



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

Processo n.º: 201609018-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura Municipal de Paragominas

Interessada: Maria das Graças Quadros Martins Silva

Instrução: 3ª Controladoria

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

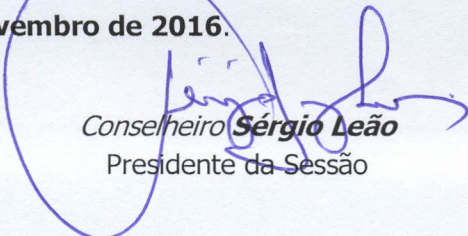
Exercício: 2016

Tribunal de Contas dos Municípios
Ato publicado no D.O.E nº 33.206
de 09/12/16, pg. 05
Responsável

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS. POSSIBILIDADE, DE 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. RELAÇÃO DE FOMENTO, COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO. LEI Nº 13.019/2015. PLANEJAMENTO, CAPACIDADE OPERACIONAL E CAPACITAÇÃO DE PESSOAL. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAR CHAMAMENTO PÚBLICO. TRANSPARÊNCIA ATIVA, AÇÕES DE COMUNICAÇÃO, DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DE FORMAÇÃO E CRIAÇÃO DE INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PRÓPRIAS PARA O DEBATE SOBRE FOMENTO E COLABORAÇÃO COM AS ORGANIZAÇÕES DE SOCIEDADE CIVIL. SEGURANÇA JURÍDICA AO TERCEIRO SETOR.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do disposto no **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012**, 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. 26-45**, que passam a integrar esta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **10 de novembro de 2016**.


Conselheiro **Sérgio Leão**
Presidente da Sessão


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

Presentes: Conselheiros Daniel Lavareda; Mara Lúcia; Antônio José Guimarães; Sérgio Leão; Conselheiros Substitutos Convocados Sérgio Dantas e Márcia Costa e Procuradora Maria Regina Cunha.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

Processo n.º: 201609018-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura Municipal de Paragominas

Interessada: Maria das Graças Quadros Martins Silva

Instrução: 3ª Controladoria

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2016

RELATÓRIO

MARIA DAS GRAÇAS QUADROS MARTINS SILVA, Secretária Municipal de Administração e Finanças de Paragominas, encaminhou **CONSULTA** (fl. 01), com amparo no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012**, onde formula questionamentos, quanto à interpretação e implementação de dispositivos contidos na Lei Federal n.º 13.204, de 14/12/2015 (que altera a Lei Federal n.º 13.019/2014), que ***"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"***.

A Consulente destaca, ainda, que a aludida Lei Federal, tem previsão de vigência a partir de janeiro de 2017, razão pela qual, objetivando traçar prévia orientação, junto ao Município de Paragominas, pontuando as seguintes questões:

1. **Art. 2º, VII** – Quando se tratar de "Termo de Colaboração", em que a proposta for de iniciativa da administração, envolvendo a transferência de recursos financeiros para uma Organização da Sociedade Civil para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco, com o intuito de promover eventos de cunho cultural, social, esportivo e de lazer, em que haja

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

a necessidade de contratar produtos e serviços diversos, quando por exemplo, das "comemorações do aniversário da cidade", se procederá com o chamamento público para várias organizações da sociedade civil, com finalidades específicas para atender cada demanda de produto ou serviço inerente ao evento?

2. **Art. 2º, VIII** – Quando se tratar de "Termo de Fomento", em que o proponente da parceria é a Organização da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, em que esta Organização é a única existente no município, para atender o objeto pretendido, no chamamento público apenas ela será participe no processo?

Os autos foram encaminhados da Presidência, ao meu Gabinete, em **09.08.16**, por força de prévia distribuição regimental, pelo que, tendo em vista o disposto no **art. 300, caput, do RITCM-PA (Ato n.º 16/2013)**, **PRELIMINARMENTE**, exarei decisão singular de admissibilidade, dado o atendimento das regras elencadas no **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012¹**, tendo sido formulada por autoridade competente, em tese e suscitada em dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste **TCM-PA**.

