

**RESOLUÇÃO Nº 14.464**

**Processo n.º: 201706046-00**

**Assunto:** Consulta

**Órgão:** Prefeitura Municipal de Parauapebas

**Interessados:** Darci José Lermen

**Instrução:** 3ª Controladoria

**Relatora:** Conselheira Mara Lúcia

**Exercício:** 2017

Tribunal de Contas dos Municípios  
Ato publicado no D.O.E nº 519  
de 04.04.19, pg. 6  
Responsável

**EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. EXERCÍCIO DE 2017. QUESTIONAMENTO QUANTO À INTERPRETAÇÃO E ALCANCE DO MARCO REGULATÓRIO DO 3º SETOR. LEI FEDERAL N.º 13.019/14, DISPÕE SOBRE PARCERIAS VOLUNTÁRIAS FIRMADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. REGIME DE MUTUA COOPERAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, PROMOVIDO POR AÇÕES COMPENSATÓRIAS DE INTERESSE PÚBLICO. ADMISSIBILIDADE.**

*1. Retroatividade da Lei. Parcerias existentes no momento da entrada em vigor da referida Lei, permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração. Viabilidade de aplicação de medidas compensatórias nas instituições cujas contas foram julgadas irregulares nos termos da legislação anterior, desde que devidamente previstas no Decreto Regulamentador e as contas ainda permaneçam no âmbito da Administração Pública, obedecidos os prazos e condições previstos nos arts. 69 e seguintes da Lei 13019/14.*

*2. Plano de trabalho compensador não poderá ter suporte financeiro da administração pública;*

*3. O plano de trabalho deverá impactar o exato valor do ressarcimento ao erário. A Lei estabelece que a mensuração econômica do novo plano de trabalho deverá ser feita a partir do plano de trabalho original;*

*4. O plano compensador deve ser conforme o objeto descrito no Termo de Colaboração ou de Fomento e a área de atuação da organização.*

*5. Recomendações de que a municipalidade proceda à edição de um Decreto Regulamentar Municipal, o qual estabeleça o órgão ou autoridade local como competente para autorizar o ressarcimento ao erário o Titular do Órgão.*

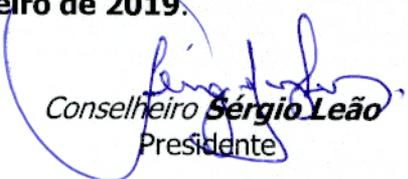
*Mara Lúcia*

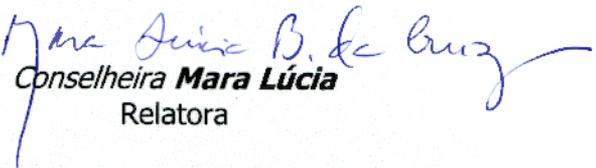
**RESOLUÇÃO Nº 14.464**

*6. A periodicidade da apresentação da prestação de contas depende da vigência da parceria ou convênio.*

Vistos e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora, às **fls. 18-34**, que passam a integrar esta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, **em 12 de fevereiro de 2019**.

  
Conselheiro **Sérgio Leão**  
Presidente

  
Conselheira **Mara Lúcia**  
Relatora

**Presentes:** Conselheiros Daniel Lavareda; Mara Lúcia; Antônio José Guimarães; Sérgio Leão; Conselheiro Substituto Alexandre Cunha e Procuradora Elisabeth Massoud Salame da Silva.

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

**Processo n.º: 201706046-00**

**Assunto:** Consulta

**Órgão:** Prefeitura Municipal de Parauapebas

**Interessados:** Darci José Lermen

**Instrução:** 3ª Controladoria

**Relatora:** Conselheira Mara Lúcia

**Exercício:** 2017

### RELATÓRIO

**DARCI JOSÉ LERMEN**, Prefeito Municipal de Parauapebas, no exercício financeiro de 2017, encaminhou **CONSULTA** (fls. 01-02), com amparo no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, protocolada sob o n.º **201706046-00**, em **02.06.17**, através da qual suscita questionamentos quanto à interpretação e alcance de dispositivos da **Lei Federal n.º 13.019/14<sup>1</sup>**, nominado "*Marco Regulatório do Terceiro Setor*", destacadamente:

