

O MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR

# AS PARCERIAS E OS CONVÊNIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- I. Introdução
- II. Aspectos práticos da Lei nº 13019/2014
- III. Regras de Transição
- IV. Dúvidas Frequentes
- V. Conclusão

## I – Introdução

### ➤ Terceiro Setor

- Entidades da Sociedade Civil sem fins lucrativos
- Complementação, auxílio, parceria na execução de atividades públicas
- Importância crescente para o desenvolvimento do país
- Tentativa de superação da insuficiência do Estado

## ➤ Repasses

### ➤ Questionamentos

### ➤ Lei nº13019/2014

#### ➤ Alterações

- Lei 13204 de 14/12/2015
- Entrada em vigor: 01/01/2017
- Municípios

## II. Aspectos da lei nº13019

### ➤ Objeto

- Regular as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.
- Definição legal
- Entidade privada sem fins lucrativos
  - Sem distribuição de resultados, sobras, excedentes entre os seus integrantes.
  - Aplicação integral na consecução do objeto social

## ➤ Aplicabilidade

- A todos os entes da Federação

## ➤ Convênios

- Restritos a parcerias firmadas entre entes da federação ou pessoas jurídicas a eles vinculadas (Ente público x Ente público)
- E aos convênios celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do art. 199 da CF

## Algumas situações em que a lei não se aplica (art 3º)

- ✓ contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na lei 9637 de 15 de maio de 1998;
- ✓ Convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da CF.
- ✓ Termos de parcerias celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na lei nº 9790, de 23 de março de 1999.
- ✓ Parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

## ➤ Instrumentos

### ➤ Termos de colaboração

- Parcerias propostas pela administração pública
- Envolvem transferências de recursos financeiro

### ➤ Termo de fomento

- Parcerias propostas pela organização da sociedade civil
- Envolvem transferência de recursos financeiros

### ➤ Acordo de Cooperação

- Parcerias que não envolvem a transferência de recursos financeiros

- Seleção de entidades interessadas
  - Obrigatória a realização de chamamento em regra
- Características do chamamento
  - Deve ser claro, simples e objetivo
  - Amplamente divulgado
  - Vedado o acréscimo de cláusulas que comprometam o caráter competitivo do certame.

## ➤ Conteúdo do Edital

- Programação orçamentária
- Objeto da parceria
- Datas, critérios de seleção e julgamento das propostas
- Valor efetivo para a efetivação do objeto
- Condições para interposição de recurso administrativo
- Minuta do Instrumento
- Medidas de acessibilidade

## ➤ Julgamento das Propostas

- Comissão permanente constituída
- Ato publicado
- Participação de pelo menos um servidor ocupate de cargo efetivo ou emprego permanente

## ➤ Exceções

### ➤ Situações de dispensa

- No caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias.
- Nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social.
- Quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança
- No caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil permanente credenciadas pelo próprio órgão gestor da respectiva política.

## ➤ Situações de inexigibilidade

- O objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizam os recursos
- A parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso 1 do §3º do art. 12 da lei nº 4320/1964, observado o disposto no art 26 da LRF

- Situações de dispensa e inexigibilidade
  - Administração deve justificar o fato
  - Publicar a justificativa
  - Possibilidade de impugnação
  - Se procedente, revogação do ato
  - Se improcedente, prosseguimento

## ➤ Subvenções

- Regramento pela lei 4320
- Transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas
- Subvenções sociais
- Subvenções econômicas

## ➤ Requisitos

- Autorização por lei específica
- Incentivo às atividades das entidades sem fins lucrativos nas quais o Município tenha interesse
- Concessão como fonte suplementar de recursos a entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos
- TCE
- Formalização do repasse por instrumento que defina claramente as regras a serem observadas
- Convênio
- Termo de repasse

➤ Antiga redação do artigo 3º

Art. 3º. Não se aplicam às exigências desta lei

(....)

II – as transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário;

➤ Comunicado SDG 32/2015 TCE

7. A partir da efetiva vigência da Lei nº 13019, de 2014, os recursos para auxílios, subvenções e contribuições, só poderão ser repassados após a formalização dos termos de colaboração ou fomento.