Outrossim, considerando o permissivo contido no **art. 300, §4º, do RITCM-PA (Ato n.º 16/2013)**, determinei à **3ª Controladoria** que realizasse análise técnica, com vistas à elaboração de parecer e juntada de eventuais precedentes deste TCM-PA, que atendessem a solicitação em questão, a qual devidamente cumprida, nos termos do **Parecer n.º 009/2016** (fls. 09/25), que torno parte integrante do presente relatório e, desde já, considerando o grau de aprofundamento doutrinário e nível técnico, sob a responsabilidade da Analista de Controle Externo, **MYRIAM ALBIM**, adoto como resposta ao consulente, *in verbis*:

FUNDAMENTAÇÃO

¹ XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno

problema



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

*A matéria, objeto da presente consulta, versa sobre como proceder para celebrar os **Termos de Fomento e Termo de Colaboração**, com as Organizações da Sociedade Civil, nos termos da **Lei Federal n.º 13.019/14**. Mas, antes de adentrar no mérito dos quesitos da Consulta, convém fazer uma breve explanação abordando a origem da Lei, bem como, quais as principais mudanças a serem implementadas pelos destinatários da norma.*

Majoritariamente, a Administração Pública fazia uso do Convênio para fazer parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), contudo, cabe-nos destacar que, os convênios, foram criados para a descentralização de recursos públicos, entre órgãos públicos, razão pela qual, na medida em que foram utilizados, também, para fomento das entidades privadas sem fins lucrativos, acabaram por atrair todo o regime de direito público, o que gerou uma série de analogias indevidas, posto que, as Organizações da Sociedade Civil não mudam sua natureza jurídica porque celebraram parcerias com o poder público.

Emerge, portanto, dentro deste contexto histórico, a necessidade de uma lei específica, voltada à tal atuação, visando a regulamentação substitutiva dos convênios, nas parcerias com as OSC.

*Diante deste cenário, foi aprovada e sancionada a **Lei Federal n.º 13.019/14**, também conhecida como **MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC**, resultante de um estudo, que teve como premissa, aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com o Estado, a fim de proporcionar um ambiente mais saudável, seguro e estável, tanto para as OSC, quanto para a gestão pública, que fosse capaz de resgatar a confiança da sociedade nas suas próprias organizações, e proporcionasse o fortalecimento institucional e a valorização dessas entidades, como atores importantes da nossa democracia, consignando uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos e efetividade no processo de parcerias.*

*A aprovação da **Lei Federal n.º 13.019/14** representou uma grande conquista, tendo como previsto, o início de sua vigência, para os Municípios, em **01 janeiro de***

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

*2017, quando passará a vigorar um novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações, por meio de novos instrumentos jurídicos, quais sejam: os **TERMOS DE FOMENTO** e de **COLABORAÇÃO**, no caso de parcerias com recursos financeiros, para além do **ACORDO DE COOPERAÇÃO**, no caso de parcerias sem recursos financeiros.*

A nova lei objetiva impactar positivamente as relações entre o poder público e as OSCs. A sua implementação estimula a gestão pública democrática e valoriza as Organizações da Sociedade Civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos.

As parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil aproximam as políticas públicas das pessoas e das realidades locais e possibilitam que problemas sociais específicos sejam resolvidos de forma criativa e inovadora

Destarte, com a nova lei, as Organizações da Sociedade Civil podem ampliar sua capacidade de atuação e incorporar muitas de suas pautas à Agenda Pública. Além disso, as parcerias com o Poder Público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultado das parcerias.

Com um marco legal próprio e práticas institucionais que valorizem as Organizações da Sociedade Civil, é possível responder adequadamente às necessidades de uma sociedade civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira.

Superada essa questão histórica, e para um melhor entendimento do que pretendeu o legislador, abordar-se-ão as principais mudanças advindas com a novel legislação.

1. ASPECTOS GERAIS:

A Lei Federal n.º 13.019/14 é dirigida a todas as organizações da Sociedade Civil que desenvolvam ações de interesse público e não visem lucro; que atuem na promoção e defesa de direitos, e, ainda, em atividades nas áreas de direitos humanos,

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, dentre outras.