**a) Retroatividade da lei: As medidas compensatórias previstas na legislação vigente podem alcançar instituições que tiverem contas irregulares de acordo com a legislação anterior?**

**b) O plano de trabalho compensador poderá conter contrapartida financeira da Prefeitura?**

**c) Em quantitativo financeiro este plano de trabalho deverá impactar o exato valor do ressarcimento ao erário ou deverá manter o quantitativo do plano de trabalho original?**

**d) Existem parâmetro ou impedimentos em relação ao objeto do plano de trabalho compensador?**

**e) Que órgão é competente para autorizar o ressarcimento ao erário por medidas compensatórias?**

<sup>1</sup> Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

*Mara Lúcia*

**RESOLUÇÃO Nº 14.464**

***f) A regularidade da instituição será efetiva após a prestação de cotas do plano compensador ou na sua propositura?***

Os autos foram recebidos em Gabinete, na data de **13.06.17**, no que procedi ao exame de admissibilidade da vertente consulta, dada sua adequação aos termos do **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016 c/c art. 298, I a IV, do RITCM-PA**, ao passo que determinei sua submissão à prévia apreciação da 3ª Controladoria (fls. 05-06), objetivando a elaboração de parecer e juntada de eventuais precedentes deste **TCM-PA**, que atendessem à solicitação em questão, a qual devidamente atendida, nos termos do **Parecer n.º 015/2017-3ª Controladoria** (fls. 07-17), que torno parte integrante do presente relatório e transcrevo a Fundamentação e Resposta:

**FUNDAMENTAÇÃO**

*A matéria, objeto da presente consulta, versa sobre como a aplicabilidade das **Ações compensatórias de Interesse Público**, nos termos do art. 72, § 2º da **Lei Federal n.º 13.019/14**, que **assim dispõe:***

**Art. 72.** *As prestações de contas serão avaliadas:*

**§2º.** *Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

*Mas, antes de adentrar no mérito dos quesitos da Consulta, convém fazer uma breve explanação, abordando as principais inovações na prestação de contas advindas com a implementação da novel legislação.*

*A Lei Federal n.º 13019/2014, também denominada **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC**, é um importante instrumento para regulamentar as parcerias celebradas sob a forma de Termos de Fomento ou Colaboração e Acordos de Cooperação, entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil-OSCs.*

*Handwritten signature*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

*Na medida em que a lei permite a celebração de ajustes, com o objetivo de descentralizar a execução de políticas públicas, às OSCs, permitindo-lhes inclusive utilizar recursos públicos para esse fim, lhes exige que prestem contas da correta execução dos projetos ou atividades que com elas sejam ajustados e da boa aplicação dos recursos públicos que venham a ser disponibilizados.*

*O **MROSC** prima, no processo de prestação de contas, por uma política de **controle de resultados** com ênfase na verificação do alcance das metas previstas e do cumprimento do objeto pactuado, com análise sempre guiada na busca da verdade real. Há uma clara opção legal por um modelo de **controle finalístico**.*

*O intuito da novel legislação é permitir uma gestão pública democrática, em consonância com o essencial fortalecimento da sociedade civil organizada, de forma que seja disciplinada, com o rigor necessário, a atuação do Terceiro Setor, em parceria com o Estado, garantindo-se o alcance dos resultados, em especial quanto aos efetivos benefícios sociais previstos com a implementação das atividades objeto dessas parcerias.*

*O **MROSC** busca introduzir, no ambiente da prestação de contas das parcerias que regula, uma cultura de menor apego aos detalhes formais da execução do objeto e de maior pragmatismo na verificação de seus resultados, tanto no aspecto da consecução das metas e objetivos previamente definidos, como no da mensuração da satisfação do público atendido e da sustentabilidade das ações desenvolvidas. Preocupa-se com a eficácia da parceria e com o sucesso da política pública cuja execução foi descentralizada, coisas evidenciadas nas diversas oportunidades saneadoras que prevê.*

*Impende destacar, que o processo de prestação de contas tem como alicerces o **alcance das metas, o cumprimento do objeto, o impacto socioeconômico das ações desenvolvidas, o grau de satisfação do público-alvo e a sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.***

