



Enap

# Conteúdo

## Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Execução, Monitoramento e Avaliação



## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### **Presidente**

Diogo Godinho Ramos Costa

### **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Paulo Marques

### **Coordenador-Geral de Educação a Distância**

Carlos Eduardo dos Santos

### **Conteudista**

Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo (conteudista, 2020)

### **Coordenadora Enap**

José Adriano Pinho (coordenador, 2020)

Ariene Azevedo de Jesus (coordenadora, 2019)

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório LatITUDE e Enap.

**Curso produzido em Brasília 2020.**



Enap, 2020

**Enap Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



# Sumário

<b>1. Prestação de Contas na Constituição Federal .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Prestação de Contas Parcial e Anual .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Prestação de Contas Simplificada .....</b>	<b>14</b>
<b>4. Relatório de Execução de Objeto .....</b>	<b>16</b>
<b>5. Relatório de Execução Financeira .....</b>	<b>19</b>
<b>6. Decisão sobre a prestação de contas.....</b>	<b>21</b>
<b>7. Sanções administrativas.....</b>	<b>25</b>
<b>8. Soluções não adversariais - Ações compensatórias .....</b>	<b>27</b>
<b>9. Tomada de Contas Especial .....</b>	<b>30</b>





## 1. Prestação de Contas na Constituição Federal

A prestação de contas é a última das cinco fases da celebração das parcerias entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil - OSCs, sendo precedida pelas fases de planejamento, de seleção e celebração, de execução e monitoramento, e de avaliação.

Por se tratar da fase em que a parceria é finalizada e avaliada, do ponto de vista de execução de objeto aprovado no plano de trabalho e da execução financeira, muitas organizações da sociedade civil possuem dúvidas e receios relacionados à prestação de contas.

No entanto, a prestação de contas é uma etapa muito importante e garante a segurança para a organização da sociedade civil, para a administração pública e para toda a sociedade, uma vez que os recursos públicos deverão ter sua utilização e justificação realizada conforme a legislação aplicável.

A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, traz um novo olhar sobre a prestação de contas, compartilhando a responsabilidade dessa etapa entre as OSCs e a Administração Pública. Pode parecer óbvio, mas é uma mudança importante de abordagem, afinal, se os recursos utilizados em uma parceria são públicos, é a sociedade como um todo que deverá saber como o seu dinheiro está sendo usado.

A lei prevê procedimentos simplificados e racionalizados para a prestação de contas, de acordo com os regulamentos de cada ente federativo, demonstrando a importância da criação de regras diferenciadas que tornem os procedimentos mais rápidos e objetivos e ajudem a evitar atrasos e acúmulos nas análises de prestação de contas. Caso o estado ou município não tenha decreto regulamentar, poderá adotar o decreto regulamentar federal, se assim desejar.

A Constituição Federal, no artigo 70, parágrafo único, prevê que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deverá prestar contas.

O mesmo artigo prevê que a fiscalização da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Vejamos:



Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a



União responde, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

---

As pessoas abrangidas por esse artigo, portanto, devem prestar contas, estando sujeitas à prestação e tomada de contas pelo controle interno da Administração Pública e, em segundo plano, ao controle externo, por meio do Tribunal de Contas.

Considerando o disposto na legislação, não há dúvidas de que deve haver prestação de contas das organizações da sociedade civil no caso das parcerias definidas pelo MROSC para utilização e gerenciamento de dinheiros, bens e valores públicos. A questão que se apresenta, então, é: como essa prestação de contas deve ocorrer?

Nas parcerias da Lei nº 13.019, de 2014, a prestação de contas a ser realizada segue a lógica de controle de resultados, de cumprimento do plano de trabalho e de metas definidas. A adoção do controle de resultados exige um cuidadoso planejamento, com metas e indicadores de resultados que possam permitir avaliações seguras e objetivas para atestar o alcance definido no plano de trabalho.

A priorização do controle de resultados está prevista como diretriz fundamental do regime jurídico de parceria no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 13.019, de 2014.

A prestação de contas é definida no MROSC como o procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria. Esse procedimento possibilita verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos.

A prestação de contas possui duas fases:

1. a primeira é a apresentação das contas por parte da organização executora;
2. a segunda é a análise das contas por parte da administração pública.

A análise das contas pela administração não impede a atuação adicional dos órgãos de controle.

Veja abaixo como a Lei nº 13.019, de 2014, aborda esse conceito:



Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos



resultados previstos, compreendendo duas fases:

- a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
- b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

O artigo 63 da Lei 13.019, de 2014, prevê que a prestação de contas deverá observar as regras previstas na Lei e os prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

## IMPORTANTE

A prestação de contas deverá possibilitar que a Administração Pública avalie o cumprimento do objeto da parceria a partir da verificação das metas previstas. Assim, a prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá demonstrar o alcance das metas e resultados, cabendo à Administração Pública priorizar o controle de resultados e a verdade real na análise da prestação de contas da parceria.

Com o intuito de apoiar o trabalho dos gestores públicos, líderes de organizações da sociedade civil e os órgãos de fiscalização e controle na implementação do novo regime jurídico e na prevenção dos desvios de finalidades, um grupo de órgãos de governo e de organizações da sociedade civil elaborou um guia orientador de boas práticas e das condutas a serem evitadas nas três esferas da federação. Esse guia é conhecido como **Produto Final – Tipologias e Boas Práticas MROSC** da rede de articulação ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

O referido guia afirma que “uma boa prestação de contas é o resultado de um bom planejamento e de uma execução cuidadosa, preocupada em atender o que estava previsto no plano de trabalho. Ao se exigir que a prestação de contas e todos os atos que dela decorram sejam feitos em plataforma eletrônica, que permita que qualquer cidadão interessado acompanhe o andamento das atividades e os valores dispendidos, a lei também amplia o olhar do controle para além dos órgãos institucionalmente imbuídos da tarefa, trazendo ao cidadão também essa responsabilidade”.

Como recomendações concretas em relação à prestação de contas, há diretrizes importantes emanadas pela ENCCLA que valem ser destacadas aqui:

## DESTAQUE

**77. OSC – A prestação de contas deve ser feita sempre no prazo estipulado e deverá trazer em seu texto elementos para avaliação dos impactos econômicos**



ou sociais das ações desenvolvidas; do grau de satisfação do público alvo, que poderá ser indicado por meio de pesquisa de satisfação, declaração de entidade pública ou privada local e declaração do conselho de política pública setorial, entre outros; e da possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

78. OSC – O relatório de execução do objeto deve conter a demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas; a descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto; os documentos de comprovação do cumprimento do objeto, como listas de presença, fotos, vídeos, entre outros; os documentos de comprovação do cumprimento da contrapartida em bens e serviços, quando houver; além de produzir, se for o caso, as justificativas de não atingimento das metas de maneira clara, garantindo que seu texto informe os entraves que obstaculizaram ou atrasaram o seu cumprimento.

79. Adm. Pública – Aferir o cumprimento das metas quantitativas e mensuráveis para verificação do objeto pactuado, avaliando, se for o caso, as justificativas de não atingimento das metas do relatório de execução do objeto.

## 2. Prestação de Contas Parcial e Anual

A prestação de contas é a última fase da Lei nº 13.019, de 2014. Ela acontece de forma associada com as outras etapas, por isso, demanda tanto do planejamento quanto do monitoramento durante a execução.