➤ Discussões

➤ Revogação do dispositivo pela lei nº 13204/2015

➤ Menção expressa às subvenções no artigo 31, II

- Entendimento atual
  - Inexigibilidade de realização de chamamento
  - Necessidade de celebração de termo de colaboração ou termo de fomento.
  
- Linha Orçamentária
  - Subvenções – 3.3.50.43
  - Parcerias – 3.3.50.39

## ➤ Manifestação de Interesse

- Organizações de sociedade civil, os movimentos sociais e os cidadãos podem apresentar propostas ao Poder Público
- Avaliação da possibilidade de realizar chamamento público objetivando a celebração da parceria
- Conteúdo da proposta
- Identificação do proponente
- Indicação do interesse público envolvido
- O diagnóstico da realidade que se pretende alterar ou desenvolver
- Quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução
- Além desses requisitos, o Município poderá estabelecer outros, conforme o interesse local

## ➤ Conteúdo do Plano de Trabalho

- Descrição da realidade que será objeto da parceria
- Descrição das metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados
- Forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas
- Definição dos parâmetros a serem utilizados para aferição d cumprimento das metas

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

## ➤ Possuir:

- No mínimo, um, dois, ou três anos de existência, com cadastro ativo no CNPJ, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente, na hipótese de nenhuma organização atingi-los.
- Experiência prévia na realização, com efetividade do objeto da parceria ou de natureza semelhante
- Instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

## ➤ Documentos necessários

- Certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado.
- Certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada enviada por junta comercial.
- Cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual
- Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil de cada um deles
- Comprovação de funcionamento no endereço por ela declarado

## ➤ Impedimentos

➤ Situações arroladas aos incisos I a VII do artigo 39 da Lei

### ➤ Exemplos

- Não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional
- Esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada
- Tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, em regra.

## ➤ Objetos vedados

- Serviços que envolvam ou incluam, direta ou indiretamente a delegação de funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado.

## ➤ Cláusulas essenciais

- Descrição do objeto pactuado
- Obrigação das partes
- Quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso
- Contrapartida, quando for o caso
- Vigência e as hipóteses de prorrogação
- Obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos
- Forma de monitoramento e avaliação

## ➤ Despesas

- Remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho
- Despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas
- O pagamento da remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público
- Diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação, nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija.
- Cursos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria
- Aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

- Vedada a utilização de recursos para:
  - Finalidade alheia ao objeto da parceria
  - Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias

## ➤ Liberação de Recursos

- Conforme cronograma previsto no plano de trabalho

## ➤ Impedimentos

- Indícios de aplicação irregular da parcela anteriormente recebida
- Desvio de finalidade na sua aplicação, atrasos injustificados no cumprimento das etapas programadas
- Não adoção de medidas saneadoras apontadas.

## ➤ Depósito

- Conta corrente específica isenta de tarifa bancária, na instituição financeira pública determinada pela Administração Pública.

## ➤ Vigência

- Possibilidade de alteração mediante solicitação da entidade, formalizada e justificada
- Apresentada no prazo de até 30 dias antes do termo inicialmente previsto.
- Possibilidade de prorrogação de ofício se a administração der causa a atraso de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso justificado.

- Gestor da parceria
  - Agente público
  - Responsável pela gestão da parceria
  - Designado por ato publicado
  - Poderes de controle e de fiscalização
- Obrigação do gestor
  - Acompanhar e fiscalizar a execução da parceria
  - Informar ao seu superior hierárquico a existência de irregularidades
  - Emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em conta o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação
  - Disponibilizar materiais e equipamento tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

- **Monitoramento e avaliação**
  - Possibilidade de apoio técnico de terceiros
  - Vigência superior a 01 ano
  - Sempre que possível a Administração realizará pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho
- **Elementos para avaliação da parceria**
  - Cumprimento das metas
  - Reorientação e ajuste

- A administração deve elaborar relatório do monitoramento e avaliação e submetê-lo à comissão designada para homologação
- Conteúdo do relatório
  - Descrição das atividades e metas
  - Análise das atividades, do cumprimento das metas e do impacto do benefício obtido
  - Valores efetivamente transferidos pela administração
  - Análise dos documentos de despesas apresentados pela entidades quando não for comprovado o alcance das metas
  - Análise de eventuais auditorias realizadas.