*Na sistemática da **Lei Federal n.º 13019/14**, o processo de prestação de contas é tratado no Capítulo IV, dividido em duas seções: a Seção I dispõe, nos arts. 63 a 68, sobre normas gerais para prestação de contas, estabelecendo as fontes jurídicas, os princípios e diretrizes para a sua realização; a Seção II cuida dos prazos para o cumprimento dos atos a ela concernentes, tratando também da forma de avaliação das contas pela autoridade competente.*

*O §3º, do art. 63, menciona o regulamento como fonte de estabelecimento de procedimentos simplificados para a prestação de contas, tornando-se clara a adoção, pelo legislador, do princípio da simplificação de procedimentos, corolário dos princípios da desburocratização e racionalização, como um dos princípios*

*Handwritten signature*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

*norteadores do processo de prestação das contas, junto aos instrumentos regulados pela Lei Federal n.º 13019/14.*

*No art. 64, da mesma Lei, orienta a OSC sobre o conteúdo da prestação de contas, com claro indicativo de que a coisa mais importante a ser evidenciada na sua apresentação é a demonstração do cumprimento do objeto pactuado, não de qualquer forma, mas de forma com que o alcance das metas e dos resultados previstos no plano de trabalho esteja devidamente comprovado, mediante a descrição pormenorizada das atividades realizadas (caput). Novamente, cristalina é a adoção pelo legislador do **princípio do controle de resultado**, especialmente quando adota a **verdade real** e a análise do **alcance dos resultados** como premissa da análise das contas (art. 64, §3º), que transcrevemos:*

**Art. 64.** *A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.*

**§1º.** *Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

**§2º.** *Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.*

**§3º.** *A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.*

**§4º.** *A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento.*

*A regra contida no caput do art. 64 da Lei, todavia, não outorga à OSC a liberdade de apresentar as contas de qualquer forma, não bastando, portanto, a exclusiva comprovação do cumprimento das metas e resultados previstos, para que se consigne sua regularidade. A redação §4º, do art. 64, exige a observação de regras específicas previstas no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento. Essas regras muitas vezes derivam de previsões já existentes no próprio MROSC, como as constantes nos incisos do art. 22, da própria **Lei Federal n.º 13019/14**, que determinam o conteúdo do plano de trabalho.*

*Handwritten signature*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

*Ao tratar da previsão da existência dessas regras específicas, o texto do §4º, ao usar a terminologia "de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos", estabelece, ainda, a necessidade de conferir proporcionalidade entre as exigências nelas feitas e o quantum dos recursos transferidos.*

*É nítido o comando implícito para que sejam previstas regras mais rígidas de controle para instrumentos que movimentem uma maior quantidade de recursos públicos, e menos rígidas para aqueles economicamente menos significantes. Menor impacto econômico equivale a um maior grau de liberdade do parceiro na execução do objeto, pela menor fixação de regras específicas e vice-versa. Isso, contudo, não distancia o processo de apresentação e análise de contas das regras essenciais a qualquer processo de prestação de contas oriundo do repasse de recursos para descentralização da execução de políticas públicas, como a comprovação dos gastos feitos e da relação desses gastos com o cumprimento do objeto pactuado. Uma eventual menor rigidez nessas regras específicas não significa um salvo conduto para a Organização da Sociedade Civil executar o objeto em desconformidade com esse arcabouço legal e principiológico.*

*De outro lado, o MROSC também inova ao **prever a atuação sancionadora do Estado como última alternativa para o descumprimento do objeto acordado, isto porque, antes de determinar a aplicação de uma sanção, o marco regulatório busca a correção de eventuais irregularidades e omissões, a fim de que as parcerias por ele reguladas cumpram a finalidade a elas atribuída, qual seja, de fazer chegar ao público-alvo, da forma mais eficiente e sustentável possível, as políticas públicas envolvidas nesses ajustes.***

*Definitivamente o marco regulatório não é um instrumento de vocação punitiva. Antes pretende que as políticas públicas cheguem à população de forma satisfatória. **A punição é medida que se impõe somente à inexecução irremediável do objeto pactuado.***

*Nesse sentido a lei inova quando faculta, às organizações da sociedade civil, no caso da prestação de contas ter sido avaliada como irregular, **solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público**, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

### DOS QUESTIONAMENTOS FORMULADOS

*Traçadas tais considerações, as quais entendemos como pertinentes e fundamentais, dadas as inovações consignadas pelo texto da **Lei Federal n.º 13.019/14**, passamos à apreciação dos pontos suscitados pela Consulente, nos seguintes termos:*