O dever de prestar contas tem início no momento de liberação da primeira parcela dos recursos financeiros, observando as regras previstas na Lei nº 13.019, de 2014, e nos respectivos decretos regulamentadores, que trazem prazos e normas estabelecidos. Os relatórios apresentados pela OSC deverão possibilitar que o gestor público avalie o cumprimento do objeto a partir de verificação do alcance das metas previstas.

Para que o novo regime de parcerias funcione bem, a Administração Pública também deve fornecer manuais específicos às organizações da sociedade civil quando houver a celebração das parcerias. Esses manuais trazem clareza, simplificação e racionalização dos procedimentos para a gestão das parcerias, além de maior segurança jurídica e acesso à informação.



## IMPORTANTE

Na hipótese de atuação em rede, caberá à organização da sociedade civil celebrante apresentar a prestação de contas, inclusive no que se refere às ações executadas pelas organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes.

### SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL

Na discussão do MROSC, chegou-se à conclusão de que não são necessárias prestações de contas parciais. Definiu-se que a Administração Pública deve se concentrar no bom monitoramento ao invés de exigir que a organização produza relatórios mensais para serem analisados em ato contínuo por servidores públicos. Essa função de acompanhar a parceria foi delegada ao gestor da parceria.

A prestação de contas deverá ser apresentada na periodicidade definida pelo plano de trabalho no instrumento da parceria, de forma condizente com o seu objeto e com o cronograma de desembolso de recursos, quando houver.

No âmbito da União, a prática da prestação de contas parcial já vem sendo descontinuada há algum tempo. A prática, no entanto, ainda é bastante presente nas parcerias com os demais entes subnacionais.

## SAIBA MAIS

A título de exemplo, podemos citar a regulamentação do MROSC na cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais<sup>1</sup>. A periodicidade da prestação de contas não pode ser inferior a 3 (três) meses. Poderá ser exigida, excepcionalmente, prestação de contas parcial em prazo mais curto, desde que haja justificativa técnica e previsão no termo de fomento ou no termo de colaboração.

O exercício compreende cada período de 12 meses de duração da parceria, contado desde a primeira liberação de recursos para sua execução.

A prestação de contas anual deverá ser feita em plataforma eletrônica que permita a qualquer cidadã ou cidadão o acompanhamento das atividades e dos valores gastos.

Na hipótese de omissão no dever de prestação de contas anual, o gestor da parceria notificará a OSC para apresentar a prestação de contas em 15 dias.

<sup>1</sup> Decreto Municipal nº. 16.746/2017. Art. 65 – Excepcionalmente poderá ser exigida prestação de contas parcial em periodicidade não inferior a três meses, desde que haja justificativa técnica e previsão no termo de fomento ou no termo de colaboração. <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1185204>.



A Lei nº 13.019, de 2014, dispõe que deverá ser produzido relatório técnico de monitoramento e avaliação para análise da prestação de contas anual quando:

- A parceria for selecionada por amostragem, conforme parâmetros definidos pela CGU.
- For identificado o descumprimento injustificado do alcance das metas da parceria no curso das ações de monitoramento e avaliação.
- For aceita denúncia de irregularidade na execução parcial do objeto, mediante juízo de admissibilidade realizado pelo gestor.



## **SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL**

Nos casos em que a vigência da parceria seja maior que um ano, o que é comum, as organizações deverão prestar contas pelo menos uma vez por ano.

De acordo com o artigo 59 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014 em âmbito federal, a prestação de contas anual deverá ser apresentada no prazo de até 30 dias após o fim de cada exercício, conforme estabelecido no instrumento da parceria. Esse prazo poderá ser prorrogado, desde que haja a devida justificativa.

## **SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL**

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 detalhada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

O artigo 66 da lei propõe um fluxo para a prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento. O artigo em questão também afirma que a prestação de contas deve ocorrer por meio da análise dos documentos previstos no plano de trabalho, além dos seguintes relatórios:

### **Relatório de execução do objeto**

Elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados.

### **Relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento**

Apresenta 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.



Assim, considerando que a prestação de contas deve ser composta por esses dois relatórios, e que o relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento é exigido apenas na **hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho**, o Decreto Federal nº 8.726/2016 propõe que um deve ser entregue primeiro do que o outro, com prazos distintos e necessidade condicionada a verificação prévia do cumprimento do objeto.

Acompanhe abaixo como a Lei nº 13.019, de 2014, e o Decreto nº 8.726, de 2016, abordam a prestação de contas:



### **Lei nº 13.019, de 2014:**

Art. 49. Nas parcerias cuja duração exceda um ano, é obrigatória a prestação de contas ao término de cada exercício. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 50. A administração pública deverá viabilizar o acompanhamento pela internet dos processos de liberação de recursos referentes às parcerias celebradas nos termos desta Lei.

Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

§ 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos.

§ 2º Eventuais alterações no conteúdo dos manuais referidos no § 1º deste artigo devem ser previamente informadas à organização da sociedade civil e publicadas em meios oficiais de comunicação.

§ 3º O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas.

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.

§ 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.

**Decreto nº 8.726, de 2016:**

Art. 54. A prestação de contas terá o objetivo de demonstrar e verificar resultados e deverá conter elementos que permitam avaliar a execução do objeto e o alcance das metas.

Parágrafo único. Na hipótese de atuação em rede, caberá à organização da sociedade civil celebrante apresentar a prestação de contas, inclusive no que se refere às ações executadas pelas organizações da sociedade civil executantes e não celebrantes.

Art. 55. Para fins de prestação de contas anual e final, a organização da sociedade civil deverá apresentar relatório de execução do objeto, na plataforma eletrônica, que conterá: (...)

I - a demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas;

II - a descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto;

III - os documentos de comprovação do cumprimento do objeto, como listas de presença, fotos, vídeos, entre outros; e

IV - os documentos de comprovação do cumprimento da contrapartida, quando houver.

§ 1º O relatório de que trata o caput deverá, ainda, fornecer elementos para avaliação:

I - dos impactos econômicos ou sociais das ações desenvolvidas;

II - do grau de satisfação do público-alvo, que poderá ser indicado por meio de pesquisa de satisfação, declaração de entidade pública ou privada local e declaração do conselho de política pública setorial, entre outros; e

III - da possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

§ 2º As informações de que trata o § 1º serão fornecidas por meio da apresentação de documentos e por outros meios previstos no plano de trabalho, conforme definido no inciso IV do caput do art. 25.

§ 3º O órgão ou a entidade da administração pública federal poderá dispensar a observância do § 1º deste artigo e da alínea “b” do inciso II do caput do art. 61 quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público, mediante justificativa prévia.



§ 4º A organização da sociedade civil deverá apresentar justificativa na hipótese de não cumprimento do alcance das metas.

Art. 59. Nas parcerias com vigência superior a um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas anual para fins de monitoramento do cumprimento das metas previstas no plano de trabalho.

§ 1º A prestação de contas anual deverá ser apresentada no prazo de até trinta dias após o fim de cada exercício, conforme estabelecido no instrumento da parceria.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, considera-se exercício cada período de doze meses de duração da parceria, contado da primeira liberação de recursos para sua execução.

