



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

# REPASSES PÚBLICOS AO TERCEIRO SETOR

## “PRINCIPAIS ELEMENTOS DE GOVERNANÇA E AS DÚVIDAS MAIS FREQUENTES”

**EDNÉIA MARQUES**

Diretora Técnica de Divisão – 10ª DF

**SONIA ROCCO**

Diretora Técnica de Divisão – 1ª DF



## AGENDA

- ✓ **PRINCIPAIS ELEMENTOS DE GOVERNANÇA;**
- ✓ **DÚVIDAS MAIS FREQUENTES; e**
- ✓ **PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS APURADAS PELA FISCALIZAÇÃO DO TCESP.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

# PRINCIPAIS ELEMENTOS DE GOVERNANÇA



## Conceito de Governança:

Como surgiu a expressão “governança”?

- ✓ A partir de reflexões conduzidas principalmente pelo **Banco Mundial**, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”. A **capacidade governativa** não seria avaliada apenas pelos **resultados das políticas governamentais**, e sim também pela **forma** pela qual o governo exerce o seu poder.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2001) define da seguinte forma o conceito:

“São as **práticas e os relacionamentos** entre os acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal, com a finalidade de **otimizar o desempenho da empresa** e facilitar o acesso ao capital”.



## Conceito de Governança:

### Em síntese:

*A governança surgiu para contornar o chamado "conflito de agência", que decorre do **distanciamento** entre a propriedade e a gestão da organização (stakeholders – partes interessadas).*

*Governança diz respeito aos **meios e processos** que são utilizados para produzir resultados eficazes, ou seja, os sistemas de políticas, processos e regulamentos que estabelecem como uma organização é administrada.*



## Conceito de Governança:

A chamada "boa governança", consiste num **conjunto de princípios, valores e mecanismos** que tem a missão de proteger as organizações dos fracassos advindos de:

- Abusos da diretoria executiva das empresas;
- Inércia de conselhos de administração inoperantes;
- Erros estratégicos;
- Omissões das auditorias externas;
- Fraude.



## A Governança no Terceiro Setor

### PREMISSAS DAS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA:

- ✓ Transparência
- ✓ Prestação Responsável de Contas (accountability)
- ✓ *Compliance*: Conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais do País
- ✓ Responsabilidade Social (o resultado das ações atingem os menos favorecidos da sociedade) e
- ✓ ÉTICA

**RESULTADO: CREDIBILIDADE**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

Todas essas premissas para a boa governança são aplicáveis ao Terceiro Setor?

Sim, apesar das especificidades, dos diferentes portes e complexidades e das diferentes áreas de atuação, que criou no Brasil uma cultura tolerante ao baixo desempenho de algumas dessas entidades.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC ([www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)), a adoção de boas práticas de governança “se tornou indispensável para garantir a legitimidade do terceiro setor”.

Vejam os números:





**TOTAL DE ENTIDADES DO 3º SETOR QUE  
RECEBERAM RECURSO PÚBLICO NOS EXERCÍCIOS  
DE 2016 E 2017**

**2016**

940 entidades beneficiadas com verba Estadual  
8.395 entidades beneficiadas com verba Municipal

**2017**

771 entidades beneficiadas com verba Estadual  
7.859 entidades beneficiadas com verba Municipal

(Fonte: SIAFEM/SIGEO/SisRTS)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### TOTAL DE RECURSOS PÚBLICOS REPASSADOS AO TERCEIRO SETOR – EXERCÍCIOS DE 2016 E 2017 CONSIDERANDO TODAS AS HIPÓTESES DE PARCERIA 2016

✓ Verba Estadual	R\$ 7.483	bilhões
✓ Verba Municipal	R\$ 5.784	bilhões

### 2017

✓ Verba Estadual	R\$ 7.701	bilhões
✓ Verba Municipal	R\$ 5.514	bilhões

**Receita do Estado de SP no exercício de 2017: R\$ 206.399.232.000,00 (aproximadamente 3,73% das Receitas do Estado foram repassadas ao Terceiro Setor)**

A participação oficial do terceiro setor no PIB é de 1,4%, movimentando cerca de **32 bilhões** de Reais em todo o País

Fonte: IBGE/SIAFEM/SIGEO/SisRTS



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

Todo esse recurso é repassado nos termos de leis específicas, de acordo com o modelo de parceria que se estabelece:

Contratos de Gestão - Lei Federal nº 9.637/98 (ou legislação municipal)

Termos de Parceria - Lei Federal nº 9.790/99

Termos de Colaboração e de Fomento - Lei Federal nº 13.019/14, significativamente alterada pela Lei 13.204/15