#### **1) RETROATIVIDADE DA LEI: AS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO VIGENTE PODEM ALCANÇAR INSTITUIÇÕES QUE TIVERAM CONTAS IRREGULARES DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO ANTERIOR?**

*No que tange à transição em relação aos convênios atuais, o **art. 83, da Lei Federal n.º 13.019/14** determina que estes seguem vigentes e tendo como base legal a legislação anterior, até o término de seu prazo, permitida a prorrogação dos mesmos apenas no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso (§1º).*

*O mesmo artigo permite, ainda, que sejam aproveitados os novos mecanismos para execução dos antigos convênios, desde que em benefício dos objetivos da parceria, razão pela qual, entende-se que há viabilidade de aplicação de medidas compensatórias nas instituições cujas contas foram julgadas irregulares nos termos da legislação anterior, desde que devidamente previstas no Decreto Regulamentador e as contas ainda permaneçam no âmbito da Administração pública, isto é, cuja prestação de contas ainda não tenha sido encaminhada para o Tribunal de Contas dos Municípios para análise da regularidade. Obedecidos os prazos e condições previstos nos arts. 69 e seguintes da Lei 13019/14.*

#### **2) O PLANO DE TRABALHO COMPENSADOR PODERÁ CONTER CONTRAPARTIDA FINANCEIRA DA PREFEITURA?**

*A Lei inova quando faculta à Organização da Sociedade Civil-OSC, no caso da prestação de contas ter sido avaliada como irregular, a possibilidade de solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público. O novo regramento legal se preocupa com a eficácia da parceria e com o sucesso da política pública cuja execução foi descentralizada, coisas evidenciadas nas diversas oportunidades saneadoras que prevê.*

*Nesse sentido, o **art. 72 §2º da Lei 13019/14**, ao preceituar que quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, caso seja mantida a decisão após eventual recurso, a organização da sociedade civil **podrá solicitar** autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de **ações compensatórias de interesse público**, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto*

*Handwritten signature*

**RESOLUÇÃO Nº 14.464**

descrito no Termo de Colaboração ou de Fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que, **não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.**

Impende salientar, que a autorização para o ressarcimento por meio das ações compensatórias é **ato discricionário da Administração Pública.**

A nova lei, de forma explícita, **possibilita, à OSC, a solicitação de autorização para Administração Pública a fim de ressarcir o erário, exaurida a fase recursal, por meio de ações compensatórias, o que não significa, na prática, a devolução do recurso recebido em dinheiro e, nem tampouco, aporte de recurso pela Administração Pública.** Mas, que tão somente, a **OSC ganhará nova possibilidade de sanear as irregularidades apontadas** e cumprir eficientemente a obrigação que assumiu, mas sem qualquer aporte financeiro da Administração pública na composição do plano compensador.

Ademais, o novo texto normativo, ao enumerar, em seu art. 5º, os fundamentos do regime jurídico da nova lei, destacadamente a: **(I) gestão pública democrática; (II) a participação social; (III) o fortalecimento da sociedade civil; (IV) a transparência na aplicação dos recursos públicos, além dos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e eficácia, objetivou propiciar que ocorra gestão pública democrática, em consonância com o essencial fortalecimento da sociedade civil organizada, garantindo-se o alcance dos resultados, em especial, quanto aos efetivos benefícios sociais previstos com a implementação das atividades objeto dessas parcerias**

Essa postura típica de parceria, no entanto, não desobriga a Administração Pública de ser atuante e enérgica no dever de fiscalizar, de prevenir danos e prejuízos ao erário e à população atendida e, se necessário for, de punir a OSC parceira que não tenha cumprido, a contento, às obrigações assumidas na celebração do Termo de Fomento ou Colaboração.