§ 3º A prestação de contas anual consistirá na apresentação do Relatório Parcial de Execução do Objeto na plataforma eletrônica, que deverá observar o disposto no art. 55.

§ 4º Na hipótese de omissão no dever de prestação de contas anual, o gestor da parceria notificará a organização da sociedade civil para, no prazo de quinze dias, apresentar a prestação de contas

§ 5º Se persistir a omissão de que trata o § 4º, aplica-se o disposto no § 2º do art. 70 da Lei nº 13.019, de 2014 .

Art. 60. A análise da prestação de contas anual será realizada por meio da produção de relatório técnico de monitoramento e avaliação quando a parceria for selecionada por amostragem, conforme ato do Ministro de Estado ou do dirigente máximo da entidade da administração pública federal, considerados os parâmetros a serem definidos pela Controladoria-Geral da União.

Art. 61. O relatório técnico de monitoramento e avaliação referido no art. 60 conterá:

I - os elementos dispostos no § 1º do art. 59 da Lei nº 13.019, de 2014; e

II - o parecer técnico de análise da prestação de contas anual, que deverá:

a) avaliar as metas já alcançadas e seus benefícios; e

b) descrever os efeitos da parceria na realidade local referentes:

1. aos impactos econômicos ou sociais;

2. ao grau de satisfação do público-alvo; e

3. à possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

Art. 62. As organizações da sociedade civil deverão apresentar a prestação de contas final por meio de Relatório Final de Execução do Objeto, que deverá conter os elementos previstos no art. 55, o comprovante de devolução de eventual saldo remanescente de que trata o art. 52 da Lei



nº 13.019, de 2014 , e a previsão de reserva de recursos para pagamento das verbas rescisórias de que trata o § 3º do art.42.

Parágrafo único. Fica dispensada a apresentação dos documentos de que tratam os incisos III e IV do caput do art. 55 quando já constarem da plataforma eletrônica.

### 3. Prestação de Contas Simplificada

O artigo 63, parágrafo 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, dispõe que o regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas. Com base nisso, muitas regulamentações têm apresentado procedimentos de simplificação da prestação de contas, facilitando e esclarecendo os fluxos existentes. No entanto, são poucas inovações de arranjos completos voltadas a parcerias de menor porte que poderiam ter uma lógica mais simplificada a partir da expressa autorização legal.

Na primeira versão da Lei nº 13.019, de 2014, com o intuito de desburocratizar e simplificar a parceria, a prestação de contas simplificada deveria ser realizada em parcerias com valor total inferior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais). Esse valor havia sido definido por conta de um estudo feito com base em dados extraídos do Siconv, o qual demonstrava que, em 2014, no governo federal, 80% das parcerias estão abaixo de R\$ 600 mil e movimentam 20% do total de recursos.

**Quadro – Valores Estratificados das Parcerias<sup>2</sup>**

<b>NÍVEL 01 – ATÉ R\$ 600.000,00</b>	<b>NÍVEL 02 – ACIMA DE R\$ 600.000,00</b>
80% das parcerias 20% do volume de recursos	20% das parcerias 80% do volume de recursos

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

Após discussões sobre o assunto, prevaleceu o entendimento de que esse valor não fazia sentido para os entes subnacionais e que o regulamento local seria o ato normativo adequado para criar eventual faixa de valor que observasse a realidade das parcerias do ente federado.

Vale citar, no ordenamento jurídico vigente, os casos da regulamentação do MROSC na cidade de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, e do Governo do Distrito Federal.

<sup>2</sup> LOPES, Laís de Figueiredo; SANTOS, Bianca dos; e XAVIER, Iara Rolnik (orgs.) **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República/Governo Federal, 2015. Disponível em [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes\\_SG\\_PR/04.12.15\\_MROSC\\_ArquivoCompleto\\_Capa\\_Miolo.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.



## REGULAMENTAÇÃO EM BELO HORIZONTE

O Decreto Municipal nº 16.746, de 10 de outubro de 2017, cria uma forma específica de prestação de contas simplificada, com procedimentos diferenciados de apresentação, análise e manifestação conclusiva nas parcerias com valor global igual ou inferior a R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) e prazo de vigência não superior a 12 (doze) meses.

Quando se enquadrar nessa hipótese, a OSC deverá preencher, na plataforma eletrônica, em prestação de contas final única, as informações necessárias previstas nos campos do relatório final simplificado de execução do objeto em até 90 (noventa) dias, contados do dia seguinte ao término da vigência da parceria.

A obrigação da inserção dos dados relativos às despesas realizadas e os comprovantes fiscais na plataforma eletrônica se aplica também às parcerias que se enquadraram na hipótese de prestação de contas simplificada.

## REGULAMENTAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

O Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, diz, no seu artigo 66, parágrafo 2º, que a apresentação do relatório final de execução do objeto poderá ser substituída pela emissão de relatório simplificado de verificação, firmado pelo gestor da parceria e aprovado pelo administrador público, como procedimento simplificado previsto no parágrafo 3º do artigo 63 da Lei nº 13.019, de 2014, desde que:

I - o valor global da parceria seja inferior a R\$ 200.000,00;

II - a elaboração do relatório seja precedida de visita de verificação, realizada *in loco*; e

III - sejam atendidas as demais exigências previstas no instrumento da parceria e em ato normativo setorial.

Emitido o relatório de verificação do objeto pelo gestor da parceria, ele será avaliado pelo administrador público ou pelo agente público diretamente subordinado. Caso aprovado, será providenciado o arquivamento do processo, caso contrário, o gestor deverá solicitar à OSC a apresentação de relatório de execução do objeto e seguir os procedimentos da prestação de contas não simplificada, até que o julgamento final das contas seja realizado.

No Anexo II do referido Decreto, que traz minuta padrão do TERMO [DE FOMENTO OU COLABORAÇÃO], consta a seguinte proposta de cláusula voltada para a prestação de contas simplificada:



### CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA

14.1 - A prestação de contas final desta parceria ocorrerá por meio da emissão de relatório



simplificado de verificação, firmado pelo gestor da parceria e aprovado pelo administrador público, como procedimento simplificado previsto no § 3º do art. 63 da Lei Nacional nº 13.019/2014, tendo em vista que o valor global da parceria é inferior a R\$ 200.000,00.

14.2. A elaboração do relatório simplificado de verificação será precedida de visita de verificação, realizada in loco pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, voltada à averiguação do cumprimento do objeto da parceria;

14.3. A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL deverá observar as exigências previstas no ato normativo setorial [INDICAR TIPO E NÚMERO DO ATO] e as seguintes exigências específicas deste instrumento: [INDICAR EXIGÊNCIAS DE ACORDO COM AS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO];

14.4. Caso o gestor da parceria considere que a visita de verificação foi insuficiente para averiguar o cumprimento do objeto, poderá solicitar que a ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL apresente documentação capaz de demonstrar o alcance dos resultados na execução da parceria;

14.5. Caso a conclusão do relatório simplificado de verificação seja no sentido de que o objeto não foi cumprido ou de que há indícios de irregularidades que possam ter gerado dano ao erário, a ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL será notificada para apresentar em até 90 dias relatório de execução financeira, passando a ser adotado pela ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, a partir desse momento processual, o procedimento regular relativo a prestação de contas.