## ➤ Prestação de contas

- Obrigatoriedade de a Administração fornecer manuais específicos às entidades, por ocasião de celebração das parcerias
- Regulamento com procedimentos simplificados
- Plataforma eletrônica
- Análise dos documentos

## ➤ Relatórios

- Relatório de Execução do objeto, elaborado pela organização, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo das metas propostas com os resultados alcançados
  
- Relatório de Execução financeira do termo de colaboração ou de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com o objeto, na hipótese de descumprimento das metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.

- Quando houver, serão analisados:
  - Relatório de visita técnica
  - Relatório Técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão.
  
- O gestor deve emitir parecer técnico de análise da prestação de contas
  - No caso da prestação de contas única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto
  - Se a duração da parceria exceder um ano, a organização deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para monitoramento do cumprimento das metas.

## ➤ Prazo

- 90 dias contados do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano
- Possibilidade de prorrogação por 30 dias, desde que justificado
- Possibilidade de estabelecer prestações de contas especiais antes do término da parceria

- Manifestação conclusiva da Administração
  - Aprovação de prestação de contas
  - Aprovação de prestação de contas com ressalvas
  - Rejeição da prestação de contas e determinação de imediata instauração e tomada de contas especial

### ➤ Irregularidades ou omissões

- Concessão de prazo de 45 dias para a entidade saná-las, prorrogáveis por igual período

### ➤ Inércia

- A Administração deverá adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, sob pena de responsabilidade solidária.

## ➤ Prazo para prestação de contas

- Até 150 dias contados da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência determinada pela Administração prorrogável justificadamente por igual período

## ➤ Julgamento

- Contas regulares, quando expressarem de forma clara e objetiva o cumprimento dos objetos e metas estabelecidas
- Contas regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer falta formal que não cause dano ao erário
- Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:
  - Omissão no dever de prestar contas
  - Descumprimento injustificado dos objetos e metas estabelecidas no plano de trabalho
  - Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico]
  - Desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos

## ➤ Regras de Transição

### ➤ Parcerias já existentes

- 23/01/2016 ou 1º/01/2017 para os Municípios
- Continuarão regidas pela legislação da época em que foram celebradas
- Possibilidade de aplicação subsidiária da Lei, no que couber, desde que seja em benefício da parceria
- Possibilidade de prorrogação de ofício no caso de atraso na liberação de recursos por parte da Administração, por período equivalente ao atraso.

### ➤ Pareceria com prazo indeterminado

- Firmadas antes da entrada em vigo da Lei ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido
- No prazo de até um ano após a entrada em vigor, deverão ser, alternativamente:
  - Substituídas pelos termos de colaboração ou de fomento, conforme o caso, ou
  - Objeto de rescisão unilateral pela administração pública

## ➤ Descumprimento

### ➤ Advertência

➤ Suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora

➤ Declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, se for o caso.

➤ Ato de improbidade administrativa

- Aplicação de penalidades previstas na Lei Federal nº8429/1991
- Ressarcimento integral do dano, quando houver
- Perda da função pública
- Suspensão dos direitos políticos
- Pagamento de multa civil
- Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

## ➤ IV. Dúvidas Frequentes

1. As subvenções vão acabar?
2. Os convênios vão acabar?
3. A comissão de seleção pode ser a mesma para todas as parcerias?
4. A comissão de monitoramento e avaliação deve ser a mesma para todas as parcerias?
5. A Administração pode escolher a instituição bancária onde serão movimentados os recursos da parceria?
6. A manifestação de interesse é obrigatória?
7. Toda parceria precisa ter um gestor?
8. O Município pode adequar a Lei à realidade local?

## V. Conclusão

**ATENÇÃO, CUIDADO E RIGOR**