**3) EM QUANTITATIVO FINANCEIRO ESTE PLANO DE TRABALHO DEVERÁ IMPACTAR O EXATO VALOR DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO OU DEVERÁ MANTER O QUANTITATIVO DO PLANO DE TRABALHO ORIGINAL?**

A lei estabelece que a mensuração econômica do novo plano de trabalho deverá ser feita a partir do plano de trabalho original. Assim, no que concerne ao quantitativo financeiro do plano de trabalho, entende-se que deveria corresponder ao valor a ser ressarcido ao

*Marcos Aurélio*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

*erário. Contudo, nada impede que a quantificação exceda o valor a ser ressarcido.*

*É necessário ressaltar que, para se habilitar a apresentar o plano compensador, a reprovação das contas não pode ter tido como causa dolo, fraude ou que se conclua pela restituição integral dos recursos repassados, posto que, em tais casos, não caberá medida compensadora.*

*Ademais, reforça-se aqui, o entendimento de que não há qualquer contrapartida financeira da municipalidade na composição deste plano de trabalho, cabendo integralmente à Organização da Sociedade Civil assumir os custos para implementação da medida compensadora.*

### **4) EXISTEM PARÂMETROS OU IMPEDIMENTOS EM RELAÇÃO AO OBJETO DE TRABALHO COMPENSADOR?**

*Como parâmetro, o Marco Regulatório estabelece que o plano compensador deve ser conforme o objeto descrito no Termo de Colaboração ou de Fomento e a área de atuação da organização, assim, em nenhuma hipótese poderá afastar-se destas duas premissas sob o risco de não atendimento ao interesse público envolvido que foi o ensejador da celebração da parceria.*

*Os demais parâmetros para a concessão do ressarcimento por meio de ações compensatórias de interesse público deverão ser definidos em **ato normativo específico**, observados os objetivos da política pública, do plano, do programa ou da ação em que a parceria esteja inserida.*

### **5) QUE ÓRGÃO É COMPETENTE PARA AUTORIZAR O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR MEDIDAS COMPENSATÓRIAS?**

*Preliminarmente, é importante salientar que, concluída a avaliação das contas, a OSC será notificada do seu conteúdo, e será aberta a fase recursal de que trata o **§2º, do art. 72 da Lei 13019/14**. Nesta fase, deve ser garantido à OSC nova possibilidade de sanear as irregularidades apontadas e cumprir eficientemente a obrigação que assumiu (fase saneadora). Se não o fizer, tem a prerrogativa de apresentar recurso. Apresentada a peça recursal, a **autoridade que julgou as contas** pode exercer juízo de reconsideração ou levar a irresignação ao conhecimento do dirigente máximo do órgão para julgamento definitivo.*

*A conclusão do julgamento definitivo encerra toda a cognição administrativa sobre a regularidade da execução da parceria e obriga a Administração Pública a adotar providências imprescindíveis à reparação dos danos e prejuízos causados com o seu eventual insucesso.*

*Handwritten signature in blue ink.*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

*A Lei Federal ficou silente no que concerne ao "órgão competente" para autorizar o ressarcimento, logo, é necessário a edição de Decreto Municipal regulamentador.*

*A União, na regulamentação que lhe vincula, estabeleceu, junto ao art. 68, §4º, do Decreto Federal n.º 8726, de 27/04/2016, que:*

**§4º. Compete exclusivamente ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo da entidade da administração pública federal autorizar o ressarcimento de que trata a alínea "b" do inciso II do caput.  
(grifos nossos)**

*Nesse sentido, o Decreto nº 1835 do Estado do Pará, de 05 de setembro de 2017, previu em seu art.71, §3º, que:*

**§3º. Compete ao Titular do Órgão ou Entidade Pública autorizar o ressarcimento de que trata a alínea "b" do inciso II do caput.  
(grifos nossos)**

*Isto posto, recomenda-se que, por ocasião da edição do Decreto Regulamentar Municipal, o indicado ente federativo determine como competente para autorizar o ressarcimento ao erário o Titular do Órgão.*

*Por fim, ressalta-se que a autorização para o ressarcimento por meio das ações compensatórias é ato discricionário da Administração Pública, a qual delimitada pelos requisitos legais mínimos, acima informados.*

### **6) A REGULARIDADE DA INSTITUIÇÃO SERÁ EFETIVA APÓS A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PLANO COMPENSADOR OU NA SUA PROPOSITURA?**

*Na sistemática da Lei 13019/14, o processo de prestação de contas é tratado no Capítulo IV, dividido em duas seções: a Seção I dispõe nos arts. 63 a 68, sobre normas gerais para prestação de contas, estabelecendo as fontes jurídicas, os princípios e as diretrizes para a sua realização; a Seção II cuida dos prazos para o cumprimento dos atos a ela concernentes, tratando também da forma de avaliação das contas pela autoridade competente.*