*Englobam o conceito de Organização da Sociedade Civil para fins desta Lei: as **Associações e Fundações**, as **Cooperativas Sociais** que atuam em prol do interesse público e as **Organizações Religiosas**.*

*A Lei trouxe, como principal avanço, a criação de um **regime jurídico próprio** para as parcerias entre Estado e as Organizações da Sociedade Civil. São instituídas as relações de **Fomento, Colaboração e Cooperação**, por meio de instrumentos específicos, que reconhecem de forma inovadora essas dimensões de relacionamento entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público.*

*O **Termo de Colaboração** e o **Termo de Fomento** são os novos instrumentos jurídicos para celebração de parcerias com as Organizações da sociedade Civil, nas situações em que haja transferência de recursos. Quando a parceria não envolver transferência de recursos financeiros será firmado o **Acordo de Cooperação**. Via de regra, estes termos são precedidos de **Chamamento Público**.*

*O **Termo de Colaboração** é utilizado para execução de políticas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a política pública em questão já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, ou seja, as ideias são gestadas pela Administração Pública, com parâmetros mínimos, por meio de um plano de trabalho, que as oferta para que as Organizações da Sociedade Civil complementem a atuação estatal com a sua expertise.*

A colaboração das Organizações em iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das Organizações da Sociedade Civil na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar, com as organizações, o que aproxima a demanda local com as políticas pública, tendo como características fundamentais, a capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.

*No **Termo de Fomento**, a Administração Pública apoia e reconhece iniciativas*

Yanabel



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras, fomentar projetos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações.

O fomento às iniciativas amplia a participação das OSCs, na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a ação estatal, amplifica o alcance de ações de interesse público desenvolvidas ou criadas por tais entidades, além de estimular novas tecnologias sociais.

*Quando a parceria não envolver transferência de recursos financeiros, como por exemplo, no intercâmbio de conhecimentos, será firmado o **Acordo de Cooperação** que em geral prescinde do **chamamento público**. No caso de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recursos patrimoniais, o **Acordo de Cooperação** será celebrado com **Chamamento Público**.*

*Os **Termos de Fomento, Colaboração e Acordo de Cooperação** se inserem na concepção contemporânea da Administração Pública consensual ou colaborativa, constituindo mais uma forma de vínculo de cooperação entre o Estado e a sociedade civil para realização de ações sociais, ao lado dos convênios na área da saúde, termos de parceria e contratos de gestão. Então, aumentou-se a lista de instrumentos jurídicos que serão utilizados a fim de viabilizar parcerias do Estado com o terceiro setor.*

*Outra inovação, foi a criação do **Procedimento de Manifestação de Interesse Social**, importante canal, que possibilita a elaboração de propostas de chamamento público, pelas próprias OSCs, movimentos sociais e interessados.*

*A Lei cria, portanto, **novas diretrizes e princípios**, tais como, **gestão pública democrática, participação social e fortalecimento da sociedade civil**, entre outros, que devem orientar em sua interpretação e aplicação.*

*Outra inovação trazida pela Lei foi a previsão de criação de um **Conselho Nacional de Fomento e Colaboração**, com representação paritária do governo e das Organizações da Sociedade Civil. Concebido como um espaço para debater as relações de parceria, formular e divulgar boas práticas de fomento e colaboração entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.*

Handwritten signature in blue ink.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

2. PRINCIPAIS MUDANÇAS PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:

O novo Marco Regulatório trouxe maior segurança jurídica para as Organizações da Sociedade Civil: agora as OSCs contam com uma única norma estruturante, aplicável às suas relações de parceria com os diversos órgãos e entidades da Administração Pública.

A Lei Federal n.º 13.019/14 também trouxe para as Organizações a necessidade de agir com maior planejamento; de comprovar tempo mínimo de existência; as experiências prévias na atividade que pretendem realizar; a capacidade técnica e operacional, bem como a regularidade jurídica e fiscal, razões pelas quais, algumas OSCs deverão fazer alterações pontuais em seu Estatuto Social, para que possam acessar recursos públicos, por meio de parcerias com o Estado.

É importante ressaltar, que o planejamento passa a ser um aspecto essencial nas relações de parceria, devendo garantir que cada etapa do projeto seja desenvolvida de forma sincronizada com as demais, para que eventuais problemas identificados em uma fase não interfiram nas seguintes. Dessa forma, a etapa final de prestação de contas será o resultado lógico do bom cumprimento de todas as etapas do projeto.

Outra inovação, foi a possibilidade de ATUAÇÃO EM REDE, que permite a agregação de projetos, valorizando a integração entre as OSCs maiores e as menores.