## DICA

Cabe ressaltar que a prestação de contas simplificada poderá ser adotada também nas hipóteses de acordos de cooperação, se assim for definido no instrumento.

Cabe ressaltar que a prestação de contas simplificada poderá ser adotada também nas hipóteses de acordos de cooperação, se assim for definido no instrumento.

## 4. Relatório de Execução de Objeto

O Relatório de Execução do Objeto, previsto no artigo 66 da Lei nº 13.019, de 2014, deverá conter:

- a) A descrição das atividades ou projetos desenvolvidos para a realização da parceria.
- b) O comparativo das metas propostas e dos resultados alcançados.



Todos os documentos que comprovem a realização das ações devem ser anexados ao Relatório de Execução do Objeto. São exemplos desses documentos: listas de presença, fotos, vídeos, entre outros.

Veja abaixo o que diz o artigo 66 Lei nº 13.019, de 2014:



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, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;

[...]



Na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho, a Administração Pública pode solicitar que a OSC apresente o relatório de execução financeira com a descrição das despesas e receitas realizadas.

## DESTAQUE

De acordo com o artigo 55 do Decreto Federal nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 2014, o Relatório de Execução do Objeto deve conter os seguintes elementos:

Descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto.

Demonstração do alcance das metas.

Documentos de comprovação da execução das ações e do alcance das metas que evidenciem o cumprimento do objeto, definidos no plano de trabalho como meios de verificação, por exemplo, listas de presenças, fotos, vídeos e outros.

Documentos de comprovação do cumprimento da contrapartida em bens ou serviços, quando houver.

Relação de bens adquiridos, produzidos ou transformados, quando houver.

Justificativa na hipótese de não cumprimento do alcance das metas.

O Relatório de Execução do Objeto também deverá fornecer elementos para avaliação dos



impactos econômicos ou sociais das ações desenvolvidas, do grau de satisfação do público-alvo, quando pesquisado, e da possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto, quando se tratar de projeto, por meio da apresentação de documentos e por outros meios previstos no plano de trabalho.

## IMPORTANTE

É importante destacar que, a Administração Pública poderá dispensar a comprovação da avaliação dos impactos econômicos ou sociais, do grau de satisfação do público-alvo e da sustentabilidade das ações quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público, mediante justificativa prévia.

Veja abaixo o que diz o Decreto nº 8.726, de 2016:



Art. 55. Para fins de prestação de contas anual e final, a organização da sociedade civil deverá apresentar relatório de execução do objeto, na plataforma eletrônica, que conterá:

I - a demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas;

II - a descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto;

III - os documentos de comprovação do cumprimento do objeto, como listas de presença, fotos, vídeos, entre outros; e

IV - os documentos de comprovação do cumprimento da contrapartida, quando houver.

§ 1º O relatório de que trata o caput deverá, ainda, fornecer elementos para avaliação:

I - dos impactos econômicos ou sociais das ações desenvolvidas;

II - do grau de satisfação do público-alvo, que poderá ser indicado por meio de pesquisa de satisfação, declaração de entidade pública ou privada local e declaração do conselho de política pública setorial, entre outros; e

III - da possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

§ 2º As informações de que trata o § 1º serão fornecidas por meio da apresentação de documentos e por outros meios previstos no plano de trabalho, conforme definido no inciso IV do caput do art. 25.



§ 3º O órgão ou a entidade da administração pública federal poderá dispensar a observância do § 1º deste artigo e da alínea “b” do inciso II do caput do art. 61 quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público, mediante justificativa prévia.

§ 4º A organização da sociedade civil deverá apresentar justificativa na hipótese de não cumprimento do alcance das metas.

---

## 5. Relatório de Execução Financeira

O controle de resultados apresentado pelo Relatório de Execução do Objeto é o elemento principal da análise da prestação de contas, pois tem foco no atingimento de metas.

A prestação de contas 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 ao qual a prestação de contas se refere.

Quando a OSC não atinge as metas pactuadas, a administração pública deve solicitar e avaliar também o Relatório de Execução Financeira. Esse relatório está previsto no artigo 66 da Lei nº 13.019, de 2014, que assim dispõe:



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.

---

De acordo com o artigo 59 do Decreto Federal nº 8.726, de 2016, o Relatório de Execução do Objeto deve conter os seguintes elementos:



## DESTAQUE

- Relação das receitas auferidas, inclusive rendimentos financeiros e recursos captados, e das despesas realizadas, com demonstração da vinculação com a origem dos recursos e a execução do objeto, em observância ao plano de trabalho.
- Extratos da conta bancária específica.
- Memória de cálculo do rateio das despesas, quando for o caso, com indicação do valor integral da despesa e o detalhamento da divisão de custos.
- Cópias simples das notas e comprovantes fiscais ou recibos, inclusive contracheques, com data do documento, valor, dados da OSC e do fornecedor e indicação do produto ou serviço.
- Justificativa das receitas e despesas realizadas, inclusive rendimentos financeiros, fazendo constar os fatos relevantes.

A Administração Pública analisará o Relatório de Execução do Objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, o qual apresenta as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados.

Na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho ou evidências de ato irregular, será solicitado e apreciado o 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 com os documentos correspondentes.

## DICA

O documento Produto Final – Tipologias e Boas Práticas MROSC, elaborado pela rede de articulação ENCLAA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, apresenta a seguinte recomendação concreta em relação à prestação de contas:

“60. OSC - Guardar e sistematizar de forma organizada as informações necessárias à elaboração do Relatório de Execução Financeira que poderá ser solicitado em caso de não cumprimento do objeto da parceria.”

Veja a seguir o que a Lei nº 13.019, de 2014, e o Decreto nº 8.726, de 2016, dizem sobre o Relatório de Execução Financeira:



### Lei nº 13.019, de 2014



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.

### **Decreto nº 8.726, de 2016**

Art. 57. A análise do relatório de execução financeira de que trata o art. 56 será feita pela administração pública federal e contemplará:

I - o exame da conformidade das despesas, realizado pela verificação das despesas previstas e das despesas efetivamente realizadas, por item ou agrupamento de itens, conforme aprovado no plano de trabalho, observado o disposto no § 3º do art. 36; e

II - a verificação da conciliação bancária, por meio da aferição da correlação entre as despesas constantes na relação de pagamentos e os débitos efetuados na conta corrente específica da parceria.

Art. 58. As organizações da sociedade civil deverão manter a guarda dos documentos originais relativos à execução das parcerias pelo prazo de dez anos, contado do dia útil subsequente ao da apresentação da prestação de contas ou do decurso do prazo para a apresentação da prestação de contas.



## **6. Decisão sobre a prestação de contas**

A prestação de contas compreende duas fases:

### **1ª fase**

Apresentação das contas. Essa fase é responsabilidade da Organização da Sociedade Civil.

### **2ª fase**

Análise e manifestação conclusiva das contas. Essa fase é responsabilidade da Administração Pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle.

Para que as contas sejam analisadas, a Lei nº 13.019, de 2014, estabelece que a Administração



Pública poderá solicitar à OSC o Relatório de Execução financeira contendo a descrição das despesas e receitas realizadas. Esse Relatório pode ser solicitado quando acontece o descumprimento das metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. O descumprimento das metas e resultados pode ser identificado a partir da análise do Relatório de Execução do Objeto, que apresenta a descrição das atividades ou dos projetos desenvolvidos para a realização da parceria e o comparativo das metas propostas e dos resultados alcançados.