*Importante destacar, que a periodicidade da apresentação da prestação de contas depende rá do tempo de duração da parceria. Nas de duração inferior a um ano, a prestação de contas será apresentada de uma só vez. Nas que vigerem por mais de um ano, haverá a obrigação de prestar contas parciais ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto, como previsto no §2º do art. 67 da Lei 13019/14.*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

*Ao contrário da prestação de contas anual, a final não tem natureza de ação de monitoramento da execução, já que nesta fase pressupõe-se o encerramento desta. Monitoramento é atividade típica de acompanhamento daquilo que está em curso. Na análise final das contas, a ação da Administração será de fiscalização em sentido estrito, buscando verificar se a execução da parceria pode ser havida como satisfatória e se os recursos públicos aplicados tiveram o uso que deles se esperava, embora ainda haja espaço, nela, para medidas saneadoras da execução do objeto.*

*Ao final da análise das contas, se for concluído que a Organização da Sociedade Civil cumpriu a contento a obrigação que assumiu e os resultados atingiram o grau de satisfação esperado, nada mais restará a fazer. O pacto será dado encerrado e liquidado, posto que recursos aplicados e resultados da execução se equivalerão.*

*Mas se for verificado que os resultados alcançados não fizeram jus aos recursos aplicados, medidas saneadoras, compensatórias e sancionadoras serão utilizadas para que a liquidação da parceria seja concluída a contento.*

*Desta forma, somente após a análise final das contas, isto é, somente após a análise da prestação de contas do plano compensador é que a Administração deliberará sobre a regularidade da instituição.*

*Traçadas tais considerações, retornamos os autos em epígrafe, para apreciação da Exma. Conselheira-Relatora, pelo que permanecemos a disposição para eventuais esclarecimentos ou medidas outras, que assegurem a mais completa instrução da vertente consulta.*

Assim, considerando o atendimento das formalidades regimentais para processamento dos presentes autos, sob a forma de consulta, conforme imperativo regimental e, ainda, com base na instrução da matéria, nos termos da transcrita manifestação exarada pela 3ª Controladoria deste TCM-PA, na forma do presente relatório e voto que submeto à consideração deste Colendo Plenário, o qual recebeu prévia distribuição aos Gabinetes dos Ilustres Conselheiros, com o escopo de conhecimento antecipado e aprofundamento sobre o tema submetido.

**É o relatório.**

**RESOLUÇÃO Nº 14.464**

**VOTO**

**PRELIMINARMENTE**, cumpre analisar da regularidade da presente *Consulta*, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades insculpidas no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016<sup>2</sup>**, tendo sido formulada por autoridade competente (**art. 299, inciso II, do RITCM-PA**), para além de suscitada acerca de tema com inescusável interesse às atividades de controle externo (**art. 300, §2º, do RITCM-PA**), realizadas por esta Corte de Contas, notadamente, quando busca traçar a preconizada atuação pedagógica, junto aos jurisdicionados, na constitucional aplicação de recursos públicos, pelo que passo a análise de mérito da mesma, tal como interposta.

**NO MÉRITO**, considerando a manifestação exarada pelo órgão técnico desta Corte de Contas (fls. 07-17), destacadamente, pela 3ª Controladoria, trago as seguintes reflexões e, ao final, a proposição de resposta, aos termos da consulta formulada, com substrato nos elementos de fato e direito, aduzidos abaixo.

Os questionamentos trazidos pelo Consulente gravitam em torno das significativas alterações trazidas pela **Lei Federal n.º 13.019/14** (*Marco Regulatório do Terceiro Setor*), cuja vigência, no âmbito municipal, ocorreu a partir de **01.01.17**, destacando-se, dentre os pontos consignados pelo consulente, o alcance das nomeadas *Ações Compensatórias de Interesse Público*.

Neste diapasão, não é demais destacar que o novel regramento altera de maneira substancial a sistemática, até então autorizada, de repasses de recursos públicos municipais, a entidades do nomeado Terceiro Setor, os quais eram pautados nos "Convênios", amplamente conhecidos deste TCM-PA, sob a égide do que estabelecia, em linhas gerais, a Lei Federal n.º 8.666/93.

