



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## **MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC (Lei nº. 13.019/2014):**

Alguns aspectos relevantes a respeito da celebração, execução  
e controle dos novos instrumentos de parceria

**Palestrante: Camila Luz**  
**[camila.luz@mpc.ba.gov.br](mailto:camila.luz@mpc.ba.gov.br)**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## 1. PANORAMA ANTERIOR À LEI Nº. 13.019/2014

\* **Convênios administrativos como principal instrumento de parceria com entidades do terceiro setor**

a) **Convênios públicos:** celebrado entre entes estatais, como mecanismo de **cooperação federativa**.

b) **Convênios público-privados:** celebrados entre a Administração Pública e entidades privadas, a fim de garantir a consecução, em regime de mútua colaboração, de objetivos de interesse comum.

→ Mecanismo de **fomento estatal** à realização de atividades privadas de interesse público.

→ Descentralização da execução de políticas públicas sociais: forma de atuação cada vez mais utilizada por entes estatais em busca de eficiência (modelo de administração gerencial)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

\* Quantidade de convênios celebrados pelo Estado da Bahia com municípios e entidades privadas

Exercício	Quantidade de convênios	Valor previsto	Valor desembolsado
2014	2.814	R\$ 374.036.856,16	R\$ 195.892.944,81
2015	2.121	R\$ 308.898.906,96	R\$ 200.008.032,86
<b>TOTAL</b>	<b>4.935</b>	<b>R\$ 682.935.763,12</b>	<b>R\$ 395.900.977,67</b>

Fonte: Sistema Mirante

Obs: Dados colhidos em julho de 2016.

\* Leis regulamentadoras dos convênios administrativos:

→ Lei Federal nº. 8.666/93 (art. 116)

→ Lei Estadual nº. 9.433/05 (arts. 170 a 183)

\* Decreto Estadual nº. 9.266/04 (Regulamento dos Convênios)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## 2. ASPECTOS RELEVANTES DO MROSC

### 2.1. HIPÓTESES DE INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 13.019/2014

- Contratos de Gestão com Organizações Sociais - continuam regidos pela Lei nº 9.637/1998
- Convênios na área de saúde (continuam regidos pela Lei Federal 8.666/93, Lei Estadual nº 9.433 e Decreto Estadual nº 9.266/04)
- Termos de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – continuam regidos pela Lei nº 9.790/1999
- parcerias entre a Administração Pública e os Serviços Sociais Autônomos

**Após a Lei nº 13.019/2014, os Convênios ficaram restritos aos ajustes celebrados :**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## 2.2. CRIAÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS DE PARCERIAS:

**a) Termo de Colaboração:** instrumento pelo qual são formalizadas parcerias propostas pela **Administração Pública**, quando envolve transferência de recursos financeiros;

**b) Termo de Fomento:** instrumento pelo qual são formalizadas parcerias propostas pela **organização da sociedade civil**, quando envolve transferência de recursos financeiros;

**c) Acordo de Colaboração:** instrumento pelo qual são formalizadas parcerias quando **não** envolve transferência de recursos financeiros.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## 2.3. CHAMAMENTO PÚBLICO (Forma de escolha da entidade privada que irá celebrar a parceria)

- Inaplicabilidade de licitação
- Realização do chamamento público como decorrência direta dos princípios da constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da eficiência (art. 37, *caput*, da CF)
- Finalidades: .1) permitir a ampla concorrência entre todos os interessados (critérios objetivos divulgados previamente);  
2) garantir a seleção da parceira mais eficaz na execução do objeto.

→ **Lei 13.019/2014, 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 a organizações da sociedade civil **que tornem mais eficaz a execução do**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

- **STF, ADI 1923/DF:** diante “de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da **incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput)**”
- **Âmbito federal: art. 4o do Decreto nº. 6.170/2007**, com redação atribuída pelo Decreto nº. 7.568/2011, tornou obrigatória a realização de chamamento público para celebração de convênios com entidades privadas.
- **Estado da Bahia:** ausência de norma-regra exigindo o chamamento público.
- **Lei 13.019/2014: obrigatoriedade da realização de prévio chamamento público** para celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, com exceção das hipóteses de dispensa e inexigibilidade previstas na lei.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## 2.4. DECISÃO DE FORMALIZAR PARCERIAS E A CONSIDERAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE CONTROLE DO ÓRGÃO PÚBLICO REPASSADOR

→ Volume de recursos repassados deve ser compatível com a capacidade técnica e operacional do órgão concedente de fiscalizar adequadamente a sua regular aplicação.

Principais consequências do descompasso entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade institucional de controle:

- a) Planos de trabalho lacônicos, sem especificação das ações a serem implementadas e do quantitativo de todos os elementos;
- b) Ausência de avaliação detalhada dos custos apresentados para a parceria;
- c) Ausência de indicação objetiva e completa das metas a serem alcançadas;
- d) Celebração de parcerias com entidades sem capacidade técnica e operacional para executar as ações;
- e) Ausência ou precariedade dos laudos técnicos de cumprimento do objeto das parcerias firmadas;
- f) demora significativa na análise das prestações de contas, e ausência de instauração de tomada de contas especial nos casos de omissão do gestor.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

→ Precariedade das estruturas de controle interno não exime o gestor de responsabilidade, quando identificado significativo descompasso entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade institucional do órgão repassador de controlá-las.