Convênios - exceções do art. 3º da Lei Federal nº 13.019/14

---



## A Governança no Terceiro Setor

A própria legislação vigente **impulsiona a profissionalização e a incorporação de melhores práticas de governança para o Terceiro Setor**, com destaque para alguns dos dispositivos da última Lei sancionada, de nº 13.019/14, que prevê:

- ✓ O Chamamento Público - arts. 23 a 28 - exclui da competição as entidades pouco estruturadas – não há mais lugar para amadorismo;
- ✓ Relatório de execução do objeto/relatório de execução financeira – art. 66, I e II – a entidade precisa de corpo técnico qualificado para elaborá-lo, pois nele conterà comparativo de metas propostas com os resultados alcançados.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

- ✓ O direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas – art. 5º, IV

A Lei n.º 13.151/15, em seu art. 6º, prevê a POSSIBILIDADE DE REMUNERAÇÃO DOS DIRIGENTES DAS OSCs - poderão ser remunerados os dirigentes que atuam efetivamente na gestão executiva. Os dirigentes são pessoas físicas integrantes dos órgãos de poder da entidade, qualificando-se como estatutários, se o cargo estiver previsto no Estatuto Social, ou não estatutários, na hipótese de ausência dessa previsão, caso em que firmam contrato de trabalho. Quanto à gestão executiva, entende-se como direção que acarrete na tomada e cominação de decisões. Ressalta-se que os conselheiros não são remunerados por possuírem expressa proibição legal, exceto quanto à ajuda de custo por reunião que participarem.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

### LEI FEDERAL Nº 12.527/11

...

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

Parágrafo único. **A publicidade** a que estão submetidas as entidades citadas no caput **refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação**, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

**(COMUNICADOS TCE Nºs 16 e 19/2018)**



Boa Governança pressupõe:

## Transparência

- ✓ Pró-Ativa (além da passiva em função de imposição da Lei de Acesso à Informação – Lei Federal 12.527/11)
- ✓ Acessível
- ✓ Inteligível – propiciar o fácil entendimento e manuseio (visual amigável e intuitivo)
- ✓ Favorece o Controle Social (art.5º Lei 13.019/14)
- ✓ Possibilidade de contínuo aperfeiçoamento (demanda do usuário)



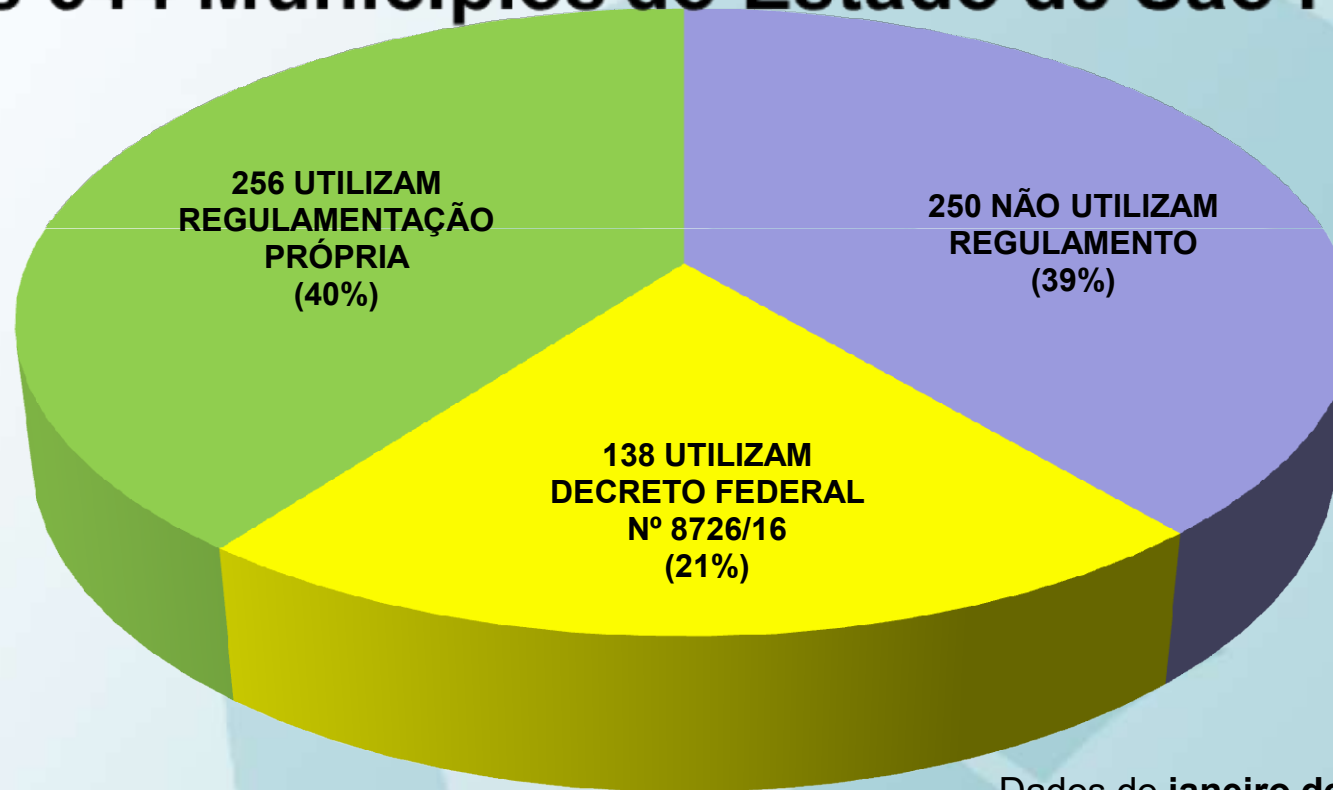
## Boa Governança no Terceiro Setor pressupõe:

- ✓ Segurança jurídica - regras próprias e claras de atuação dos envolvidos
- ✓ Planejamento – ações condizentes com o atingimento do objeto social da entidade
- ✓ Capacitação – pessoal qualificado
- ✓ Monitoramento e Avaliação contínua das ações (controle interno)
- ✓ **Transparência** – com qualidade, que propicie análises, comparações e controle de resultados
- ✓ **Prestação Responsável de Contas**
- ✓ Facilitação da fiscalização – interna e externa
- ✓ Controle Social



## Regulamentação da Lei nº 13.019/14 pelos municípios

**Dos 644 Municípios do Estado de São Paulo:**



Dados de janeiro de 2018



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

## NÚMERO DE REPASSES MUNICIPAIS:

	2016			2017	
<b>Total de Repasses</b>	13.298		<b>Total de Repasses</b>	12.077	
<b>Subvenções</b>	6.267	47%	<b>Subvenções</b>	2.246	19%
<b>Convênios</b>	5.708	43%	<b>Convênios</b>	2.807	23%
<b>T.Colaboração</b>	246	1,85%	<b>T.Colaboração</b>	4.592	38%
<b>T.Fomento</b>	84	0,63%	<b>T.Fomento</b>	1.728	14%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

## DÚVIDAS MAIS FREQUENTES



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

## QUESTÃO RECEBIDA VIA OUVIDORIA

Com relação ao previsto no **art. 30, inciso VI** (dispensável o chamamento público para OSCs previamente credenciadas), como será efetivado o princípio da impessoalidade na hipótese de existirem diversas entidades credenciadas aptas à formalização do ajuste, tendo em vista que a Lei não especificou o sentido conferido ao termo “CREDENCIAMENTO”?

(Parecer da Advocacia Geral da União nº 0001/2016/CPCV/PGF/AGU de 19/05/16 em resposta à consulta formulada pelo Instituto Chico Mendes)

- Objeto proposto executado simultaneamente por mais de uma OSC;
- Credenciamento inicia-se com a divulgação do edital;
- Autoridade competente, após avaliação da documentação, poderá homologar o procedimento, o que não a obriga à imediata celebração do ajuste;
- No momento em que a Administração celebrar parceria com uma das OSCs credenciadas, nascerá às demais OSCs o direito à igualdade de celebrá-la, **sob pena de nulidade do ato caso isso não ocorra.**



## QUESTÃO RECEBIDA VIA OUVIDORIA

Com relação ao previsto no **art. 30, inciso VI** (dispensável o chamamento público para OSCs previamente credenciadas), como será efetivado o princípio da impessoalidade na hipótese de existirem diversas entidades credenciadas aptas à formalização do ajuste, tendo em vista que a Lei não especificou o sentido conferido ao termo “CREDENCIAMENTO”?

Resolução CNAS nº 21/2016 – Estabelece Requisitos para celebração de parcerias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS

Art. 3º, § 2º, incisos I e II – excetua o chamamento público para prestação de serviços socioassistenciais regulamentados (vulnerabilidade social, atingidos por situação de emergência e calamidade pública, etc.) e quando a descontinuidade da oferta pela entidade apresentar dano mais gravoso à integridade do usuário.



## QUESTÃO RECEBIDA VIA FALE CONOSCO

Com a edição da Lei Federal 13.019/14, especificamente § 1º do artigo 27, como deverão ser **organizados** os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA? Qual o papel atribuído a este Conselho?