A análise da prestação de contas final pela Administração Pública federal será formalizada por meio de parecer técnico conclusivo, a ser inserido na plataforma eletrônica. O parecer deverá verificar o cumprimento do objeto e o alcance das metas previstas no plano de trabalho, considerando:

- O Relatório Final de Execução do Objeto.
  - Os Relatórios Parciais de Execução do Objeto, para parcerias com duração superior a um ano.
  - O relatório de visita técnica in loco, quando houver.
  - O relatório técnico de monitoramento e avaliação, quando houver.

Além da análise do cumprimento do objeto e do alcance das metas previstas no plano de trabalho, o gestor da parceria deverá avaliar os efeitos da parceria em seu parecer técnico, mencionando os seguintes elementos:

## DESTAQUE

**I - Impactos econômicos ou sociais das ações desenvolvidas.**

**II - Grau de satisfação do público-alvo, que poderá ser indicado por meio de pesquisa de satisfação, declaração de entidade pública ou privada local e declaração do conselho de política pública setorial, entre outros.**

**III - Possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.**

A organização não é obrigada a continuar as ações após a conclusão do projeto ou da atividade, mas é importante verificar se há algum plano de sustentabilidade definido.

Na hipótese de a análise concluir que houve descumprimento de metas estabelecidas no plano de trabalho ou evidência de irregularidade, o gestor da parceria deverá notificar a Organização da Sociedade Civil para que apresente Relatório Final de Execução Financeira. Essa notificação deve ser feita antes da emissão do parecer técnico conclusivo.

A análise do relatório de execução financeira feita pela Administração Pública federal contemplará:



## DESTAQUE

I - O exame da conformidade das despesas, realizado pela verificação das despesas previstas e das despesas efetivamente realizadas, por item ou agrupamento de itens, conforme aprovado no plano de trabalho, observada a possibilidade do valor efetivo da compra ou contratação ser superior ao previsto no plano de trabalho, hipótese em que a organização da sociedade civil deverá assegurar a compatibilidade do valor efetivo com os novos preços praticados no mercado.

I

I – A verificação da conciliação bancária por meio da aferição da correlação entre as despesas constantes na relação de pagamentos e os débitos efetuados na conta corrente específica da parceria.

A manifestação conclusiva da prestação de contas final deve:

- (i) **aprovar as contas;** ou
- (ii) **aprovar as contas com ressalvas;** ou
- (iii) **rejeitar as contas.**

A possibilidade de aprovação das contas com ressalvas deve ser considerada quando se tratar de erros estritamente formais, evitando a rejeição baseada em equívocos que não tenham gerado danos à parceria ou aos cofres públicos.

A aprovação das contas com ressalvas é uma previsão que já existia nas normas do TCU e que pode auxiliar no processo de melhoria das parcerias, uma vez que a ressalva, em geral, serve como indicador de que determinada prática deve ser alterada em parcerias futuras, ainda que não tenha gerado a necessidade de reparação imediata.

Assim, a aprovação das contas com ressalvas ocorrerá quando, apesar de cumpridos o objeto e as metas da parceria, for constatada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário.

## DICA

As Organizações da Sociedade Civil devem ser orientadas a manter a guarda dos documentos originais relativos à execução das parcerias pelo prazo de dez anos, a contar do dia útil subsequente ao da apresentação da prestação de contas ou do decurso do prazo para a apresentação da prestação de contas.



O preocupante cenário de estoque de prestação de contas e o tempo médio longo de análise pela Administração Pública foram os principais motivadores para o desenvolvimento dessa proposta de aperfeiçoamento. Nesse sentido, a lei prevê prazos mais adequados para as OSCs e a Administração Pública analisarem as prestações enviadas.

Com o propósito de ilustrar a dificuldade da Administração Pública em gerenciar o acúmulo de prestação de contas relacionadas a convênios e repasses de recursos, o TCU, por meio do Acórdão nº 788/2006, faz referência à Nota Técnica nº 600/2002 da GSGAB/SFC/ CGU-PR, da antiga Corregedoria-Geral da União, atual Controladoria-Geral da União, que assim destacou:



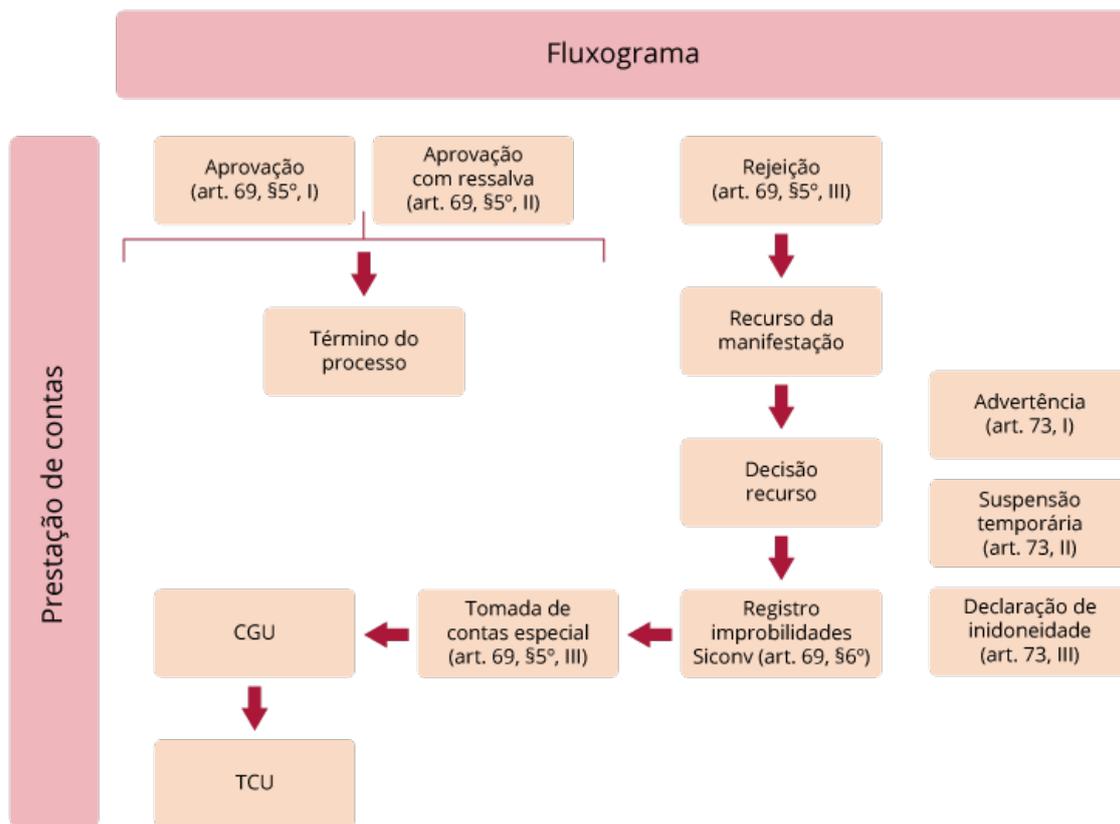
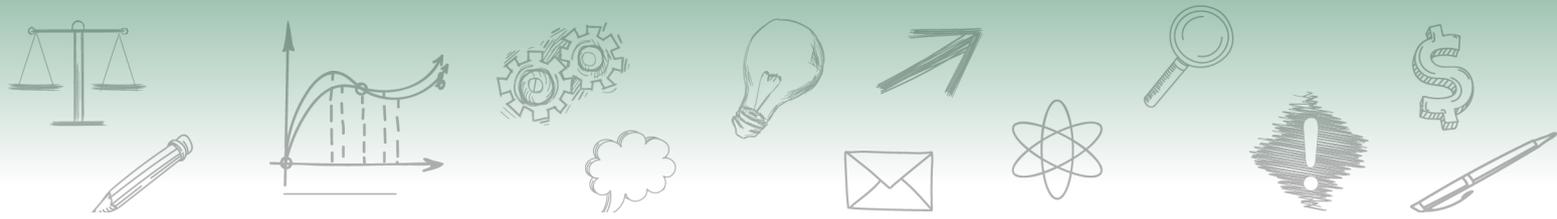
23. [...] as análises realizadas evidenciam impropriedades/irregularidades nos controles dos órgãos/entidades face aos estoques e saldos de convênios/contratos de repasse pendentes nas situações de 'a comprovar' e 'a aprovar', que totalizam aproximadamente R\$ 11 bilhões, bem como o descumprimento de legislação aplicável à matéria.