**Enunciado:** O órgão concedente não deve firmar convênios em número superior à sua capacidade operacional, sendo sua responsabilidade a análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária de entidades convenientes e a fiscalização e acompanhamento sobre a execução dos ajustes. (TCU, Acórdão 1224/2014 - Primeira Câmara)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

→ Previsão expressa na Lei nº. 13.019/2014:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:

I - considerará, **obrigatoriamente**, a **capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;**

II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;

III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;

IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

→ **Lei de improbidade administrativa** (Lei nº. 8.429/92)

Art. 10. [...] (Ato de improbidade por dano ao erário):

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## 2.5. REQUISITOS ESSENCIAIS DO PLANO DE TRABALHO

→ Lógica das parcerias com entidades privadas: otimização do alcance dos resultados desejados a partir da flexibilização dos procedimentos de gestão dos recursos públicos.

- **Priorização do controle de resultados** (art. 6º, inciso II, da Lei nº. 13.019/2014)

### → Lei nº. 13.019/2014

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

[...]

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;

**IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## 2.6. CONTRATAÇÕES REALIZADAS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSCs) DURANTE A EXECUÇÃO DAS PARCERIAS

→ Inaplicabilidade da exigência constitucional de prévio procedimento licitatório

- Gestão de recursos públicos obtidos por meio de instrumentos de transferência voluntária → submissão das OSCs a um **regime jurídico primordialmente de direito privado, mas com derrogações mínimas de direito público**, em virtude da incidência do núcleo básico dos princípios que regem a Administração Pública (impressoalidade, moralidade, eficiência, etc).
- Obrigatoriedade de as contratações serem antecedidas por um **procedimento**, ainda que simplificado, que demonstre minimamente a **vantajosidade da contratação**, bem como a **impressoalidade na escolha do contratado**.

→ Exigência mínima: **cotação prévia de preços**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

→ **STF, ADI 1923/DF:** “As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. **Por receberem recursos públicos**, bens públicos e servidores públicos, porém, **seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade**, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando **regras objetivas e impessoais** para o dispêndio de recursos públicos”.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## Decreto Estadual nº. 9.266/04

**Art. 7º-** Os termos de convênios devem estabelecer obrigatoriamente cláusulas sobre  
[...]

f) obrigações do convenente, incluindo, no mínimo, as seguintes:

[...]

2. contratar obras, serviços e compras para execução do objeto do convênio precedidas de licitação, conforme Lei Federal nº 8.666/93 e da Lei Estadual nº 4.660/86. **No caso de entidades privadas, não sujeitas ao procedimento licitatório**, fica o responsável pela aplicação dos recursos obrigado ao atendimento dos princípios de economicidade e eficiência, **mediante cotação de preços dos bens e serviços adquiridos**, demonstrando e justificando, expressamente, a opção utilizada, sob pena de responsabilidade pelos atos de gestão antieconômica;

## Lei 13.109/2014 (Redação original)

**Art. 34.** Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

[...]

VIII - regulamento de compras e contratações, próprio ou de terceiro, aprovado pela administração pública celebrante, em que se estabeleça, no mínimo, a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade. (**REVOGADO**)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## Minuta de Decreto Estadual (Regulamentação do MROSC)

### DO SISTEMA DE COMPRAS

**Art. 21** O processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria **será preferencialmente** efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela Administração Pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas.

§ 1º Enquanto o sistema mencionado no caput não for disponibilizado, ou na impossibilidade concreta, devidamente justificada, de sua utilização, fica a organização da sociedade civil obrigada ao atendimento dos princípios da impessoalidade, da economicidade e da eficiência nas contratações efetuadas, mediante a realização de cotações de preços dos bens e serviços adquiridos, demonstrando e justificando expressamente a escolha realizada.

§ 2º As cotações de preços deverão conter a identificação das empresas ou pessoas consultadas, com indicação de endereço, número de telefone e números de inscrição no CNPJ ou CPF, de modo a permitir a sua aferição pelos controles interno e externo.





# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## 2.7. PRESTAÇÃO DE CONTAS E FORMA DE CONTROLE

### ■ Prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres

\* Modelo anterior ao advento da Lei nº. 13.019/2014

→ **Escopo mínimo do exame:**

**a)** cumprimento do objeto pactuado (metas e objetivos);

**b)** aplicação dos recursos exclusivamente em ações voltadas ao cumprimento do objeto da parceria (nexo de causalidade entre recursos repassados e despesas comprovadas);

**c)** regularidade das despesas realizadas (comprovação por documentos idôneos, despesas relacionadas com o objeto e Plano de Trabalho, juridicidade dos procedimentos de contratação, compatibilidade com preços de mercado, etc).





# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## Prestação de contas e forma de controle na Lei nº. 13.019/2014

\* [Redação original da Lei nº 13.019/2014 \(antes da Lei 13.204/2015\)](#)

Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

I - **Relatório de Execução do Objeto**, elaborado pela organização da sociedade civil, assinado pelo seu representante legal, contendo as atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado, anexando-se documentos de comprovação da realização das ações, tais como listas de presença, fotos e vídeos, se for o caso;

II - **Relatório de Execução Financeira**, assinado pelo seu representante legal e o contador responsável, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

\* Modelo atual (com as alterações promovidas pela Lei nº 13.204/2015)

**Art. 59, § 1º.** O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

[...]

V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, **quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos** no respectivo termo de colaboração ou de fomento;

**Art. 66.** A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, **além dos seguintes relatórios:**

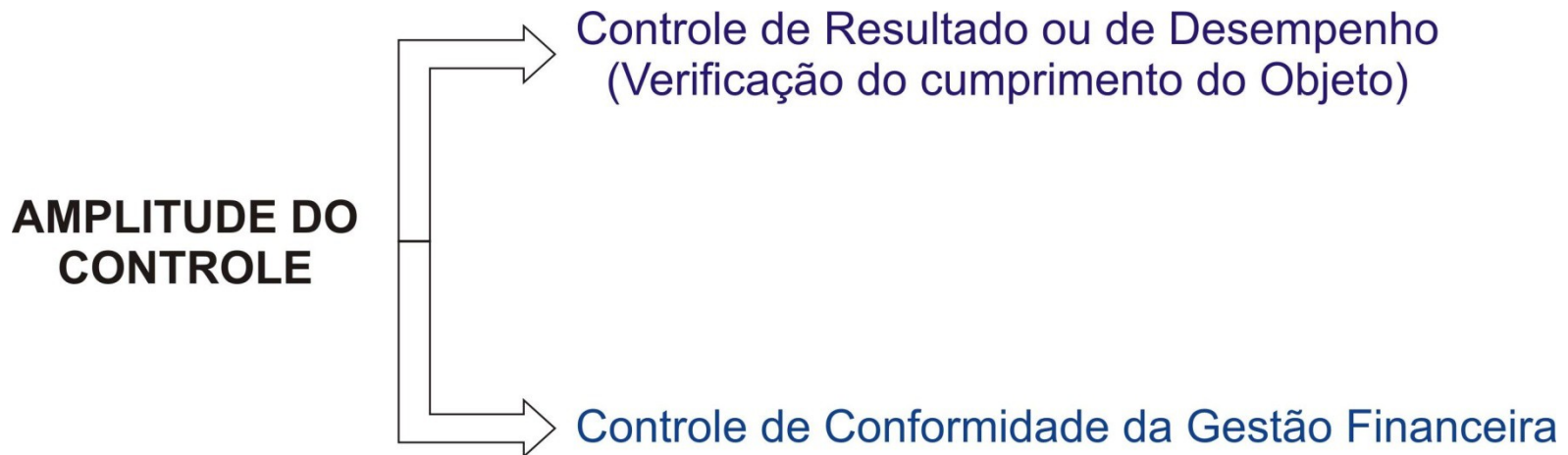
[...]

**II - relatório de execução financeira** do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, **na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## ■ Prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres



→ O **controle de resultado** (controle de desempenho) e o **controle sobre a regularidade** da gestão financeira (controle de conformidade) não se excluem; são **controles que se complementam** na verificação da regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

→ **Subsidiariedade** do controle de regularidade da gestão financeira dos recursos públicos repassados?

→ Necessidade de contextualização do novo modelo normativo de controle e prestação de contas das parcerias com entidades privadas

\* **Modelo construído a partir da realidade da União:** existência de plataforma eletrônica (**SICONV**) que reúne informações sobre todo o ciclo de vida dos instrumentos de parceria (celebração, execução e prestação de contas), proporcionando:

(i) ampla transparência da gestão dos recursos repassados; e

(ii) possibilidade de controle concomitante da regularidade da gestão financeira, com utilização de ferramentas de TI.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

**Art. 65.** A prestação de contas e todos os atos que dela decorram **dar-se-ão em plataforma eletrônica**, permitindo a visualização por qualquer interessado.

**Art. 81.** Mediante autorização da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão aderir ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV para utilizar suas funcionalidades no cumprimento desta Lei.

→ A **exigência de implementação de plataforma eletrônica** que consolide dados estruturados e documentos sobre a gestão dos recursos repassados representa a **pedra angular** do novo modelo normativo.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

## → Realidade do Estado da Bahia:

- \* **Inexistência de plataforma eletrônica** que possibilite o acesso *on-line* aos dados relativos à aplicação dos recursos públicos transferidos;
- \* Fragilidades do sistema corporativo atualmente utilizado (FIPLAN);
- \* Deficiência do Portal da Transparência da Bahia na divulgação de informações relativas aos convênios celebrados;
- \* Precariedade das estruturas de controle interno.

→ **Modelo em cenário de transição**: enquanto a plataforma eletrônica exigida pelo art. 65 da Lei nº. 13.019/2014 não for implantada, a prestação de contas das parcerias deverá conter documentação relativa à gestão financeira dos recursos, cabendo ao Controle Interno proceder obrigatoriamente à sua análise.