**CMDCA:** Desde que exista previsão expressa em legislação específica, caberá ao Conselho o processo de escolha do parceiro (seleção) e a aprovação da escolha ( Parte Técnica);

**PREFEITURA/SECRETARIAS:** Avaliam o procedimento realizado pelo CMDCA, sendo as responsáveis por firmar a parceria (Parte Burocrática); e

**FUMCAD:** Fundo vinculado à Prefeitura que executa toda parte financeira do CMDCA (Ordena a Despesa).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

### QUESTÃO RECEBIDA VIA FALE CONOSCO

Conforme estabelecido no **artigo 66** da Lei Federal 13.019/14, só será necessária a apresentação do relatório de execução financeira se as metas não forem cumpridas. Neste caso, o demonstrativo integral de receitas e despesas (DIRD), **exigido pelo TCESP**, seguirá a mesma conduta, ou seja, ficaremos desobrigados de apresentar este demonstrativo?

A apresentação do DIRD continua sendo obrigatória. Ocorre que, na esfera federal, há um sistema de gestão chamado SICONV, no qual dados relativos à parceria poderão ser extraídos a qualquer momento. No caso do TCE, estamos em fase de desenvolvimento de um sistema denominado (AUDESP-FASE V), parecido com o SICONV, que irá suprir esta exigência, porém no momento ela ainda é obrigatória.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

### QUESTÃO ÓRGÃO JURISDICIONADO

De acordo com o previsto no inciso **IV do art. 33** da referida Lei, as OSCs deverão ser regidas por **normas de organização interna que prevejam, expressamente**, escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade. Qual seria o documento oficial apto a atender esta exigência?

**ESTATUTO SOCIAL ou REGIMENTO INTERNO da OSC**, porém, pelo fato de o regimento não ser um documento obrigatório, do ponto de vista de enquadramento às exigências previstas no artigo 33, o ideal seria o Estatuto Social.

**Além da previsão legal, caberá às entidades avaliar se a contabilização atende às normas específicas de contabilidade para o terceiro setor.**





# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

## QUESTÃO ÓRGÃO JURISDICIONADO

Conforme estabelecido **no artigo 51** da Lei Federal 13.019/14, os recursos deverão ser depositados em conta específica isenta de tarifa bancária. Já no Anexo RP-14 da IN 02/16-TCE existe um campo "despesas financeiras e bancárias" para registrar estas despesas. Sendo assim, como devo tratá-las?

### Recomendação de procedimento:

- ✓ Sejam aquelas referentes à manutenção das contas, TED ou DOC, deverá ser elaborada solicitação formal do pedido da isenção, mencionando o artigo 51, caput, da Lei 13.019/14 e, apresentá-la ao gerente da agência. Deverá ser gerado um protocolo de entrega; e
- ✓ Caso ainda encontre dificuldade, recomenda-se ligar para ouvidoria do Banco para relatar a questão (informando o número do protocolo gerado pelo Banco), para que entrem em contato com a agência.



## QUESTÃO ÓRGÃO JURISDICIONADO

No caso em que o edital dividiu o Município em Territórios, sendo que cada participante apresentava sua proposta para um Território específico e, depois, foi constatado que o serviço prestado não atingiu as metas pactuadas devido à baixa demanda de alguns dos Territórios, apesar de todos os diagnósticos preliminares terem sido executados corretamente. Pergunto, seria possível aditar o ajuste existente, considerando este novo território, cujo objetivo seria englobar outras áreas em que há demanda para o objeto da parceria?

A demanda em referência trata-se da inclusão de áreas não previstas quando da divulgação do edital (evento não previsto no objeto inicial). Sendo assim, aditar este ajuste poderia violar a competitividade entre as OSCs interessadas em celebrar parceria com o Poder Público, cabendo, inclusive, pedido de nulidade do ato por parte das supostas interessadas.



## QUESTÃO ÓRGÃO JURISDICIONADO

Na ausência de Decreto Municipal que regulamente a Lei Federal nº 13.019/2014, podemos utilizar o Decreto Federal nº 8.726/16 como parâmetro, enquanto não for editada legislação local?

Sim, porém não podemos esquecer que o Decreto não pode se sobrepor à lei, cuja intenção é pormenorizar suas disposições gerais para viabilizar sua aplicação em casos específicos.