<sup>2</sup> XVI - responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

Outrossim, destaco que a novel Lei Federal dispõe sobre as parcerias voluntárias firmadas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.

Sob tal regime, ao receber recursos financeiros da Administração Pública, a organização da sociedade civil deve prestar contas acerca da boa e regular aplicação dos referidos recursos, nos moldes regulamentados pela citada Lei Federal, a qual inova em seus paradigmas fiscalizatórios, quando atenta-se à persecução do resultado, como elemento preponderante a mera conformidade de uma análise ordinária da execução.

Assim, na hipótese da prestação de contas ter sido avaliada como irregular, a lei faculta às organizações da sociedade civil solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de **ações compensatórias de interesse público**, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.

É o que dispõe o **art. 72, § 2º**, da lei em comento, *in verbis*:

**Art. 72.** *As prestações de contas serão avaliadas:*

*(...)*

**§2º.** *Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e*

*Handwritten signature*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

*não seja o caso de restituição integral dos recursos. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

Desse modo, esgotada a fase recursal e mantida a irregularidade das contas no âmbito da Administração Pública que concedeu do recurso financeiro, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no Termo de Colaboração ou de Fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que, ressalte-se, **não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.**

Delineadas as considerações acima e com base nas demais informações colacionadas pela 3ª Controladoria, analiso as questões formuladas pelo Consultente, objetivando a apresentação mais didática e pontual de resposta:

### **1) RETROATIVIDADE DA LEI: AS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO VIGENTE PODEM ALCANÇAR INSTITUIÇÕES QUE TIVERAM CONTAS IRREGULARES DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO ANTERIOR?**

Nos termos do **art. 83, da Lei Federal 13.019/14**, as parcerias existentes no momento da entrada em vigor da referida Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, não obstante o artigo de lei citado permita a aplicação subsidiária da Lei Federal n.º 13.019/14, "*naquilo em que for cabível*", **desde que em benefício de que se conclua o objeto da parceria.**

Desse modo, subscrevendo a manifestação da 3ª Controladoria, entendo que "*que há viabilidade de aplicação de medidas compensatórias nas instituições cujas contas foram julgadas irregulares nos termos da legislação anterior, desde que **devidamente previstas no Decreto Regulamentador** e as contas ainda permaneçam no âmbito da Administração pública, isto é, cuja prestação de contas ainda*

*Handwritten signature*

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

*não tenha sido encaminhada para o Tribunal de Contas dos Municípios para análise da regularidade. Obedecidos os prazos e condições previstos nos arts. 69 e seguintes da Lei 13019/14”.*

Frise-se que as parcerias que estavam em vigor no momento da do início da vigência da Lei Federal n.º 13.019/14, podem ser prorrogadas no caso de atraso na liberação de recursos por parte da Administração Pública, por período equivalente ao atraso, consoante dispõe o **§1º, do art. 83**, da citada lei.

### **2) O PLANO DE TRABALHO COMPENSADOR PODERÁ CONTER CONTRAPARTIDA FINANCEIRA DA PREFEITURA?**

Após encerrada a fase recursal, a solicitação de autorização para Administração Pública afim de ressarcir o erário, por meio de ações compensatórias, significa que a organização de Sociedade Civil ganhará nova possibilidade de sanear as irregularidades apontadas e cumprir eficientemente a obrigação que assumiu, **mas sem qualquer aporte financeiro da Administração pública na composição do plano compensador.**

Importante fixar que a autorização para o ressarcimento por meio das ações compensatórias é ato discricionário da Administração Pública.

Apesar de haver uma parceria, a Administração Pública deve ser atuante e enérgica no dever de fiscalizar, de prevenir danos e prejuízos ao erário e à população atendida e, se necessário for, de punir a OSC parceira que não tenha cumprido às obrigações assumidas na celebração do Termo de Fomento ou Colaboração.