24. Segundo a referida nota técnica, os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, da Integração Nacional e Caixa Econômica Federal mostram tendência de aumento de seus estoques de convênios e contratos de repasse pendentes de aprovação de prestação de contas, enquanto o Ministério do Esporte e Turismo, Ministério da Cultura, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Saúde somente eliminariam totalmente esses estoques em 24 anos, 21 anos, 6 anos e 2 anos, respectivamente, mantida constante a razão de análise de prestação de contas.



As diligências são as solicitações de esclarecimento ou de complementação de informações realizadas antes da análise final da prestação de contas. Para que não se tornem um procedimento protelatório, entendeu-se que havia a necessidade de se estabelecer um prazo máximo, ainda que isso constasse no edital ou no termo firmado. Esse prazo máximo é 45 (quarenta e cinco) dias.

Confira a seguir o fluxograma que sintetiza o processo de prestação de contas:



## 7. Sanções administrativas

A Lei nº 13.019, de 2014, afirma que a Administração Pública poderá aplicar sanções à Organização da Sociedade Civil (OSC) quando a execução da parceria estiver em desacordo com o plano de trabalho e com as normas da legislação sobre o assunto. Para aplicação de sanções, a Administração Pública deverá garantir a defesa prévia à OSC.

Veja abaixo as sanções previstas na Lei nº 13.019, de 2014:

### DESTAQUE

I - Advertência.

II - Suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da Administração Pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos.

III - Declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou



celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. A reabilitação será concedida sempre que a Organização da Sociedade Civil ressarcir a Administração Pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no item II.

As sanções de suspensão temporária e de declaração de inidoneidade são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso. Para essas sanções, a defesa do interessado no processo é facultada, no prazo de dez dias contados a partir da abertura de vista. A reabilitação poderá ser requerida depois de dois anos de aplicação da penalidade.

O recurso administrativo contra a decisão que aplicar as sanções previstas na lei é cabível e deve ser apresentado no prazo de 10 dias, contados a partir da data de ciência da decisão. No caso da aplicação de sanções de competência exclusiva do Ministro de Estado, o recurso cabível é o pedido de reconsideração.

É importante destacar que, antes de aplicar qualquer sanção, deve haver diálogo entre os gestores da parceria e da Organização da Sociedade Civil para sanar o ocorrido, pois a lógica da lei é de parceria entre as partes e os mecanismos formais de responsabilização só devem acontecer depois das tentativas de conciliação.

O Decreto Federal nº 8.726, de 2016, esclarece que a *sanção de advertência* tem caráter preventivo e será aplicada quando forem verificadas, no âmbito da parceria, impropriedades praticadas pela Organização da Sociedade Civil que não justifiquem a aplicação de penalidade mais grave.

## SAIBA MAIS

O documento Produto Final – Tipologias e Boas Práticas MROSC, elaborado pela rede de articulação ENCLAA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, apresenta a seguinte recomendação concreta em relação à aplicação de sanções:

“83. Adm. Pública – Na hipótese de aplicação da sanção de advertência, considerar o seu caráter preventivo devendo ser utilizada quando verificadas impropriedades praticadas pela organização da sociedade civil no âmbito da parceria que não justifiquem a aplicação de penalidade mais grave.”

A sanção de suspensão temporária, conforme orienta o Decreto Federal nº 8.726/2016, deve ser aplicada nos casos em que forem verificadas irregularidades na celebração, na execução ou na prestação de contas da parceria, e não se justificar a imposição da penalidade mais grave, considerando-se a natureza e a gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso



concreto, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os danos que dela provieram para a Administração Pública federal.

A sanção de suspensão temporária impede a organização da sociedade civil de participar de chamamento público e celebrar parcerias ou contratos com órgãos e entidades da Administração Pública federal por prazo não superior a dois anos.

A sanção de declaração de inidoneidade, por sua vez, impede a Organização da Sociedade Civil de participar de chamamento público e de celebrar parcerias ou contratos com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade.

A reabilitação ocorrerá quando a Organização da Sociedade Civil ressarcir a Administração Pública federal pelos prejuízos resultantes e depois de decorrido o prazo de dois anos da aplicação da sanção de declaração de inidoneidade.

Na hipótese de aplicação de sanção de suspensão temporária ou de declaração de inidoneidade, a Organização da Sociedade Civil deverá ser inscrita, cumulativamente, como inadimplente no Siafi e no Siconv, enquanto perdurarem os efeitos da punição ou até que seja promovida a reabilitação.

A aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas ou do fim do prazo de noventa dias do término da vigência da parceria, no caso de omissão no dever de prestar contas. A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração.

## 8. Soluções não adversariais - Ações compensatórias

### SOLUÇÕES NÃO ADVERSARIAIS

Muitas questões acontecem no âmbito das parcerias, razão pela qual o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil fez um convite aos órgãos jurídicos para promoverem mais conciliação entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

O artigo 42, inciso XVII, da Lei nº 13.019, de 2014, apresenta a indicação do foro para resolver as dúvidas decorrentes da execução da parceria como cláusula essencial, estabelecendo a obrigatoriedade da tentativa prévia de solução administrativa, com a participação de órgão integrante da estrutura da Administração Pública encarregado de assessoramento jurídico.

O artigo 88 do Decreto nº 8.726, de 2016, o qual regulamenta o MROSC no âmbito da União e de suas autarquias e fundações públicas, dispõe que a tentativa prévia de conciliação e solução administrativa de dúvidas de natureza jurídica relacionadas à execução da parceria caberá aos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico, sob a coordenação e supervisão da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), órgão da Advocacia-Geral da União.



Antes de promover a tentativa de conciliação e solução administrativa, o órgão jurídico deverá consultar a Controladoria-Geral da União sobre a existência de processo de apuração de irregularidade referente ao objeto da parceria.

