

Seminário sobre o Marco Legal das  
Organizações da Sociedade Civil (PLS  
649/2011)

Monitoramento e Prestação  
de Contas

Paula Raccanello Storto

Senado Federal, 29/04/2013

# Organizações da Sociedade Civil

- Universo heterogêneo, plural
- Formado por entidades privadas, sem fins lucrativos ou econômicos
- Caracterizado pela Liberdade
- Liberdade de se organizar, de se manifestar, de exercer controle social, de lutar por novos direitos, de experimentar e inovar na busca pela redução das desigualdades
- Atores Fundamentais numa sociedade democrática

# Organizações da Sociedade Civil

Relatoria Especial, pelo Conselho de Direitos Humanos na ONU, sobre liberdade de reunião pacífica e de associação, em junho de 2012, reafirma que os direitos à liberdade de reunião pacífica desempenham um papel decisivo no surgimento e existência de eficazes sistemas democráticos, uma vez que favorecem o diálogo, a tolerância, o pluralismo e abertura de espírito, com respeito a minorias e opiniões divergentes; e constata que sem a capacidade de acesso a financiamento, a partir de fontes locais, regionais ou internacionais, este direito torna-se nulo.

# Produção Normativa sobre Recente sobre OSC:

## **1 - Redemocratização (1988)**

*Assegura a Liberdade e Participação*

Constituição Federal

## **2 - Participação Cidadã (Década de 90)**

*Regulamentação da Participação*

Constituição Federal e Normas Regulamentadoras de Políticas Públicas e de Setores da Economia (ECA, Lei de Recursos Hídricos, Lei das Telecomunicações, Lei Rouanet, LOAS, entre outras)

## **3 - Contratualização (Final Década de 90 até hoje)**

*Mecanismos de Acesso, Utilização, Prestação de Contas e*  
***Controle de Recursos Públicos pelas OSC***

IN STN 01/97, Lei 9.637/98 (OS), Lei 9.790/99 (OSCIP), Decreto n. 5.504/05, Decreto 6.170/07, Portaria Interministerial 127/2008, Portaria Interministerial 507/2011, Decreto 7.568/2011, entre outros

**\* Marco legal não deve retroceder no respeito à liberdade e participação**

# PESQUISA SOBRE A MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONVÊNIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A SOCIEDADE CIVIL

EDITAL PENSANDO O DIREITO SAL-MJ - Agosto 2011  
Convocação 001/2011 – Seleção de Propostas

Ampla escuta e participação das Organizações da Sociedade Civil e de servidores, incluindo gestores, públicos federais - coleta de percepções e informações práticas

Mapeamento das questões polêmicas sobre as relações de parceria e formulação de propostas de modernização e aperfeiçoamentos



Fundação  
São Paulo



# Síntese das Conclusões da Pesquisa

- Ausência de regulamentação das parcerias em nível legal
- Novo marco legal deve preservar a autonomia e o caráter privado das OSCs
- Sucessivas alterações nas normas regulamentadoras
- Multiplicidade de **objetos e finalidades** das parcerias
  - (i) descentralização administrativa - delegação parcial de programa*
  - (ii) mútua colaboração ou cooperação - inovação, experimentação*
  - (iii) fomento - ausência de delegação de serviço*
- Planejamento público insatisfatório para celebração

# Síntese das Conclusões da Pesquisa

1. **Regulamentação atual inadequada. Risco de vulnerabilização das entidades e da cooperação e participação – aprimorar SICONV.**
2. **Recomenda-se a criação de Lei específica, de caráter nacional, e normas específicas para tratar das relações de cooperação entre Administração de OSCs**
3. **Recomenda-se promulgação de normativo, preferencialmente Lei, que trate do tema e que estabeleça minimamente:**
  - *respeito ao caráter privado das OSCs e de sua liberdade de auto-regulamentação, mesmo na interface com o Estado*
  - *inaplicabilidade da lei de licitações às relações de cooperação*
  - *autorização para remuneração de empregados **e/ou dirigentes** constantes da folha das OSCs com recursos advindos de convênios*
  - *prazos para análise das contas e guarda de documentos*
  - *autorização de pagamento de diárias, rateio e reembolso de despesas necessários para a efetivação do objeto dos convênios*
  - *não incidência de taxas ou tarifas bancárias*

# Síntese das Conclusões da Pesquisa

4. **Modelo de controle para as relações de cooperação é formalista e se dá apenas a posteriori.** Recomenda-se buscar a implementação de mecanismos de **monitoramento e controles de resultado.**
5. Lei das OSCIPs e das OSs podem influenciar positivamente a regulamentação do sistema de convênios entre a Administração e as OSCs - **Comissão de Avaliação dos instrumentos, autorização de pagamento de despesas de pessoal; normas variáveis de acordo com o valor do objeto, controle por resultado, auditoria.**
6. **Bancos de Indicadores por políticas públicas** que respeitem inclusive particularidades regionais e sociais para monitoramento e avaliação, **bem como a diferença entre a atuação das entidades e do Estado**
7. **Classificação dos instrumentos de convênio em categorias, para incidência de regulamentação** com obrigações e características próprias, **razoáveis e proporcionais aos seus objetos e valores**



# **Monitoramento e Prestação de Contas no PLS 649/2011 e substitutivo a ser apresentado**

## Aspectos de Destaque:

- Prevê a necessidade da etapa de planejamento
- Desvincula a parceria a títulos e certificados
- Estabelece prazos claros para a prestação de contas pelo ente público e pelo ente privado
- Prevê mecanismos de transparência
- Autoriza pagamento de pessoal das entidades envolvidos nos projetos
- Autoriza pagamento de despesas administrativas
- Mantém uma lógica formal de controle
- Estabelece a previsão de diferentes normas de controle para diferentes tipos de relações de parceria
- Possibilita a execução em rede – subcooperação