### **3) EM QUANTITATIVO FINANCEIRO ESTE PLANO DE TRABALHO DEVERÁ IMPACTAR O EXATO VALOR DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO OU DEVERÁ MANTER O QUANTITATIVO DO PLANO DE TRABALHO ORIGINAL?**

No tocante ao quantitativo financeiro do plano de trabalho, entende-se que este deve corresponder ao valor a ser ressarcido ao erário, eis que a Lei estabelece que a

*Handwritten signature*

## **RESOLUÇÃO Nº 14.464**

mensuração econômica do novo plano de trabalho deverá ser feita a partir do plano de trabalho original. Não obstante, não há óbice para que a quantificação exceda o valor a ser ressarcido.

Ressalte-se que a habilitação para apresentar o plano compensador pressupõe que a reprovação das contas não tenha sido por causa de dolo, fraude ou que se conclua pela restituição integral dos recursos repassados, porque, nesses casos, não caberá medida compensadora.

Destaca-se, ainda, que não há nenhuma contrapartida financeira da municipalidade na composição deste plano de trabalho, e que cabe integralmente à Organização da Sociedade Civil assumir os custos para implementação da medida compensadora.

### ***4) EXISTEM PARÂMETROS OU IMPEDIMENTOS EM RELAÇÃO AO OBJETO DE TRABALHO COMPENSADOR?***

O plano compensador deve ser conforme o objeto descrito no Termo de Colaboração ou de Fomento e a área de atuação da organização, sendo esse o parâmetro estabelecido pelo Marco Regulatório. Desse modo, o plano compensador não poderá se afastar dessas suas premissas, sob o risco de não atendimento ao interesse público envolvido e que foi o ensejador da celebração da parceria.

Um ato normativo específico da Administração Pública poderá definir outros parâmetros para a concessão do ressarcimento por meio de ações compensatórias de interesse público, desde que preservados os objetivos da política pública, do plano, do programa ou da ação em que a parceria esteja inserida.

### ***5) QUE ÓRGÃO É COMPETENTE PARA AUTORIZAR O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR MEDIDAS COMPENSATÓRIAS?***

## RESOLUÇÃO Nº 14.464

A Lei Federal foi omissa em relação ao “órgão competente” para autorizar o ressarcimento, razão pela qual é necessário que haja regulamentação por Decreto Municipal.

No âmbito da União Federal, houve a edição do Decreto Federal n.º 8726, de 27.04.2016, que em seu art. 68, § 4º, dispõe:

*§4º. Compete exclusivamente ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo da entidade da administração pública federal autorizar o ressarcimento de que trata a alínea “b” do inciso II do caput.*

No Estado do Pará, foi editado o Decreto n.º 1835, de 05.09.2017, que em seu art. 71, § 3ª, previu o seguinte:

*§3º. Compete ao Titular do Órgão ou Entidade Pública autorizar o ressarcimento de que trata a alínea “b” do inciso II do caput.*

Desse modo, a recomendação é no sentido de que a municipalidade proceda à edição de um Decreto Regulamentar Municipal, o qual estabeleça o órgão ou autoridade local como competente para autorizar o ressarcimento ao erário o Titular do Órgão.

### **6) A REGULARIDADE DA INSTITUIÇÃO SERÁ EFETIVA APÓS A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PLANO COMPENSADOR OU NA SUA PROPOSITURA?**

A periodicidade da apresentação da prestação de contas depende da vigência da parceria ou convênio. A prestação de contas será apresentada de uma só vez quando a vigência da parceria durar um ano. De outro modo, a obrigação de prestar contas parciais ao fim de cada exercício deve ocorrer nas parcerias que durarem mais de um ano, nos moldes do que dispõe o **§2º, do art. 67, da Lei 13019/14.**

**RESOLUÇÃO Nº 14.464**

Encerrada a análise das contas, se for concluído que a Organização da Sociedade Civil atendeu a obrigação que assumiu e os resultados atingiram o grau de satisfação esperado, nada mais restará a fazer. A parceria será dada como terminada e liquidada, eis que recursos aplicados e resultados da execução se equivalerão.

Não obstante, se for verificado que os resultados destoam das metas definidas e houve mau uso dos recursos aplicados, medidas saneadoras, compensatórias e sancionadoras serão utilizadas para que a liquidação da parceria seja concluída a contento.

Portanto, a Administração Pública deliberará sobre a regularidade da instituição apenas após a análise final das contas, ou seja, após a análise da prestação de contas do plano compensador.

**Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.**

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **12 de fevereiro de 2019.**

  
Conselheira **Mara Lúcia**  
Relatora