*Este modo de atuação pressupõe capilaridade, horizontalidade e descentralização das ações, devendo primar pela valorização das iniciativas locais e pelos princípios da solidariedade, cooperação mútua, intercâmbio de informações e conhecimentos. Na atuação em rede, uma única organização será responsável pelo projeto como um todo e assinará o Termo de Fomento, Termo de Colaboração ou o Acordo de Cooperação, designada assim como **celebrante**. As demais organizações serão designadas como **executantes**, razão pela qual o projeto deverá especificar quais atividades cada uma das organizações desempenhará.*

Dentre as inovações, a Lei estabeleceu novos requisitos e impedimentos a serem

Janet Salas



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

observados pelas Organizações da Sociedade Civil, a fim de que possam realizar projetos com recursos públicos, dentre os quais, destacamos:

- *Comprovação de no mínimo 01(um) ano de existência para celebrar parcerias com os Municípios. Se o projeto for executado em rede, o prazo mínimo de existência da OSC responsável pela assinatura da parceria com o poder público será de 5 (cinco) anos.*
- *Comprovação de experiência prévia na realização de atividades ou projetos similares;*
- *Comprovação de capacidade técnica e operacional;*
- *Alterações no Estatuto social, fazendo constar cláusulas que indiquem: Não distribuição de lucros, finalidade de relevância pública e social correspondente ao objeto da parceria, transferência de patrimônio para outra OSC no caso de dissolução, escrituração de acordo com as normas brasileiras de contabilidade;*
- *Comprovação de regularidade jurídica e fiscal;*
- *Impedimento de celebrar parceria se as contas forem rejeitadas pela Administração Pública nos últimos 05 (cinco) anos, ou se julgadas irregulares ou rejeitadas por qualquer Tribunal ou Conselho de Contas, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos. Também estão impedidas de celebrar parcerias as OSCs que tenha sido punida pela Administração Pública nas seguintes situações: Declaração de inidoneidade, suspensão temporária, dentre outros.*

3. PRINCIPAIS MUDANÇAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

Com a entrada em vigor da Lei Federal n.º 13.019/14, os órgãos da Administração Pública também contam com uma norma que garante maior clareza e segurança aos procedimentos que envolvem as parcerias com o as Organizações da Sociedade Civil. Para isso, deverão adaptar-se às novas regras, que exigem maior planejamento, capacidade operacional e capacitação de pessoal, obrigatoriedade de realizar chamamento público, transparência ativa, ações de comunicação, desenvolvimento de programas de formação e criação de instâncias de participação social próprias para o debate sobre fomento e colaboração com as OSCs.

Como já citado nos tópicos anteriores, a Lei Federal n.º 13.019/14, traz como principal avanço a criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre as OSCs e o Estado, no que são instituídos o Termo de Fomento e Termo de Colaboração,

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

instrumentos que reconhecem de forma inovadora duas dimensões distintas de relacionamento entre as organizações e o poder público.

*Tais termos substituem os convênios, que passam a ser utilizados apenas nas relações entre entes federados. Por previsão constitucional, os convênios podem ainda ser celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, na área da saúde. Também é instituído o **Acordo de Cooperação** para parcerias realizadas sem a transferência de recursos. A nova lei afasta expressamente a aplicação da **Lei Federal n.º 13.019/14** para relações de parceria da Administração Pública com as OSCs, uma vez que agora há lei própria.*

*Para que possa implementar ações, programas e políticas públicas conjuntamente com as Organizações da Sociedade Civil, a Administração Pública deverá prever, anualmente, os valores que serão gastos por meio de parcerias. Também deverá estar preparada para cumprir os prazos previstos de análise das prestações de contas (150 dias após o recebimento prorrogável por igual período), o que exige, da Administração Pública, um **maior planejamento** quando da celebração destas parcerias.*

*O órgão ou entidade, também deverá considerar a sua **capacidade operacional**, tanto em relação aos recursos humanos, quanto aos recursos materiais e tecnológicos, antes de dar início a um processo de seleção de organizações da sociedade civil. Além disso, a Administração pública deverá promover a **capacitação dos gestores**, assegurando que adquiram conhecimentos técnicos e disponham de infraestrutura operacional para o acompanhamento das parcerias e a análise das prestações de contas.*

*A **Lei Federal n.º 13.019/14** determina que a Administração Pública sempre adote o **chamamento público** para a seleção das organizações. O chamamento deve orientar os interessados e facilitar o acesso direto aos órgãos da administração pública, apresentando procedimentos claros, objetivos, simplificados e sempre que possível, padronizados.*

Por meio do chamamento deverão ser estabelecidos critérios e indicadores, principalmente em relação aos seguintes aspectos: objeto da parceria, metas, custos e indicadores quantitativos e qualitativos de avaliação dos resultados.