## Fiscalização e Monitoramento

- Fiscalização deve incumbir ao órgão cooperante, que poderá atuar com apoio técnico de terceiros (art. 49)
- Elaboração de relatório de visita técnica *in loco* obrigatório para parcerias acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou realização de obras
- Nas parcerias com vigência superior a 1 ano o órgão cooperante deverá, sempre que viável, realizar pesquisa de satisfação com beneficiários

\* *Prestação de Contas compete a OSC e ao órgão cooperante*

\* *Qual a finalidade da Pesquisa de satisfação com beneficiário. Deveria ser estabelecida a pesquisa com beneficiários e usuários de todas as políticas públicas, em especial as implementadas pelo Estado.*

- **Da Assunção do Objeto da Parceira pela Administração**
- Na hipótese de não-execução ou má execução de parceria em vigor ou de parceria não renovada, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, a Administração Pública poderá, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:
  - **I – desapropriar ou requisitar temporariamente bens ou serviços;**
  - II – retomar os bens públicos em poder da cooperante, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;
  - **III – assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;**
  - IV – assumir temporariamente contratos mantidos pela entidade de direito privado, inclusive contratos com empregados ou prestadores de serviços, desde que diretamente vinculados à parceria celebrada.

- **Prestação de Contas**
- Entrega de **manuais específicos** às entidades parceiras - técnica e financeira
- **Nexo de Causalidade entre Despesa e o Plano de Trabalho**
- **Priorização da verdade real – celeridade e objetividade**
- Preferencialmente em via eletrônica
- Auditoria externa independente obrigatória (com recursos previstos no próprio Termo de Cooperação)
- Deverão ser considerados, ainda: (i) Relatório da Comissão de Monitoramento e Avaliação; e (ii) Relatório da Visita Técnica realizada.
- *\* não estabelece como será composta a comissão, que participação de membros da instituição.*

- **Prazos Relativos à Prestação de Contas Final**
- Para a entidade: de 30 a 90 dias após o encerramento do instrumento, conforme complexidade.
- Constatadas irregularidades, concede-se prazo de 45 dias, prorrogável por igual período, devendo julgada no prazo de 90 a 150 dias para aprovação pelo ente público, prorrogável por igual período, mediante justificativa
- Para a Administração: se houver transcurso do prazo de análise pela Administração, não se impede a adoção de medidas saneadoras ou punitivas, mas **IMPEDE** a incidência de juros e multa.
- *\* na prestação de contas, diante das divergências de interpretação, deveria haver maior prazo para saneamento.*

- **Análise da Prestação de Contas Final**
- Podem ser julgadas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, sendo estas últimas decorrentes de:
- a) omissão no dever de prestar contas;
- ***b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;***
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou
- antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.
- *\* hipótese de julgamento irregular ficou estabelecida de forma muito ampla para norma com caráter penal*

- **Das Prestações de Contas dos Termos de Parceria**
- \* Não estabelece norma sobre o Contrato de Gestão
- \* Mantém a falta de uma uniformidade para o Termo de Cooperação, ao prever regras específicas para o Termo de Parceria.
- **Transparência e Controle**
- Pelas Entidades: divulgação no site da entidade na internet dos instrumentos firmados, objeto, metas e prestações de contas apresentadas
- Pela Administração: relação de todas as parceiras dos últimos 5 (cinco) anos, com todas as informações, inclusive a situação da prestação de contas

- **Fortalecimento e Participação Social**

- Divulgação das Ações Sociais

- A União, em conjunto com Estados e Municípios, realizará programas de capacitação de gestores públicos, dirigentes das entidades e Conselheiros de políticas públicas

- *\* As OSC também dever realizar suas capacitações e seria ideal realizar programas conjuntos*

- **Das Sanções Administrativas**

- Advertência, suspensão temporária de 2 (dois) anos do direito de contratar com a Administração Pública, na respectiva esfera de governo, e declaração de inidoneidade.

- *\* Já há no ordenamento jurídico normas destinadas a este tipo de penalidade*



- **Da Responsabilidade pela Execução e pela Emissão de Pareceres Técnicos**
- - Cria hipóteses específicas de responsabilização de agentes por ação ou omissão que cause prejuízo, com foco na capacidade operacional da entidade e no atesto de execução do objeto
- *\*Já há no ordenamento jurídico normas destinadas a este tipo de penalidade.  
(Código Civil)*

- **Dos Atos de Improbidade Administrativa**

- Insere normas específicas nos art. 10 e 11 da Lei 8.429/92, que tratam, respectivamente, dos atos de improbidade que causam dano ao erário e ofendem a princípios.
- *\*Já há no ordenamento jurídico normas aptas a punir estas ações, inclusive na, na própria lei de Improbidade. Extenso rol de condutas. Nem em matéria de Licitação ou bens públicos há tantas normas específicas.*

- **Dos Crimes e das Penas**

- Cria crimes e penas de detenção que vão de 6 meses a 2 (dois) anos na inobservância de procedimentos estabelecidos por esta Lei
- *\*Reforça a insegurança jurídica e a idéia de criminalização das organizações da sociedade civil*

Obrigada !

[paula@storto.com.br](mailto:paula@storto.com.br)