Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto so-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

bre a renda e proventos de qualquer natureza. (Capítulo XI - Incentivos a atividades Culturais ou Artísticas).

Decreto Federal nº 3.048, de 06/05/99

Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 3.100, de 30/06/99

Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a Qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 3.276, de 06/12/99

Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 3.377, de 02/03/00

Fixa o valor absoluto do limite global das deduções do imposto sobre a renda devido, relativas a doações e a patrocínios em favor de projetos culturais e a incentivos à atividade audiovisual.

Decreto Federal nº 3.415, de 19/04/00

Delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para a declaração de utilidade pública de associações e fundações.

Decreto Federal nº 3.420, de 20/04/00

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

Decreto Federal nº 3.504, de 13/06/00

Altera dispositivos do Decreto Federal nº 2.536, de 6/04/98, que dispõe sobre a concessão do certificado de entidade de fins filantrópicos a que se refere o inciso IV do artigo 18 da Lei Federal 8.742/93.

Decreto Federal nº 3.554, de 07/08/00

Dá nova redação ao § 2º do artigo 3º do Decreto Federal nº 3.276, de 6/12/99, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica e dá outras providências.

Decreto Federal nº 3.908, de 04/09/01

Dá nova redação ao § 3º do artigo 10 do DF nº 3.860/01, que dispõe sobre o ensino superior, a avaliação de cursos e instituições.

Decreto Federal nº 5.154, de 23/07/04

Regulamenta o § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decreto Federal n° 5.396, de 21/03/05

Regulamenta o artigo 19 da LF n° 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 n° 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 n° 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 n° 5.622, de 19/12/05

Regulamenta o artigo 80 da Lei Federal n° 9.394, de 20/12/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Decreto Federal n° 5.773, de 09/05/06

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

Decreto Federal n° 5.895, de 18/09/06

Dá nova redação ao artigo 3° do DF n° 2.536, de 06/04/98, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social a que se refere o inciso IV, do artigo 18 da LF n° 8.742, de 07/12/93.

Decreto Federal n° 5.975 de 30/11/06

Regulamenta os artigos 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei Federal n° 4.771, de 15/09/65; o artigo 4°, inciso III da Lei Federal n° 6.938, de 31/08/81; o artigo 2° da Lei Federal n° 10.650, de 16/04/03, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos Federais n°s 3.179, de 21/09/99 e 3.420, de 20/04/00, e dá outras providências.

Decreto Federal n° 6.087, de 20/04/07

Altera os artigos 5°, 15 e 21 do Decreto n° 99.658, de 30 de outubro de 1990, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 6.170, de 25/07/07

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decreto Federal nº 6.514, de 22/07/08

Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 7.237, de 20/07/10

Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.

Decreto Federal nº 7.568, de 16/09/11

Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.

Portaria MF nº 256, de 15/08/02

Define a destinação de bens da União.

Portaria SNJ nº 8, de 04/04/07

Dispõe sobre a emissão de certidões através do Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério da Justiça – CNEs/MJ para as OSCIPs, e dá outras providências.

Portaria SNJ nº 23, de 28/12/06

Institui o Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério da Justiça – CNEs/MJ, e dá outras providências.

Portaria SNJ nº 29, de 20/06/05

Estabelece novo modelo de certidões sobre os relatórios anuais das instituições declaradas de Utilidade Pública Federal.

Portaria SNJ nº 30, de 20/06/05

Determina aproveitamento de documentos em novos pedidos de qualificação como OSCIP feitos por entidade que teve um pedido anterior indeferido.

Portaria GM/MS nº 1.721, de 21/09/05

Cria o Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde – SUS.

Portaria GM/MS nº 3.123, de 07/12/06

Homologa o Processo de Adesão ao Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde(SUS).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Portaria Interministerial n° 163, de 04/05/01

Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.

Resolução CNAS n° 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 n° 177, de 10/08/00

Estabelece regras para a concessão ou renovação do certificado de entidade de fins filantrópicos e revoga a Resolução n° 32/99.

Resolução CNAS n° 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 8° do Decreto Federal n° 3.504/00.

Resolução CFC nº 1.409, de 21/09/12

Estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucro.

Instrução Normativa STN n° 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.

14.2 Área Estadual – SP

Lei Complementar Estadual n° 709, de 14/01/93

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

Lei Complementar Estadual n° 846, de 04/06/98

Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, e dá outras providências.

Lei Complementar Estadual n° 971, de 10/01/2005

Altera a redação de dispositivo da LCE n° 846, de 04/06/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais.

Lei Complementar Estadual n° 1.095, de 18/09/09

Dispõe sobre a qualificação como organizações sociais das fundações e das entidades que especifica, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Lei Complementar Estadual nº 1.131, de 27/12/10

Altera a Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

Lei Estadual nº 2.574, de 04/12/80

Estabelece normas para declaração de Utilidade Pública.

Lei Estadual nº 8.356, de 20/07/93

Cria o Conselho Estadual de Saúde e dá providências correlatas.

Lei Estadual nº 10.354, de 25/08/99

Dispõe sobre a proteção e auxílio às vítimas da violência e dá outras providências.

Lei Estadual nº 11.598, de 15/12/03

Estabelece disposições relativas às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Decreto Estadual nº 40.722, de 20/03/96

Dispõe sobre a exigência de autorização do Governador do Estado previamente à celebração de convênios no âmbito da Administração Centralizada e Autárquica e sobre a instrução dos processos respectivos.