Handwritten signature in blue ink.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

*A Lei também previu exceção ao chamamento público, desde que devidamente justificado pela Administração, nas hipóteses de **dispensa**, **inexigibilidade** e para recursos oriundos de **Emendas Parlamentares** às Leis Orçamentárias Anuais.*

*Na **dispensa** (art. 30), estamos diante de casos em que o órgão público pode realizar uma parceria diretamente com uma Organização da Sociedade Civil, sem que tenha que realizar um chamamento público. O primeiro deles se deve à urgência decorrente da paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até 180 dias.*

A segunda exceção para o processo seletivo se caracteriza pelos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social. A terceira hipótese dar-se-á nas parcerias relacionadas aos programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, pois nesses casos a identificação da Organização da Sociedade Civil parceira compromete o sigilo necessário à efetividade do programa de proteção.

*Por fim, também, são dispensados do chamamento público os casos de atividades voltadas ou vinculadas aos **serviços de educação, saúde e assistência social**, desde que executadas por Organizações da Sociedade Civil, previamente **credenciadas** pelo órgão gestor da política pública.*

*Na **inexigibilidade**, a lei previu a hipótese em que o administrador público possa atestar a inviabilidade de competição entre as Organizações da Sociedade Civil em razão da **natureza singular** do objeto do plano de trabalho, ou se as metas somente puderem ser atingidas por **uma única entidade específica**, especialmente quando: o objeto da parceria for incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional ou quando a parceria decorrer de transferência autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária,*

*Por fim, o **art. 29, da Lei 13019/14**, preceitua que os Termos de Fomento ou de Colaboração que envolvam recursos decorrentes de **Emendas Parlamentares** às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados **sem chamamento***

Handwritten signature: Manoel Beltrão



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto na lei.

*Impende destacar, que nas situações de **dispensa, inexigibilidade ou emendas parlamentares**, apesar de não se realizar chamamento público, não se afasta a aplicação dos demais dispositivos da **Lei Federal n.º 13.019/14**.*

*Outra importante inovação, é a exigência da **transparência ativa**, a qual prevê que a Administração Pública mantenha em seu **site oficial na internet**, por pelo menos 180 dias, contados após o encerramento da parceria, a relação de todos os termos celebrados com as Organizações da Sociedade Civil, com seus respectivos planos de trabalho, fazendo constar, ainda, as seguintes informações: nome e CNPJ da Organização; descrição do objeto da parceria; valor total e valores liberados; quando for o caso, situação da prestação de contas e valor total da remuneração da equipe de trabalho; as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício, quando vinculados à execução do objeto pago com recursos da parceria.*

A Administração Pública também deverá agir com transparência ativa ao longo do processo seletivo e nos casos de dispensa e inexigibilidade do chamamento, exigindo-se que o gestor público justifique a não realização do chamamento público. A justificativa deverá ser publicada, pelo menos 05(cinco) dias antes da formalização da parceria, no site oficial do órgão e, eventualmente, em outros meios oficiais.

Além disso, é necessário dar transparência aos atos de gestão, publicando em meios oficiais de comunicação a nomeação do gestor da parceria, a designação das comissões de seleção e de monitoramento e avaliação.

Ainda com este objetivo de dar transparência, compete a administração pública disponibilizar manuais para as Organizações da Sociedade Civil, de modo a garantir boas orientações sobre os procedimentos relativos a todas as etapas da parceria, garantindo assim melhor execução dos projetos e gestão dos recursos públicos.

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

*Com o intuito de dar maior transparência e visibilidade, de forma inovadora, a Lei convida os **meios públicos de comunicação** a fazer parte dessa nova arquitetura jurídica e institucional da relação entre Organizações da Sociedade Civil e Estado, determinando que tais meios poderão divulgar **campanhas publicitárias e programas desenvolvidos pelas Organizações**, em parceria com o poder público.*

*Ao garantir a **comunicação pública**, a Administração Pública faz com que os projetos desenvolvidos em parceria com as Organizações tenham maior visibilidade e sejam conhecidos e entendidos por toda a sociedade.*

Por fim, porém não menos importante, para que todos os princípios sejam respeitados e atendidos, inclusive quanto aos novos procedimentos exigidos por esta lei, é medida fundamental que os gestores públicos e as organizações sociais envolvidas, passem por processos formativos.