**(\*) Posição de janeiro de 2018 – 250 municípios não utilizavam nenhum regulamento (Federal – Municipal).**



## QUESTÃO ÓRGÃO JURISDICIONADO

Existe a possibilidade da entidade parceira permanecer, após o término da vigência da parceria, com um determinado valor para quitar, no futuro, as **verbas rescisórias de trabalho** (LF N° 13.019/14 inciso I, **artigo 46** e DF N° 8.726/16 **artigo 42**), uma vez que a reserva em questão está prevista no edital de chamamento, no plano de trabalho e no Decreto Municipal?

Considerando que as verbas rescisórias são compostas basicamente do saldo de salário, aviso prévio indenizado (se for o caso), 13º salário proporcional, férias proporcionais, 1/3 sobre férias proporcionais, INSS sobre saldo de salário, INSS sobre 13º salário e FGTS, constatamos que se tratam de despesas que não se prolongam ao longo do tempo, não justificando desta maneira que as OSCs, de um modo geral, permaneçam com recursos financeiros após o encerramento da parceria para quitação futura.



## QUESTÃO ÓRGÃO JURISDICIONADO

Com relação às ações compensatórias previstas no § 2º, **Artigo 72**, da Lei Federal nº 13.019/14, qual procedimento que deverá ser adotado?

Quando a prestação de contas for considerada irregular pelo órgão concessor, não cabendo mais recurso, observando que a ação só será possível nos casos em que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral de recursos (Art. 72, § 2º).

Sugestão de procedimento:

Formalizar a solicitação de ressarcimento com proposta de ação compensatória de interesse público, juntamente com apresentação de novo plano de trabalho, que dependerá de validação pela Administração Pública.



## QUESTÃO ÓRGÃO JURISDICIONADO

Município XX regulamentou a Lei Federal nº 13.019/14 por meio do decreto próprio, seguiu o estabelecido no Decreto Federal nº 8.726/16 (**parag. Único, artigo 21**), estabelecendo o prazo de vigência dos ajustes por 5 anos prorrogáveis até 10 anos, para objetos de natureza continuada. Pergunto: O prazo de 10 anos não estaria exorbitando os prazos já existentes, frustrando o espírito da Lei, além de comprometer o seu caráter competitivo que é o grande diferencial das demais figuras?

O prazo de 10 anos está amparado em Lei e desta forma poderá ser utilizado, porém caberá ao órgão concessor dar atenção maior para esses casos, realizando acompanhamentos periódicos e avaliando se a parceria continua sendo viável para a Administração Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

# PRINCIPAIS OCORRÊNCIAS APURADAS PELA FISCALIZAÇÃO DO TCESP



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

- ✓ Desequilíbrio econômico-financeiro, revelado por **déficit patrimonial**;
- ✓ Contratação de empresa para prestar serviços de Assessoria de Imprensa com vistas à **propaganda e promoção institucional da entidade** ;
- ✓ **Contratação de empresas pertencentes a parentes** de Dirigentes da **entidade** sem a realização de processo de seleção;
- ✓ Contrato de prestação de serviços de gestão, qualificação, treinamento, supervisão de equipe médico profissional, combinado com plantões. **Serviço atestado e pago pelo concessor da verba pública, sendo que o único serviço comprovadamente prestado foi o de plantões médicos.**





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

- ✓ Pagamento de **despesas incompatíveis com o objeto pactuado**, caracterizando desvio de finalidade do recurso público.
- ✓ **Pagamento de ações trabalhistas** referentes a período anterior à vigência do Ajuste.
- ✓ **Não cumprimento de metas** ou grande variação entre índices de cumprimento de metas;
- ✓ Aquisição de insumos a **custos superiores aos de Governo do Estado ou de mercado**;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

---

- ✓ **Pagamento a Dirigentes e profissionais administrativos acima do teto estabelecido;**
- ✓ **Notas fiscais sem identificação do ajuste** a que se refere, não sendo possível identificar se aquelas notas referiam-se à prestação de contas em questão, com proposta de cominação das despesas.
- ✓ Pagamentos de **honorários advocatícios** devido pela **entidade;**
- ✓ Realização de pagamento com despesa denominada “**Apoio Técnico Administrativo**”, tratando-se de “taxa de administração”.



## MÉDICOS:

- ✓ **Ausência de publicidade com relação à escala diária dos médicos plantonistas** e do Responsável pelo plantão, ferindo o princípio da transparência estabelecido na Lei 12.527/2011;
- ✓ Entre outros.



## **OBRIGADA PELA ATENÇÃO!**

### **EDNÉIA MARQUES**

Diretora Técnica de Divisão – 10ª DF  
efmarques@tce.sp.gov.br

### **SONIA ROCCO**

Diretora Técnica de Divisão – 1ª DF  
srocco@tce.sp.gov.br