Decreto Estadual nº 43.493, de 29/09/98

Dispõe sobre a qualificação das Organizações Sociais da área da cultura, e dá providências correlatas.

Decreto Estadual nº 44.214, de 30/08/99

Institui o Programa Estadual de Proteção à Testemunhas, com a sigla PROVITA/SP, cria o Conselho Deliberativo desse Programa e determina outras providências.

Decreto Estadual nº 46.437, de 27/12/01

Autoriza a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social a, representando o Estado, celebrar convênios com Entidades Sociais do Estado de São Paulo, visando a transferência de recursos financeiros para os fins que especifica.

Decreto Estadual nº 48.060, de 01/09/03

Convênios com Entidades Assistenciais para oferecimento de Educação Especial.

Decreto Estadual nº 49.022, de 15/10/04

Autoriza a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social a, representando o Estado, celebrar convênios com os Municípios e Entidades de Assistência Social do Estado de São Paulo, visando a transferência de recursos financeiros destinados a despesas de custeio, para a execução de projetos especiais de ações sociais e comunitárias, inseridos no âmbito de suas atribuições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decreto Estadual n° 50.611, de 30/03/06

Altera a redação e inclui dispositivo que especifica no Decreto Federal n° 43.493, de 29/09/98, que dispõe sobre a qualificação das Organizações Sociais da área da cultura.

Decreto Estadual n° 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 n° 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 n° 51.291, de 22/11/06

Dispõe sobre o cadastro de parceiros do Terceiro Setor e dá providências correlatas.

Decreto Estadual n° 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.

Projeto de Lei Complementar Estadual n° 4/2006

Estabelece medidas de incentivo à inovação tecnológica, à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico, à engenharia não rotineira e à extensão tecnológica em ambiente produtivo. (Em tramitação).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

15. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Lei 9.790/99 como Alternativa para o Terceiro Setor. Conselho da Comunidade Solidária - 2ª Edição.

Ajudando a nação a gastar sabiamente: um guia para o Escritório Nacional de Auditoria da Inglaterra (National Audit Office – NAO). Tradução do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Setembro/1995.

As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2002.

Auditoria de Eficiência. Guia de Auditoria – Parte I e II. Escritório do Auditor Geral do Canadá (Office of the Auditor General of Canadá – OAG). Tradução do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Agosto/1993.

Azevedo, Damião Alves de. A impossibilidade de manutenção simultânea da qualificação como OSCIP e do Título de Utilidade Pública Federal.

Carvalho, Cláudio Viveiros de. A Situação das Santas Casas de Misericórdia. Consultoria Legislativa da Área XVI, Saúde Pública. Câmara Federal dos Deputados. Brasília. Junho/2005.

Centro de Estudos do Terceiro Setor da Escola de Administração do Estado de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – GVCETS. Tabela de Classificação da Atividade Principal dos Projetos.

Citadini, Antonio Roque. Conselheiro Decano do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. O Estado “Katrina” é a solução? Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 115 – julho-agosto/06, p. 37/38.

Comissão de Direitos do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil. Cartilha Terceiro Setor. São Paulo. 2005.

Contabilidade de Entidades Filantrópicas. XVI – Ciclo de Palestras – CRC SP & IBRACON - 5ª Seção Regional, novembro/2002.

Convênios e Outros Repasses. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2003

Gestão de Recursos Federais - Manual para os Agentes Federais. Controladoria Geral da União da Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília. 2005

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Kwitko, Evanda Evani Burtet. Guia Básico para Constituição e Legalização de Organização Microfinanceira ONG – OSCIP – SCM. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, 2002.

Manual de Obtenção de Recursos Federais – Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Manual de Procedimentos Contábeis para Fundações e Entidades de Interesse Social. Fundação Brasileira de Contabilidade e Associação Nacional dos Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social – PROFIS. Brasília. 2ª Edição. 2004.

Martins, Paulo Haus. Quais as formas de parceria entre o Estado e a sociedade civil?

Normas de Auditoria Governamental. Escritório da Controladoria Geral dos Estados Unidos da América (GAO – General Accounting Office). Tradução do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Junho/1994.

Panorama das Santas Casas e Hospitais Beneficentes. FEHOSP – Federação das Santas Casas e Hospitais Beneficentes do Estado de São Paulo.

Platonov, Vladimir. Santas Casas querem apoio federal para evitar colapso no atendimento. Agência Brasil.

Ramos, 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 n° 115. p.39/48. Julho-Agosto/2006.

Salomon, Marta. Ongs 'ineptas' recebem 54% dos repasses ao setor, diz TCU. Folha de São Paulo, 12/11/06 (Brasil,A4).

Secretaria de Estado da Educação. Instrução para Prestação de Contas. Ajustes com Entidades Assistenciais para o oferecimento de Educação Especial.

Soczek, Daniel. Da Negação à Parceria: breves considerações sobre as relações ONG-Estado. Enfoques – Revista Eletrônica. Rio de Janeiro. v.1.n.01.p.28-117.2002.

Toledo Jr., Flavio Corrêa de. Relatório 1º Seminário sobre Elaboração de Norma Processual no âmbito do PROMOEX.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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.

16. SITES QUE SUBSIDIARAM O CONTEÚDO DESTES MANUAIS

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.interlegis.gov.br/fiscalizacao
www.irtdpjbrasil.com.br
www.mapa.org.br
www.mj.gov.br/
www.mp.sp.gov.br
www.mpas.gov.br
www.planalto.gov.br
www.polis.org.br
www.receita.fazenda.gov.br
www.rits.org.br
www.tcu.gov.br