*Nesse sentido, a lei prevê que o governo federal promova **programas de capacitação** em coordenação com os estados, municípios e Distrito Federal e com as próprias Organizações da Sociedade Civil interessadas.*

Tais programas de capacitação poderão ser desenvolvidos por entidades públicas, instituições de ensino, escolas de governo e organizações da sociedade civil, priorizando a formação conjunta de gestores e servidores públicos, representantes das Organizações, membros de conselhos, comissões e comitês de políticas públicas.

4. MUDANÇAS PARA OS ÓRGÃOS DE CONTROLE:

Os órgãos de controle são atores muito importantes nas relações de parceria entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil, pois, além de fiscalizar o uso dos recursos públicos, consolidam entendimentos sobre a interpretação das normas.

A participação dos órgãos de controle é fundamental para o reconhecimento e importância das Organizações da Sociedade Civil na execução de políticas públicas e ao mesmo tempo para promoção de uma cultura de transparência e efetividade na aplicação de recursos públicos.

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

Isto posto, ao aprimorar procedimentos, uniformizar entendimentos, e solucionar controvérsias contribuem de forma significativa para a consolidação e implementação da Lei.

Impende destacar, o importante e inovador papel que compete a estes órgãos, qual seja, o de exercer um novo olhar sobre as relações de parceria, que possa fortalecer, sobretudo, a avaliação de resultados efetivamente alcançados, consolidando o modelo denominado “controle de resultados”.

Esse novo olhar implica no reconhecimento das Organizações como legítimas para acessar recursos públicos em razão do seu histórico, acúmulo técnico e político. Além disso, quando da análise da aplicação dos recursos, deverá levar em consideração os impactos gerados nos beneficiários da parceria, utilizando-se de resultados indicados, por exemplo, em pesquisa de satisfação e outros mecanismos que possam demonstrar a efetividade das ações.

Com a nova lei, surge, portanto, para os órgãos de controle, uma oportunidade de atuação inovadora, a partir da perspectiva de acompanhamento da execução da parceria ao longo de todas as suas etapas e não somente ao final.

Outro desafio que a nova regulamentação coloca é a incorporação da fiscalização com um viés preventivo e qualitativo conectada com a realidade das parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e Estado.

*Em apertada síntese, a **Lei Federal n.º 13.019/14** foi elaborada com o intuito de proporcionar maior segurança jurídica ao Terceiro Setor, trazendo inovações ao controle administrativo e à regulação, apresentando, por conseguinte, novas regras de governança, transparência e publicidade, buscando, por fim, uma evolução na maneira que o direito vê as Organizações da Sociedade Civil.*

*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) Quando se tratar de “Termo de Colaboração”, em que a proposta for de iniciativa da

Marcelo



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

administração, envolvendo a transferência de recursos financeiros para uma Organização da Sociedade Civil para consecução de finalidade de interesse público e recíproco, com o intuito de promover eventos de cunho cultural, social, esportivo e de lazer, em que haja a necessidade de contratar produtos e serviços diversos, quando por exemplo, das “comemorações do aniversário da cidade”, se procederá com o chamamento público para várias organizações da sociedade civil, com finalidades específicas para atender cada demanda de produto ou serviço inerente ao evento?

Primeiramente, é de fundamental importância reiterar que o Termo de Colaboração é um instrumento jurídico novo, criado pela citada norma legal, para celebração de parceria entre Administração Pública e entidades e Organização da Sociedade Civil, em substituição aos convênios, quando a parceria envolver transferência de recursos e cujo plano de trabalho seja proposto pela Administração.

Nesse sentido, o art. 2º, inciso VII, da Lei 13019/14, preceitua que:

***Termo de Colaboração** é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.** (grifos nossos)*

Buscou, o legislador, determinar de forma expressa que este é o instrumento que deverá ser utilizado para formalizar a celebração de parceria entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, e cujo objeto seja serviço ou atividade condizente com as políticas públicas já conhecidas e divulgadas nos programas de governo.

Dito isto, é importante ressaltar, que a colaboração de Organizações da Sociedade Civil em iniciativas da Administração pública amplia a participação social dessas organizações na gestão pública democrática, na medida em que compartilhar a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as Organizações, que aproximam a demanda local das políticas públicas, por características como capilaridade e capacidade de mediação com públicos ou territórios específicos.