É assegurada a prerrogativa de a Organização da Sociedade Civil se fazer representar por advogado perante a Administração Pública Federal, especialmente em procedimento voltado à conciliação e à solução administrativa de dúvidas decorrentes da execução da parceria.

Esse tem sido um pleito importante dos envolvidos no processo para melhorar a uniformização de entendimentos em relação aos temas que incidem sobre o regime jurídico. Em alguns entes federados, o Conselho de Fomento e de Colaboração tem feito esse papel, pactuando normas infralegais e documentos orientadores para que as parcerias sejam melhor geridas, como é o caso do estado da Bahia e do município de Belo Horizonte.

## **AÇÕES COMPENSATÓRIAS**

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil trouxe nova possibilidade de ressarcimento ao erário. Trata-se da execução de ações definidas em novo plano de trabalho quando a OSC, sem dolo ou culpa, não cumprir integralmente o objeto. Ao final da fase de prestação de contas, ao invés de devolver os recursos financeiros recebidos, a OSC poderá solicitar à Administração Pública o ressarcimento ao erário com ações compensatórias.

O novo plano de trabalho deve ser apresentado conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da OSC. A mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original.

Recebido o novo plano de trabalho, cabe ao gestor ou à comissão gestora de parceria emitir parecer técnico sobre a solicitação de ressarcimento mediante ações compensatórias. A decisão final, contudo, será emitida pelo secretário de Estado ou dirigente máximo do órgão ou entidade, sendo a competência indelegável, em juízo de conveniência e oportunidade.

Assim, terminada a fase recursal, no caso de rejeição de contas, a Administração Pública notificará a OSC para:

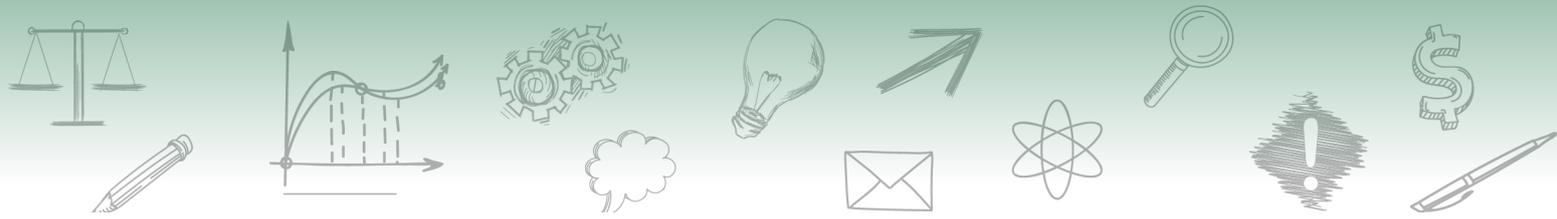
### **I - No caso de aprovação com ressalvas da prestação de contas**

Informar que apenas registrou as causas das ressalvas na plataforma eletrônica, com caráter preventivo.

### **II - No caso de rejeição da prestação de contas**

Notificar a Organização da Sociedade Civil para que, no prazo de trinta dias:

- a) devolva os recursos financeiros relacionados à irregularidade ou inexecução do objeto apurada ou à prestação de contas não apresentada; ou
- b) solicite o ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, nos termos do parágrafo 2º do artigo 72 da Lei nº 13.019/2014.

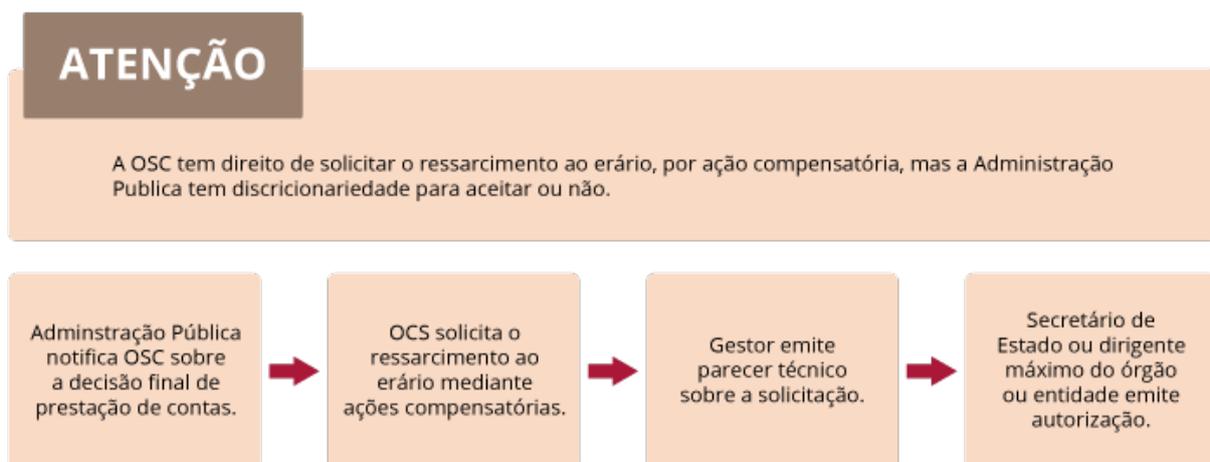


Sobre as ações compensatórias de interesse público, o Decreto nº 8.726, de 2016, dispõe que:

## DESTAQUE

- A Administração Pública Federal deverá se pronunciar sobre a solicitação de ações compensatórias de interesse público no prazo de trinta dias.
- Compete exclusivamente ao Ministro de Estado ou ao dirigente máximo da entidade da Administração Pública Federal autorizar o ressarcimento.
- A realização das ações compensatórias de interesse público não deverá ultrapassar a metade do prazo previsto para a execução da parceria.

Veja abaixo o fluxo que sintetiza a solicitação de ressarcimento ao erário mediante ação compensatória:



Fonte: Manual MROSC – DF: Gestão de Parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil<sup>3</sup>

Veja abaixo o que a Lei nº 13.019, de 2014, diz sobre o assunto:



Art. 72, [...]

§ 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

<sup>3</sup> CALIXTO, Clarice Costa; KAUARK, Giuliana del Rei de Sá; VALENTE, Lais Alves. Manual MROSC – DF: Gestão de Parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais, Subsecretaria de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2018.



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.

## 9. Tomada de Contas Especial

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, voltado à apuração de responsabilidades pela ocorrência de dano à Administração Pública Federal, a fim de obter o respectivo ressarcimento. Essa dinâmica tem por base a apuração de fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, nos termos do artigo 2º da Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União nº 71/2012.