Parabéns



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

Na colaboração a administração pública estipula os objetos, as metas, os prazos e mensura os valores que serão disponibilizados, bem como os resultados a serem alcançados. O poder público sugere o plano de trabalho e seleciona as Organizações da Sociedade Civil que irão ajudar, cooperar, contribuir, auxiliar, ou seja, colaborar com essa tarefa.

Como exemplo, podemos citar os serviços de natureza continuada, tais como educação infantil (creche), serviço de abrigamento de pessoas com deficiência, casas de longa permanência, dentre outros.

Estes serviços já estão tipificados, isto é, definidos pela própria Administração Pública, e que na medida da disponibilidade, e da necessidade dos municípios, são planejados para que também, além do Poder Público (que o exercita diretamente), possam ser exercidos pelas Organizações da Sociedade Civil. Isso é a típica colaboração!

Para a seleção da Organização da Sociedade Civil que celebrará o Termo de Colaboração, a Lei 13019/14 determina que a administração pública sempre adote o chamamento público, que deverá orientar os interessados, bem como, facilitar o acesso direto destes aos órgãos da administração pública, por meio de procedimentos claros, objetivos, simplificados e sempre que possível padronizados.

A exceção ao chamamento público é admitida nas hipóteses de dispensa, inexigibilidade e emendas parlamentares, e conforme já explicitado alhures, apesar de não realizar o chamamento não se afasta a aplicação dos demais dispositivos da lei.

De outro lado, quando a Administração pública pretende contratar produtos (bens) ou serviços diversos, quer seja, como o citado no exemplo, para o “evento comemoração do aniversário da cidade”, quer para outra destinação, deve, como regra, sujeitar-se ao procedimento administrativo da licitação, a fim de selecionar a melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. As exceções ficam a cargo das hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

Dessa forma, conforme preceitua o art. 37, XXI, da CF/88, a licitação é um

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em uma série concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato.

Nesse sentido, a licitação garante a busca pela satisfação do interesse da coletividade ao garantir contratos mais vantajosos à Administração, bem como, garante a isonomia das contratações públicas. Portanto, qualquer pessoa que tenha interesse e cumpra os requisitos da lei, pode contratar com o poder público desde que, por óbvio se sagre vencedor no certame. Assim, a licitação tem um duplo objetivo: proporcionar ao poder público o negócio mais vantajoso e assegurar ao administrado a oportunidade de concorrer, em igualdade de condições, com os demais interessados.

Salienta-se que os contratos administrativos são manifestações de vontades de duas ou mais pessoas visando a celebração de negócio jurídico com o poder público, com interesses divergentes, haja vista que o particular ao contratar com o poder público objetiva o lucro, discrepando da finalidade pública inerente à atuação administrativa.

Ante o exposto, não há que se falar em contratação de diferentes Organizações da Sociedade Civil para demanda de produtos ou serviços diversos. Posto que, são institutos jurídicos distintos que não se confundem. Se pretende a administração adquirir serviços ou produtos deve seguir as regras gerais de licitações e contratos prevista na Lei Federal n.º 8666/93.

2) Quando se tratar de “Termo de Fomento”, em que o proponente da parceria é a Organização da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, em que esta Organização é a única existente no município para atender o objeto pretendido, no chamamento público ela será partícipe no processo?

Com relação ao Termo de Fomento, é importante salientar que o foco está nas parcerias cujos objetos sejam inovadores e não estejam claramente definidos nos programas de governo, ou ainda que não tenham objetos, metas, prazos e custos pré-determinados nas políticas públicas existentes. As sugestões para a realização desses projetos poderão ser apresentadas pelos cidadãos, pelos movimentos sociais e pelas próprias organizações, através da manifestação de interesse social, prevista na lei.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

Em tal situação, as propostas e respectivos planos de trabalhos serão elaborados e apresentados pelas OSC, cabendo ao poder público, caso tenha interesse e disponibilidade financeira, incentivar, estimular, encorajar, aquecer, isto é, fomentar os serviços e atividades a serem desempenhadas pelas entidades privadas sem fins lucrativos.

A Lei Federal n.º 13.019/14, como já dito em tópicos anteriores, traz como regra a obrigatoriedade do chamamento público, a exceção está prevista nas seguintes hipóteses:

- **Emendas parlamentares**² às leis orçamentárias anuais;
- **Dispensa**³. *O primeiro caso se deve à urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até 180 dias; a segunda exceção são casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem ou ameaça à paz social; a terceira possibilidade de dispensa dar-se-á nas parcerias relacionadas aos programas de proteção a pessoa ameaçada ou em situação que possa comprometer sua segurança. Por fim, também são excetuados os casos de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por Organizações da Sociedade Civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.*
- **Inexigibilidade**⁴ em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou da

²Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

³Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - 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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

V - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

⁴Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei

Parabéns



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

possibilidade das metas serem atingidas por uma única entidade específica.