### DESTAQUE

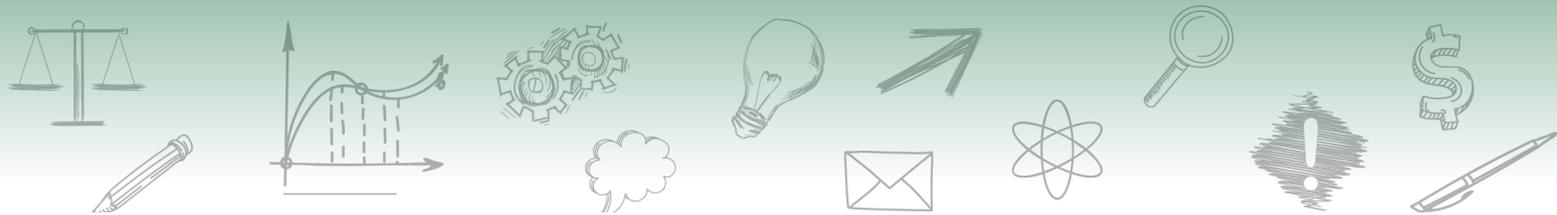
A instauração da tomada de contas especial, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, tem por objetivo apurar fatos relacionados às seguintes irregularidades:

- omissão no dever de prestar contas;
- não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União;
- ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
- prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Em regra, a TCE deve ser instaurada pela autoridade competente do próprio órgão ou da entidade jurisdicionada (responsável pela gestão dos recursos). A TCE é instaurada contra pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a materialização do dano, depois de esgotadas as medidas administrativas internas com vistas à recomposição do erário ou à eliminação da irregularidade.

A TCE também pode ser instaurada por recomendação dos órgãos de controle interno (artigo 50, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992) ou por determinação do próprio Tribunal, nos casos de omissão na prestação de contas ou inércia na instauração da TCE pelo gestor. A TCE pode ser, ainda, oriunda de conversão de outros processos de controle externo, tais como, denúncia, representação, inspeção, auditoria e processos de registro de atos de pessoal (artigo 47 da Lei nº 8.443, de 1992).

Os processos instaurados nas demais instâncias deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas da União, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir do término do exercício financeiro de sua instauração, conforme dispõe o artigo 11 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.



## DESTAQUE

A TCE deve ser constituída por elementos fáticos e jurídicos suficientes para comprovação da ocorrência do dano e para identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, sejam pessoas físicas ou jurídicas. Assim, nos termos do artigo 5º, parágrafo 1º, incisos I a III, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012 os processos de TCE devem ser fundamentados com os seguintes elementos:

I - Descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência.

II - Exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano.

III - evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano.

## IMPORTANTE !

As TCEs só devem ser instauradas pelas unidades competentes e encaminhadas ao TCU para julgamento se o dano ao erário, atualizado monetariamente, for de valor igual ou superior à R\$ 75 mil (valor de alçada vigente), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

Na hipótese de existência de débitos de um mesmo responsável, diante do mesmo órgão ou entidade repassadora, em valores inferiores ao limite de alçada, poderá ocorrer a consolidação de valores para fins de constituição de TCE, caso o seu somatório atinja ou supere o valor de alçada.

Se o dano for de valor inferior ao limite de alçada, a autoridade administrativa federal competente, ainda assim, deverá esgotar as medidas administrativas visando ao ressarcimento pretendido.

As TCEs só devem ser instauradas pelas unidades competentes e encaminhadas ao TCU para julgamento se o dano ao erário, atualizado monetariamente, for de valor igual ou superior à R\$ 75 mil (valor de alçada vigente), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

Na hipótese de existência de débitos de um mesmo responsável, diante do mesmo órgão ou entidade repassadora, em valores inferiores ao limite de alçada, poderá ocorrer a consolidação de valores para fins de constituição de TCE, caso o seu somatório atinja ou supere o valor de



alçada.

Se o dano for de valor inferior ao limite de alçada, a autoridade administrativa federal competente, ainda assim, deverá esgotar as medidas administrativas visando ao ressarcimento pretendido.

A TCE, no âmbito no TCU, possui etapas instrutivas e decisórias, garantidos o contraditório e a ampla defesa, havendo, ainda, a possibilidade de interposição de recursos.

## DESTAQUE

Os processos de TCE no TCU poderão ser julgados:

- Regulares (quando é dada quitação plena aos responsáveis).
- Regulares com ressalva (quando possuem falhas formais).
- Irregulares.

Os processos de TCE no TCU podem ser considerados:

- Iliquidáveis (quando há trancamento das contas por impossibilidade de julgamento); ou
- Arquivados sem apreciação do mérito (quando verificada a ausência de pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo).

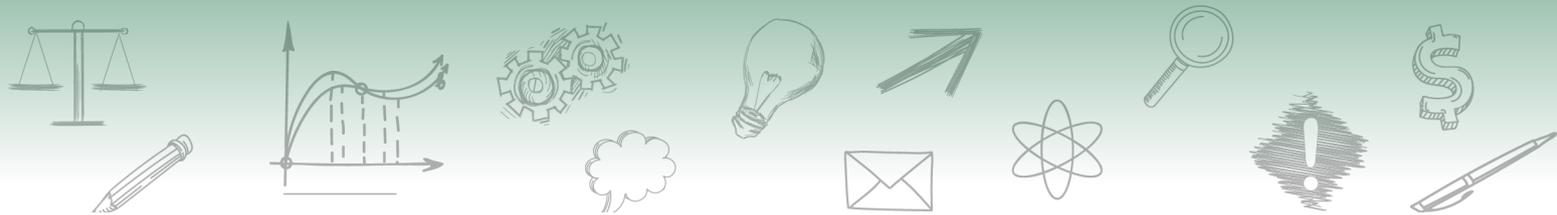
Quando as contas são julgadas irregulares, há aplicação de débito e/ou multa, decisão que tem eficácia de título executivo extrajudicial (artigo 71, parágrafo 3º, da CF/88 e artigo 585, inciso VII, do CPC), tornando a dívida líquida e certa.

Após o julgamento, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Se o responsável, regularmente notificado, não recolher o valor devido no prazo, é formalizado processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas ao TCU que possuem essa competência, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens.

## IMPORTANTE !

A partir do julgamento das contas, podem ser aplicadas outras sanções, tais como:

- Declaração de inidoneidade do particular para licitar ou contratar com a administração.
- Declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública.
- Comunicação ao Ministério Público Federal e solicitação do arresto de bens para garantir o ressarcimento.



O julgamento das contas pela irregularidade já apresenta, como consequência, a inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, a partir do qual o responsável poderá ser incluído na lista de pessoas inelegíveis.

## Referências bibliográficas

CALIXTO, Clarice Costa; KAUARK, Giuliana del Rei de Sá; VALENTE, Lais Alves. **Manual MROSC – DF: Gestão de Parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais, Subsecretaria de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2018.

CARRIJO, César Dutra. **Análise das coalizões de defesa sobre o caso do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. AÇÃO 12: Acompanhar a implementação do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e seus efeitos sobre desvios de finalidade. Produto Final – Tipologias e Boas Práticas MROSC. ENCCLA, 2016. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/noticias/boas-praticas-para-a-gestao-de-parcerias-com-osc/view>. Acesso em: 14 jul. 2020.

LOPES, Laís Figueirêdo Lopes, SANTOS, Bianca dos Santos e BROCHARDT, Viviane. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei nº 13.019/2014**. Secretaria de Governo da Presidência da República Brasília: Presidência da República, 2016.

LOPES, Laís de Figueiredo; SANTOS, Bianca dos; e XAVIER, Iara Rolnik (orgs.) **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República / Governo Federal, 2015. Disponível em: [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes\\_SG\\_PR/04.12.15\\_MROSC\\_ArquivoCompleto\\_Capa\\_Miolo.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portal. Tomada de Contas Especial (TCE). Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/contas/tomada-de-contas-especial/conheca-a-tomada-de-contas-especial.htm>