Da análise dos itens supracitados observa-se que não há, dentre as hipóteses admitidas como dispensa ou inexigibilidade, o fato de existir apenas uma única entidade no município. Portanto, independentemente do número de organizações existentes no município a administração pública deverá fazer o chamamento, salvo nas hipóteses previstas na lei de dispensa e inexigibilidade.

Salienta-se, que a lei trouxe como inovação a Territorialidade, isto é, a possibilidade de limitação geográfica do chamamento, desde que verificada a pertinência e relevância, nos casos de organizações sediadas ou atuantes em determinada unidade da federação, onde será executado o objeto da parceria, bem como por imperativos de políticas públicas.

*Remete-se, por necessário, ao que preceitua o **art. 24, §2º, inciso II**, da norma legal em estudo, que assim dispõe:*

***Art. 24.** Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).*

***§ 2º.** É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, **admitidos:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

II - o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Traçadas tais considerações, entendemos como esclarecidos, salvo melhor juízo, os termos da Consulta formulada, pelo que submetemos a presente manifestação técnica,

manifestação



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

à Conselheira Mara Lúcia, relatora dos presentes autos.

É o relatório.

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 084/2012⁵**, tendo sido formulada por autoridade competente e suscitada, como tese, acerca de dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste **TCM-PA**, pelo que passo a análise de mérito da mesma, tal como interposta.

NO MÉRITO, verificado o detalhamento e específico cotejamento da matéria com as previsões legais vigentes, realizado pela 3ª Controladoria, nos termos do **Parecer n.º 009/2016**, tal como já antecipadamente declinei, acompanho e adoto como resposta, em sua integralidade a já transcrita manifestação.

Cumpro-me destacar a relevância do vertente tema, dadas as significativas alterações trazidas pela Lei Federal n.º 13.019/2014, a qual traça novo paradigma normativo para a celebração dos até então nomeados "convênios", destinados à transferências voluntárias, com o Terceiro Setor, no que se assenta a importância do detalhamento trazido pelo órgão técnico, quanto as definições de conceitos e enquadramentos, do novo texto legal, com vigência, para os municípios, a contar de 01 de janeiro de 2017.

Ressalto, ainda, conforme bem informado pelo órgão técnico, quanto a impossibilidade de utilização dos instrumentos previstos pela nova Lei Federal, como forma de realização de contratação direta, cabendo especial atenção dos gestores municipais, quanto aos objetivos e princípios que regem a matéria, tal como acima já declinado.

parabéns



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO N.º 12.757

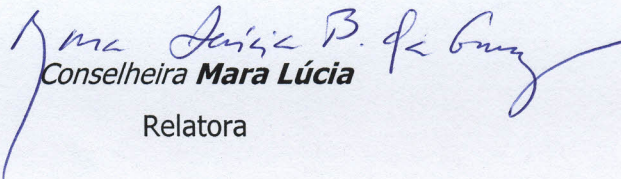
Tecidas as considerações acima e apresentadas as interpretações sob a nova lei, tal como pontualmente solicitado pela consulente, entendo pelo integral esclarecimento da matéria submetida à orientação técnica deste TCM-PA.

Cabe-me, ainda, concluir que consultas, tais como a ora enfrentada, demonstram a necessidade de ampliação do trabalho pedagógico desta Corte de Contas, em especial, quando da verificação de alterações legais, tal como a ocorrida, por força da citada Lei Federal, o qual, entendo que já iniciado com o **"Encontro de Prefeitos e Vereadores"**, organizado pela Escola de Contas Irawaldyr Rocha, nos dias 03 e 04, deste mês de novembro, onde tivemos um painel específico, para debate sobre a temática em pauta.

Por fim, considerando a possibilidade de existência de idêntica situação, em outros municípios sob a jurisdição deste TCM-PA, tal como vivenciado pela Prefeitura Municipal de Paragominas, recomendo a elaboração de Orientação Técnica, por esta Corte de Contas, com ampla divulgação entre os demais jurisdicionados.

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 **10 de novembro de 2016.**


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

⁵ XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno
